УНИВЕРЗИТЕТ "СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ"

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

ИНСТИТУТ ЗА ПЕДАГОГИЈА

С К О П Ј Е

МОДЕЛИ НА ПЛАНИРАЊЕ И НИВНА ПРИМЕНА ВО ФИНАНСИРАЊЕТО НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА И РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

докторска дисертација

Кандидат:

м-р МАЈА БАКРЕСКИ

Ментор

проф.д-р ЗОРАН ВЕЛКОВСКИ

Скопје, април 2018 година

СОДРЖИНА

Вовед.....7

ГЛАВА I

ТЕОРЕТСКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....12

1. **МОДЕЛИРАЊЕТО И ОБРАЗОВАНИЕТО**.....13

1.1. ПОИМ ЗА МОДЕЛИРАЊЕ И МОДЕЛ.....13

1.2. НАМЕНА И КЛАСИФИКАЦИЈА НА МОДЕЛИТЕ.....17

1.3. МОДЕЛИ НА ПЛАНИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....18

1.3.1. Модел на изведбено планирање и буџетирање.....20

1.3.2.Модел на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање.....23

1.3.3. Модел на финансирање врз основа на трошоците (Cost Centar Budgeting) 24

1.3.4. Модел на буџетирање без стартна (нулта) основа.....25

1.3.5. Модел на финансирање врз основа на успешност (Perfomance-based Budgeting) 26

1.3.6. Модел на стратешко планирање.....27

1.3.7. Модел на финансирање заснован на формула (Formula Budgeting).....28

2. **МОДЕЛИ НА ФИНАНСИРАЊЕ И РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВАТА ЗА *ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ***.....29

2.1.МОДЕЛИ НА ДИРЕКТНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ.....29

2.1.1. Финансирање на наставата, тековното работење и инвестиции.....30

2.1.1.1. Финансирање преку преговарање.....30

2.1.1.2. Финансирање со наменски средства 32

2.1.1.3. Финансирање преку формули за финансирање.....33

2.1.1.4. Финансирање врз база на перформанси.....40

2.1.2. Финансирање на истражувањата.....45

2.1.2.1.Заедничко финансирање на наставата и истражувањата.....46

2.1.2.2. Финансирање на проекти за истражување.....47

2.1.2.3. Блок дотации за финансирање на истражување.....48

2.1.2.4.Финансирање врз основа на побарувачка за финансирање на истражувањето.....50
2.2.МОДЕЛИ НА ИНДИРЕКТНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ....50
2.2.1. Финансирање преку ваучери.....51
2.2.2. Финансирање преку владини грантови и стипендии.....53
2.2.3. Поддршка преку даночни ослободувања и олеснувања.....55
2.2.4. Финансирање преку студентски кредити.....56
2.2.4.1. Планови за отплата.....56
2.2.4.2. Извори на средства за финансирање.....59
2.2.4.3. Опфатени трошоци.....61
2.2.4.4. Подобност за добивање на кредити.....61
2.2.4.5. Нивоа на субвенции.....63
2.2.4.6. Договори за грантови/заеми.....65
2.2.4.7. Опростени заеми.....65
3. **ИНОВАТИВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВАТА ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ**..... 66
3.1.ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНОВАТИВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА.....66
3.2. ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ И ЕДНАКВОСТА 66
3.2.1. Зголемување на стапката на учеството на традиционалната возрасна група..... …67
3.2.2. Проширување на можностите за доживотно учење.....68
3.2.3. Отворање можности за ранливите групи студенти.....70
3.2.4. Проширување на приватното високо образование.....73
3.3. ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ И РЕЛЕВАНТНОСТА.....74
3.3.1 Подобрување на квалитетот.....75
3.3.2 Подобрување на релевантноста.....76
3.4. ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ВНАТРЕШНАТА ЕФИКАСНОСТ И ОДРЖЛИВОСТ.....78
3.4.1. Умерени трошоци за одржување.....78
3.4.2. Подобрување на проодноста.....79
3.4.3. Обезбедување на одржливост.....80
3.4.4. Механизам за комбинирано подобрување на еднаквоста, ефективноста и ефикасноста.....81

4.**ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА УСПЕШНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ИНОВАТИВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВАТА ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ**.....84
4.1.ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ИНОВАТИВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА.....84
4.2. Проучување на административниот капацитет на владата и институциите.....85
4.3. Обезбедување на транспарентност и објективност.....88
4.4. Политичка изводливост на реформите.....91
4.5. Прифаќање на несакани последици.....94
5. **ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО НЕКОИ ЗЕМЈИ НА ЕУ**.....97
5.1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊАТА.....98
5.1.1.Финансиски удел од страна на советот на истражување.....98
5.2. ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕКУ ФОРМУЛИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ.....100
5.3. ФИНАНСИРАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ПЕРФОРМАНСИ.....102
5.4. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ - ИСКУСТВА И ПРАКТИКИ.....102
5.4.1. Белгија.....102
5.4.2 Норвешка.....103
5.4.3. Данска.....104
5.4.4. Франција.....105
5.4.5. Германија.....107
5.4.6. Холандија.....108
5.4.7. Шведска.....109
5.4.8. Обединето Кралство.....110
6. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО ДРЖАВИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН.....114
6.1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО И РАЗВОЈОТ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН.....115
6.2. РЕГИОНАЛНАТА СОРАБОТКА ВО ОБЛАСТА НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....116
6.3. ПОДОБРУВАЊЕ НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ.....119

6.4.ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....122
6.5.УЛОГАТА НА ПРИВАТНИОТ ВИСОКООБРАЗОВЕН СЕКТОР…….…..124
6.6. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊАТА И РАЗВОЈОТ…….....125
6.7.ИМПЛЕМЕНТИРАЊЕ НА ИЗМЕНИТЕ ПРЕКУ РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА.....128
7. **ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА** 131
7.1.СОДРЖИНА И ФУНКЦИИ НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ.....131
7.2. ПОИМ, КАРАКТЕРИСТИКИ И ВИДОВИ НА БУЏЕТ 133
7.3. СУБЈЕКТИ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС ВО Р. МАКЕДОНИЈА 139
7.4. ПРОЦЕС НА БУЏЕТИРАЊЕ.....140
7.5. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ И ПРЕДМЕТ НА РЕВИЗИЈА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....142
7.6. УСЛОВИ ЗА ПРАВИЛНО ИЗГОТВУВАЊЕ НА БУЏЕТ ЗА ПОТРЕБИТЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО.....146
7.7.ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....147
7.8.АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ ВО ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....151
7.8.1.Законски и подзаконски акти.....151
7.8.2.Функционална интеграција на единиците во состав на јавните универзитети.....155
7.8.3. Финансирање на студиски програми од јавен интерес.....160
7.8.4. Контролни механизми 164
8.**СОВРЕМЕНИ ТЕНДЕНЦИИ ВО ФИНАНСИРАЊЕТО НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ**.....168
8.1. ВАЖНОСТА НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВНИЕ.....169
8.2.ОПШТИ ТРЕНДОВИ ВО ФИНАНСИРАЊЕТО НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....173
8.2.1. Поголемо учество.....174
8.2.2. Поголема институционална диверзификација.....175
8.2.3. Поголема студентска разновидност.....176
8.2.4. Поголема диверзификација на изворите на финансирање.....177

8.2.5. Поголема одговорност и контрола.....180
8.2.6. Поголема приватизација.....180
8.2.7. Поголемо учество на студентите во финасирањето.....182
8.2.8. Поголема популарност на финансирањето според перформанси.....184
8.2.9. Поголема свест за трошоците.....185
8.3. КОМЕРЦИЈАЛНО РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ.....185
8.4.ГЛОБАЛИЗАЦИЈАТА И ПРИНЦИПИТЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....187
8.4.1. Принципот на диверзифицираните високообразовни системи..... 188
8.4.2. Принципот на автономија.....189
8.4.3. Принципот на одговорен систем на високото образование.....191
8.4.4. Принципот на финансирање за квалитет.....193

ГЛАВА II
МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....196
1. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....,197
2. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....200
3. ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....201
4. ИСТРАЖУВАЧКИ ПРАШАЊА.....202
5. МЕТОДИ И ТЕХНИКИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....203
6. ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....207

ГЛАВА III
АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ЕМПИРИСКОТО ИСТРАЖУВАЊЕ 209
1. **АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ**.....210
1.1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО.....211
1.2. ИЗДВОЈУВАЊЕ ЗА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ 213
1.3. ПЛАНИРАЊЕ, ФИНАНСИРАЊЕ И СТРАТЕГИИ ЗА РАЗВОЈ 216
1.4.ПРИСТАП НА ОПШТЕСТВЕНА ПОБАРУВАЧКА НА ФИНАНСИСКИ СРЕДСТВА.....221
1.5. ФОРМИ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО.....224
1.6. МОДЕЛИ НА ДИРЕКТНО ФИНАНСИРАЊЕ.....228

1.7. МОДЕЛИ НА ИНДИРЕКТНО ПЛАНИРАЊЕ 231
1.8. ФИНАНСИРАЊЕ И ПЛАНИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....235
1.9. ОПТИМАЛИЗАЦИЈА НА ТРОШОЦИТЕ.....238
1.10.ИНДИКАТОРИ НА ПЛАНИРАЊЕ И ИНСТРУМЕНТИ НА ПЛАНИРАЊЕ.....240
1.11.ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО Р.МАКЕДОНИЈА.....244
1.12. РЕГУЛИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ/ ПРАВНА РАМКА.....246
1.13. НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ.....249
1.14.УСЛОВЕНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО ОД ПОЛИТИЧКАТА ВОЛЈА….....251
1.15. ПРОМЕНИ ВО ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА И МЕХАНИЗМИ НА НАДЗОР.....254
2. **КАКВИ СОГЛЕДУВАЊА НУДИ АНАЛИЗАТА**.....258

ГЛАВА IV
ПРЕПОРАКИ И ПРОЕКЦИЈА НА МОЖЕН МОДЕЛ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО Р.МАКЕДОНИЈА 262
1. ПРЕПОРАКИ ЗА ОДРЖЛИВО НИВО НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....263
2. ПРОЕКЦИЈА НА МОЖЕН МОДЕЛ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ.....264
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА.....288
ЛИТЕРАТУРА.....297
ПРИЛОГ 1 ПРОТОКОЛ ЗА ИНТЕРВЈУ 316

Вовед

Ако политиката е сила која раѓа институции за високо образование, економија е силата која ги одржува во живот. Никој не се сомнева дека квалитетот на високото образование достапен во било која земја, во суштина, е диктиран од износот на средства наменети за овој сектор, во комбинација со интелигенцијата на распоредување на ресурси за да се постигнат дадените цели. Оттука, анализите на економијата на високото образование, со посебен фокус на финансирањето на високото образование стануваат особено важни и итни во една средина каде што високо образование само од себе станува критично за личната, професионалната, социо-политичката и економската мобилност. Високото образование е дел од силите за израмнување, инструмент во суштина за распределба на општествените богатства. Политичките лидери се и треба да бидат заинтересирани за тоа како високото образование ги зајакнува младите од различна социо-економска средина да учествуваат во структурата на можности на својата нација. И тоа станува се повеќе важно за политичките лидери да знаат како финансирањето на високото образование во нивните земји придонесува кон стратешко позиционирање на овие земји во се повеќе глобалниот пазар.

Барањата за јавните ресурси се зголемуваат се повеќе во период кога владите од целиот свет се соочуваат со други предизвици за обезбедување на повеќе средства во други сектори и подобри јавни услуги, вклучувајќи ги и здравствената заштита, домувањето, транспортот, земјоделството, како и за целиот спектар на образованието. Во овој контекст, високото образование е често далеку од највисок приоритет за јавното финансирање во повеќето индустриски развиени земји и земји во развој.

Голем број на земји и институции одговорија на предизвиците за растечката побарувачка за високо образование на неколку начина. Најчестиот одговор е да се мобилизираат повеќе ресурси главно со воведување или зголемување на школаринаta, како начин за поголемо споделување на трошоците. Другиот одговор е да се бараат дополнителни приватни ресурси преку комерцијализација на истражувањето и други приватни намени на институционалните капацитети и на персоналот. Други пак одговорот го наоѓаат во зголемено потпирање на издавање обврзници и други форми на

креативно финансирање кои овозможуваат поголеми јавни/приватни партнерства во обезбедувањето на услуги поврзани со активности на високото образование.

Во овој труд ќе се фокусираме на трендот на иновативни механизми за распределба кои им овозможуваат на двете категории, јавни и приватни средства, да одат подалеку во исполнувањето на предизвиците со кои се соочуваат високо-образованните системи во целиот свет. Таквите механизми опфаќаат широк спектар на пристапи, вклучувајќи го следното.

Прво, развој на нови механизми за трансфер на јавни ресурси за тековни трошоци и капитални инвестиции кои се разликуваат од традиционалните преговори за буџетот помеѓу владите и јавните високообразовни институции кон повеќе софистицирани формули на финансирање кои имаат за цел да се донесат одлуки за распределба ослободена од прекумерни политички притисоци и поттикување на позитивно институционално однесување.

Второ, развој на ваучер систем, како во федералната држава Колорадо во САД, во кој институционалните оперативни субвенции ќе бидат дистрибуирани преку ваучер кој им дава на сите студенти подеднакви можности за нивно користење. На овој начин, се стимулира доделувањето на средства на институциите врз основа на карактеристиките на студентот. Таквите ваучери може да бидат ограничени на јавните високо образовни институции, но, исто така, може да ги опфататат и студентите во приватните институции.

Трето, усвојувањето на различни механизами кои се темелат на постигнати резултати од страна на институциите во високото образованите како на пример: доделување на средства на институциите врз основа на серија на мерки согласно со постигнати резултати во работата; склучени договори за извршување услуги меѓу владите и институциите; конкурентни средства кои поттикнуваат иновации, поголем академски квалитет, како и јакнење на институционалните капацитети за управување; и финансиски механизми кои директно се исплаќаат за постигнати резултати, како дел од основната формула за финансирање или како посебна група на државни исплати на институциите.

Четврто, развој на алтернативни приоди различни од традиционалниот начин на финансирање на истражувачки проекти каде средствата се доделуваат на универзитетите каде што се основаат одделни фондови за истражување различни од оние кои се наменети за наставата, создавање на центри за

истражување и совршенство на избрани кампуси и користење на нивните капацитети, кои поттикнуваат бројни експерименти и применети истражувања или пак натпреварувачко финансирање врз основа на изработени проекти.

Петто, проширување на финансиската помош за студентите со поголеми потреби за финансиска помош и/или академските заслуги, со цел да се овозможи финансирање на програми кои имаат потреба од поголеми ресурси во рамки на институциите и да им помогне на студентите да плаќаат за нивното сместување, храна и други трошоци за живот додека се школуваат, вклучувајќи и обезбедување на помош на студентите во форма на ваучери како средство за поттикнување на поголема конкуренција меѓу институциите, како алтернатива на традиционалните форми на финансирања од владата. Исто така, се развиваат различни институционално администрирани студентски програми за помош со создавање на даночни олеснувања за студентите (студентски кредити и слично) во обидот да им се помогне на студентите и на нивните семејства за да се надоместат трошоците за школарина и да се влијае со даночни олеснувања за нивните семејства со мерки кои првенствено се насочени кон покривање на трошоците за живот поврзани со високото образование.

Шесто, раст на студентските кредити за да им помогне на студентите да плаќаат за високите школарини, вклучувајќи го и прашањето за отплата на кредитите во зависност од приходите на должниците откако ќе го завршат своето образование, како и серија на креативни финансиски аранжмани со кои првичните средства добиени врз основа на хипотекарниот тип на студентски кредити со цел да се обезбеди повисоко ниво на капитал преку современи техники за финансирање.

Како што покажува листата од наведените механизми, потрагата по иновативни механизми се однесува како на финансирање на институциите така и на финансирање на студентите. Во случај на институционална поддршка, механизмите за распределба се однесуваат на финансирање на наставата, капиталните инвестиции и истражувањата. Во однос на поддршката на студентите, механизмите вклучуваат обезбедување на грантови и стипендии, употребата на даночни бенефиции за да се надомести за тековните трошоци за школарина и трошоци за живот и продолжување на растечката зависност од студентски кредити.

Примарната цел на овој труд е да се разгледа обемот и потенцијалното влијание на овие различни иновативни механизми за распределба на ресурсите. Таквиот преглед може да им помогне на креаторите на политиките во Република Македонија, менаџерите на институциите и учесниците во високото образование, да се идентификуваат и да се истражуваат кои се најефикасните начини за подобрување на еднаквоста и ефикасноста на јавните трансфери и ресурси кон институциите и студентите. Во таа смисла во овој труд ќе се задржиме на типологијата, која ги опишува двата пристапи, традиционалниот и иновативниот за распределба на ресурсите кои се користат или се разгледуваат во различни земји. Оваа типологија вклучува пристапи кои ги финансираат институциите директно или индиректно преку студентите, како и оние преку кои се финансираат студентите и нивните семејства. Понатаму, ќе разгледаме како овие различни механизми за распределба исполнуваат важни политички цели, како што е поширок пристап и подобро искористување на капиталот, подобра надворешна ефикасност, како што е поголем квалитет и релевантност на зголемување на внатрешната ефикасност преку подобра продуктивност. Во таа смисла се идентификуваат различните услови кои се потребни за успешна имплементација на различни иновативни пристапи. Во трудот, исто така, ќе направиме преглед на најдобрите практики од употребата на традиционалните и иновативни механизми за распределба на јавните средства.

Оттука, ако некогаш било време кога високото образование имало потреба од постојани научни истражувања за неговото финансирање тоа е сега. Реалноста на глобализацијата за високото образование укажува на зголемување на конкуренцијата за студенти, за факултетите и за ресурсите. Земјите членки на Европската унија прават брз и концентриран напор да ги усогласат своите наставни програми и образовните процеси. Оваа политика ја поттикнува поголемата мобилност на студентите и факултетите. Таму каде што мобилноста е подобрена конкуренцијата меѓу давателите на услуги се интензивира.

Способноста на владата да го контролира и ограничува образованието во рамки на своите граници е невозможно. Со интернетот и сателитските системи, се потешко е да се политизираат странските образовни терени. Сепак, високото образование никогаш не било толку важно во рацете на владите како инструмент со кој би влијаеле на социо-политичките и економските политики. Владите мора да се грижат за одливот на мозоци, за трошоците во високото

образование, како и за пристапот до граѓаните. Финансиите имаат значајна улога во секоја одлука на високото образование. Мора да признаеме дека сите ние се жалиме за недоволниот буџет, но сериозните академски анализи со кои се изразуваат потребите до носителите на одлуки се ретки.

Искуството покажа дека повеќето носители на одлуки во високото образование имаат мала или никаква позадина во економијата или финансиите и, искрено кажано, можеби и не се заинтересирани за економијата. Многу луѓе имаат малку трпение за сложени равенки и тие равенки се тешко разбирливи кога некој се соочува со предизвици од реалниот живот.

Истражувањата за финансирање на високото образование се ретки, поради техничката природа на ова поле, брзите промени кои често се среќаваат во политичката арена, и огромниот број и сложеноста на променливоста кои се вклучени. Има некоја вистина во тврдењето дека „сето тоа се сведува на борба за пари“. Тешкотијата е во изборот и организирањето на информациите, со оглед на неможноста на вклучувањето на „се“, за да се илустрира фактот дека парите влијаат на „сè“ во високото образование. Секое од следните поглавја претставува „дисциплиниран одраз“ поддржан од страна на податоците за системот на високото образование, со посебен фокус на предлогот на можен модел за финансирањето на високото образование во Република Македонија.

ГЛАВА I
ТЕОРЕТСКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. МОДЕЛИРАЊЕТО И ОБРАЗОВАНИЕТО

1.1. ПОИМ ЗА МОДЕЛИРАЊЕ И МОДЕЛ

Денешниот свет е преполн со голем број на информации и податоци, но постои и голема динамичност на самите појави. За да може да ги акцептира самите состојби и односи, човек мора да ги има потребните информации, но и да ги познава сложените и испреплетени односи, како и состојбите и појавите околу него кои имаат нагласена динамичност. Оттука за да може сето ова да го разбере човекот мора да ги поедностави работите, односно да ги приближи до себе и да ги моделира. Моделирањето е прв чекор кон анализа на денешниот свет, а секако и на политиката на дејствување.

Моделирањето во современи услови се изведува при менаџментот на информатички системи, менаџмент на информатичко – комуникациски технологии, моделирања на пресметки и претставува значаен пристап кој сè повеќе добива на значење во теоријата и праксата во развојот на менаџментот и економијата.[1]

Симулациите како моделирање на алтернатива се докажаа како корисни во истражувањето на адаптивни и развојни динамики. Нивната примена се наоѓа и во проучувањето на дискретна динамика како апроксимации и затворени солуции. Симулациите при моделирањето исто така се применуваат и за нумерички анализи и нерешливи аналитички проблеми.[2]

Во основа, моделирањето ги заменува екстензивните математички модели со лесно достапен симулациски софтверски програми со чија асистенција може да се креира и анализира конкретна операција на реален систем.

Моделирањето вклучува три чекори кои наоѓаат примена во напредната аналитика и случаите на имплементација на бизнис правилата, а нивната употреба за автоматизација, менаџирање и подобрување на одлуките се покажува како најфункционална и тоа:

---

[1] Stieglitz, N. (2012). *Formal Modeling Methods: Computational Models in Management & Business Research. MBR Core Course.* преземено на 16 септември 2016 година од http://www.isto.bwl.uni-muenchen.de/ studium_lehre/master/lehrarchiv/wise_1112/modeling/index.html

[2] Stieglitz, N. (2012). *Formal Modeling Methods: Computational Models in Management & Business Research. MBR Core Course.* преземено на 16 септември 2016 година од http://www.isto.bwl.uni-muenchen.de/ studium_lehre/master/lehrarchiv/wise_1112/modeling/index.html

1. Промена на начинот на кој се врши побарувачката со цел да се откријат, разберат и опишат експлицитно нови одлуки, наместо да бидат третирани едноставно како дел од процесот на системски побарувања.

2. Користење на менаџмент технологии за изградба на одлучувачки сегменти во развојниот систем и имплементацијата.

3. Распоредување на процесите и системите кои треба да бидат следени со цел да се анализира ефективноста на одлуките со цел да се постигне континуиран напредок и да се изведува тековната анализа на одлуките.[3]

Генерално, моделирањето е процес на формализирање на нашата рамка за интерпретација на светот околу нас со апстрактна форма на реалноста, која од друга страна е премногу комплексна за разбирање. Исто така, моделирањето е целосно интелектуална метода која ја карактеризира емпириско, графичко, симболичко и математичко приближување кон општествените науки. Моделирањето е развој на аналогии и метафори, имајќи ја предвид реалноста во менталната конструкција, кои се фокусирани на посебен начин. Значи, моделирањето е внимателно и многу корисно поедноставување на реалноста.[4] Во овој контекст интересно е согледувањето на Шешиќ кој смета дека „моделирањето е едновремено мисловно-теоретска дејност на изградба на логички и математички системи, како и изградба на одредени практично-реални аналогни со помош на овие теоретски модели т.е. реални модели од разен вид (макети, графикони, шеми и сл.).[5]

Најсодржински описи на моделирањето дава Баторев кој наведува дека моделирањето е оригинална истражувачка процедура, во чии временски рамки се изградува некој реален или идеално-знаковен систем (модел), способен најнапред да го замени предметот кој се истражува, понатаму да дава одредена информација за него и на крајот, тој е систем на кој, благодарејќи на наведените својства е можно да се извршат експериментални истражувања и пресметки или логичка анализа.[6]

---

[3] Види повеќе: Smith, D. & Langfield-Smith, K. (2004). Structural Education Modeling in Management Accounting Research: Critical Analysis and Opportunities. *Journal of Accounting Literature*, 23-71.

[4] Види повеќе: Bradley, J.W. & Shaefer, C.K. (1998). *The Uses and Misuses of Data and Models,* London: SAGE Publication, 20-27.

[5] Sesic, D. B. (1988), *Osnovi metodologije drustvenih nauka,* Beograd: Naucna Kniga, 113-114.

[6] Види повеќе: Batorev, K.V. (1966). Modelovajne kak kategoria teorii poznania. *Filosofski nauki (No2), Moskva*, 33-43.

Во аргументацијата на Бунге стои дека моделирањето се состои во создавање на можноста на неприродните појави да им се пристапува со логичко-математички разум и со општи пристапи кои се базираат на научна основа. Се разбира, нивните предмети се разликуваат и според тоа, тие мора да создаваат свои техники, но, целта им е иста: да ги откријат објективните (општествени и природни) закони и таквите закони да ги систематизираат во теории (хипотетичко-дедуктивни системи).[7]

Општиот заклучок е дека моделирањето е потенцијално решение на дадена конкретна ситуација кое вклучува анализирање, проценка и операционализација на решението и негова реална имплементација, односно со моделирањето се симулираат настаните во одредена организацијата, но исто така се откриваат појавите во нивниот тоталитет. Во оваа насока моделирањето се фокусира на правење соодветни анализи, синтези и интерпретации, а аналогно на тоа „условно" се произведуваат, односно донесуваат заклучоци и одлуки. После тоа повторно се изработува модел на организациски, на структурални и на формални постапки, според тоа што сакаме ние да постигнеме како крајна цел.

За разлика од моделирањето, поимот модел се заснова на пронаоѓање на оптимални и задоволувачки вредности кои се неопходни при одлучувањето. Исто така, моделите симулираат реални ситуации и нивната улога е многу значајна со оглед на нивната примена во менаџментот како функција.[8]

Во основа, моделите кои се формираат како експлицитни примероци придонесуваат во процесот на донесување одлуки преку квалитативни и квантитативни анализи и особено е важно прашањето за симулација.[9]

Симулациите се користат за побрзо и подобро предвидување на исходите од одлуките во процесот на одлучување, со цел изнаоѓање најдобра модел-алтернатива. Со симулациите полесно се доаѓа до одговор на прашањата

---

[7] Види повеќе: Bunge, M. (1973). *Method, Model and Matter,* Dordecht, Holland: D. Reidel Publishing Company, 130-154.

[8] Тодосиоска, В. (2004). *Квантитативни методи и модели – апликација во економијата и менаџментот*, збирка задачи, Скопје; Економски факултет – Скопје, 53.

[9] Марковска, Р. (2013). *Моделирање на е- бизнис процеси и проектирање и развој на информациски системи.* Факултет за информатички и компјутерски технологии Св. Климент Охридски, Битола. преземено на 23 август 2016 година, од http://www.ramona-markoska.info/2013/10/overview.html

„Како?“, „Што доколку?“ и се прават анализи за однесувањето на самиот систем во различни ситуации, со внесување на варирачки параметри и пречки.

Подрачјата во кои се користи моделот на симулација се бројни, и нивната примена варира:

- како поддршка за донесување одлуки,
- процес на работа
- анализа на исход
- алокација и употреба на ресурси
- распоред и редослед на процесите
- менаџмент со ресурси и
- трансформација на процес.[10]

Генерално поимот модел во хрватскиот лексикон асоцира на образец, рамка по која се изработува некој предмет[11] и тој значи технички иззум кој ги имитира функциите на оригиналот. Моделот воедно е и метод на решавање на проблемот каде се имитира одвивањето (случувањето), за да ја откриеме научната вистина или да донесеме заклучоци.

Во општата дефиниција на моделот стои дека тоа што е процесен модел за текот на работниот процес е моделот со податоци за информацијата, односно е моделот за носење одлуки во одлучувањето – јасен и недвосмислен начин за опишување на носењето одлуки со синтеза на збир од едноставни концепти.[12]

Во елаборацијата на Клаус стои дека модел е систем на одредени суштински структури и односи и важи за систем чија примена во истражувањето на одредени предметни области се потпира на научната заснованост на заклучувањето по аналогија.[13] Во овој контекст интересно е размислувањето на Бунге според кој моделот значи шематско претставување на конкретниот објект.[14]

---

[10] Види повеќе: Smith, D. & Langfield-Smith, K. (2004). Structural Education Modeling in Management Accounting Research: Critical Analysis and Opportunities. *Journal of Accounting Literature*, 23-71.

[11] http://www.hrleksikon.info/definicija/model.html. преземено на 12 септември 2016 година.

[12] James, T. (2016). The Role of Decision Modeling in Business Decision Management. преземено на 12 септември 2016 година, од http://www.bpminstitute.org/resources/articles/role-decision-modeling-business- decision-management

[13] Klaus, G. (1963). *Kibernetika i filozofija,* Moskva, 11.

[14] Bunge, M. (1973). *Method, Model and Matter,* Dordecht, Holland: D. Reidel Publishing Company, 130-131.

За Мек модел е едноставен формален израз било да е прикажан со зборови, дијаграми или равенки на извесен основен скриен однос или збир на односи помеѓу важни социо-економски променливи.[15]

Нашето размислување за моделот е во насока дека тој во суштина претставува апстрактен опис на реалниот свет и се обидува да ја создаде основната перцепција дека е погоден за да ги репродуцира објектите и појавите на објективниот свет.

1.2. НАМЕНА И КЛАСИФИКАЦИЈА НА МОДЕЛИТЕ

Одреден модел постои за да има соодветна намена. Основното прашање кое се поставува тука е „Што всушност претставува моделот"?, конкретна апстракција на нешто или нешто што се идентификува со оригиналот. Нема дилема дека моделот стои во одреден сооднос со својот оригинал. Оттука, помеѓу моделот и оригиналот мора да постои аналогија или сличност, која, не би требало да се разликува ниту во функциите, ниту пак во структурата, ниту во однесувањето затоа што тој е своевидна имитација на оригиналот. Раководејќи се на овие претпоставки може да се извлече заклучокот дека проучување на моделот е исклучително комплексно прашање кое бара познавање на сите сознанија кои се на располагање, а се во корелација со проучуваната појава.

Значи, моделот има своја намена и значајно место во научното предвидување и објаснување на појавите кои се истражуваат, но мора да се нагласи дека моделот и особено моделирањето се едни од најуспешните методи на изградба и усовршување на техниките, особено во усовршувањето на експерименталните методи.[16] Мошне едноставно и јасно за намената на моделите говори Симиќ според кој намената на моделите е за изучување или за истражување, и истите служат за подготовка, изразување и пренесување на одлуки.[17]

Практичната страна на употребата и намената на моделот, која, исто така, не е занемарлива укажува на тоа дека пред се, употребата на моделите е поевтина и побрза отколку да се вршат студии во реалниот свет. Притоа,

---

[15] Види повеќе: Meek, L.R. (1974), *Figuring out Society,* London: Fontana, Collins, 12-23.
[16] Maruyama, M.G.(1998). *Basics of Structural Equation Modeling,* London: Sage Publications, Inc., 23-24.
[17] Simić, D. (1981). *Osnovi kibernetike,* Beograd:Naucna Kniga,.35-42.

моделот е многу корисен, бидејќи овозможува подобра контрола во периодот на неговото студирање и проучување. „Употребувајќи модел, се избегнува (скоро и да го нема) ризикот од катастрофални загуби, ако постапките (чекорите) кои се преземаат се добри или лоши, во зависност од тоа што сме очекувале. Оваа предност, секогаш и најчесто е изразена во цената и времето потребно за проучување на реалниот свет“.[18]

1.3. МОДЕЛИ НА ПЛАНИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Во литературата постојат повеќе модели на планирање на образованието. Секој од нив се карактеризира со времето на настанување, како и со модалитетите на распределба на трошоците. Во овој дел од трудот фокусот на интерес е ставен на согледувањата на одредени модели на планирање кои се базични за да доведат до креирање на најефикасен систем на финансирање на високото образование.

Во основа државата при финансирање на високото образование користи еден или комбинира некои од повеќето модели со што: 1) се обезбедува пари по студент, обично на ниво на една година, 2) се применува инкрементално финансирање, според кој државата преговара за финалниот буџет со високо образовните институции и 3) врз основа на формула, со користење на податоци за трошоците во минатото ја формира основната рамка за финансирање на образованието.[19]

Од тука произлегува дека алокацијата на основните финансиски средства од страна на државата до високообразовните установи може да се врши врз основа на различни пристапи. Некои држави го користат преговарањето, кое овозможува да се донесе одлука откако ќе завршат преговорите помеѓу државните власти и високообразовните установи или врз основа на формула се врши алокација на фондовите помеѓу различни установи и различни високообразовни институции или пак ги комбинираат двата пристапи, со преговарање и со формула. Основно прашање при алокација на ресурсите до

[18] Klaus, G. (1993). *Kibernetika i filozofija,* Moskva, 9-12.
[19] Pickens, W.H. (1986). *State Budgeting for Higher Education: Is There an Ideal Approach*, Illinois: Illinois State University, Center for Higher Education, 15-16

високообразовните установи е дали да се базира на инпут елементи или аутпут елементи.[20]

Искуствата од европските држави покажуваат дека државата има висока институционална одговорност во обезбедувањето на високото образование и дека не постои еден општ модел на финансирање на државните универзитети. Тие го финансираат поголемиот дел од потребите во високото образование, кој изнесува во просек од две третини од вкупните издатоци. Кај земјите со пониско ниво на развој ова учество треба да биде поголемо, односно стапката на годишен пораст треба да биде повисока од стапката на раст на бруто домашниот производ. Образовните политики во земјите со средно ниво на развој покажуваат дека високото образование треба да добие статус на национален приоритет.[21]

Генерално постојат повеќе модели на планирање на високото образование и тоа: моделот на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање, моделот на буџетирање без стартна (нулта) основа (Zero-based budgeting), моделот на изведбено планирање и буџетирање, моделот на стратешко планирање, моделот на финансирање врз основа на успешност моделот на финансирање заснован на формула итн.

Сепак, во литературата често се посочуваат два модела на финансирање, преку кои се врши алокација на ресурси за високообразовниот систем од страна на државата и тоа: блок грантови, каде моќта за алоцирање на финансиските средства е во надлежност на институциите кои се финансираат (универзитети, центри за истражување и сл.) и линиски буџетски систем, каде моќта за алоцирање на средствата ја има владина агенција или Министерството за образование.[22] Овие два модела уште се познати како модел на директно финансирање на институциите и модел на индиректно финансирање на институциите.

Во рамките на оваа глава од докторската дисертација ќе се задржиме само на основите на кои се засноваат моделите на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање; на буџетирање без стартна основа; на изведбено

---

[20] Андовска. М. (2008), *Планирањето во функција на зголемување на ефикасноста во финансирањето на високото образование, Магистерски труд,* Скопје: Филозофски факултет, 40-42.

[21] Исто.

[22] види повеќе: Massy, W.F.(1996). *Resourse Allocation in Higher education*, The University od Michigan Press

планирање и буџетирање; на стратешко буџетирање итн., додека во наредната глава предмет на поцелосна анализа како поприфатливи и поприменливи ќе бидат предмет на интерес моделот на директно финансирање на институциите и моделот на индиректно финансирање на институциите.

1.3.1. Модел на изведбено планирање и буџетирање

Изведбеното планирање и буџетирање или во пракса наречено планирање според планови, задачи и трошоци започнало да се применува во САД на почетокот на педесеттите години на минатиот век и е прв модерен систем на планирање кој има задача да го редуцира зголемениот обем на трошоци во јавната администрација. На овој модел му претходи формирањето на тнр. Хуверова комисија[23] чија главна задача беше да одговори на две основни прашања:

1. која е потребната големина на трошоци на било кој владин ресор и пожелната големина на вкупните трошоци во бруто националниот производ, и
2. колку ефикасно и економично можат одобрените планови да се реализираат, односно може ли истата работа да се изврши поевтино.

Во настојувањето да се даде одговор на овие прашања Хуверовата комисија ги респектирала техниките на изведбено буџетирање кои што беа доминантни повеќе години во рамките на некои федерални држави и некои федерални владини оддели во САД.[24] Хуверовата комисија предложи воведување на изведбеното буџетирање во целата федерална влада. Иако препораките на Комисијата не биле следени во целост, тие имаа влијание врз документот за буџетски и сметководствени процедури од 1950 година кој обезбедуваше федерално заснован буџет врз функциите и активностите на централната влада.

Замисленият изведбен буџет на Хуверовата комисија се состоел од три елементи, и тоа:

---

[23] Stejner, G. (1997), *Strategic Planning*, New York, London, Toronto, Sidney, Singapore, Free Press Paperbacks, Published by Simon Schuster,

[24] Burkhead, J. (1953). *Government Budgeting,* New York: John Wiley and Sons, Inc. chap.7.

- класификација на задачите, програмата и активностите на владините трансакции;
- мерења на изведбите (контрола) и
- извештаи за изведбата.

Класификацијата на задачите започнува врз основа на нивна поделба на основни и дополнителни. Истите, понатаму се делат на општи, посебни и поединечни, во зависност од нивото на планирање. Нив ги предлага и разработува секој државен ресор, од својот делокруг на надлежности. Понатаму, предлозите заедно со потребните финансиски средства, специфицирани по видови трошоци се доставуваат до законодавната власт, меѓутоа, преку владата, а не секој ресор одделно.

Мерењата на изведбите и извештаите за изведбата се однесуваат на спецификацијата на мерката заради ефикасност која би можела да биде во форма на предетерминирани и стандардни изведби во одреден временски период. Изведбениот буџет е структуиран на начин што ќе обезбеди дескриптивен приказ на задачите и работниот план за секој оддел. Во поддршка на приказите, општо на програмите се даваат мерења на продуктивноста, податоци за работата и планирани цели или постигнувања. Тоа е направено со цел да се пренасочи фокусот од буџетскиот преглед на добиените податоци на размислувањето за програмите кои се насочени кон изведба.

Имајќи предвид дека во јавната администрација отсекогаш било тешко да се измерат трошоците потребни за реализација на задачите со овој систем се направи голем напредок на тој план. Општата констатација е дека овој инструментариум на планирање на методи и техники за потребните трошоци, всушност е и основна придобивка на овој модел. Овде за прв пат е направен обид владата да се однесува кон средствата како во приватната индустрија. Всушност, почнаа да се воведуваат работни, квантитативни норми кои се и денес познати (норма/час, бензин/км и сл.), како и математички методи за пресметка на потребните трошоци. Покрај оваа придобивка и известувањето, исто така, со помош на новата технологија брзината и квалитетот добија ново значење, покажувајќи дека со нив, можностите за правовремена реакција и контрола на отстапувањето, многукратно се зголемуваат. Но, подоцна овој

елемент не се третира одвоено, туку како составен дел на планирањето во јавната администрација.

Сепак, имплементацијата на овој модел наиде на потешкотии. Имено, ова бараше напредно програмирање на владините трансакции во програми, мерење на трошоците и продуктивноста и прифаќање на специфични одговорности од агенциите. Постоеше имплицитно верување дека со воведување на менаџерски систем во кој на менаџерите би им се овозможило раководење со комерцијалниот свет и доколку се развијат соодветни мерки да ја мерат нивната изведба, проблемите на владиниот финансиски менаџмент би биле во голема мера решени. Покрај претходно забележаните потешкотии во обезбедувањето на соодветна класификација, мерењето на продуктивноста во владата се покажало како несигурно. Иако во првичниот обид мерките на продуктивноста биле вклучени во неколку организации, веднаш се покажало дека агенциите што се насочени кон услуги или политика нудат повеќе предизвици. Процесирањето на трошоците продолжило да биде подеднакво сложено и во никој случај не било во ситуација да ги открива квалитативните разлики во услугите. Изведбените буџети понудија подобра квантитативна основа во донесувањето одлуки, но мораше да ги земе предвид и квалитативните аспекти и изгледаше дека потпирањето само врз претходното може да доведе до погрешни заклучоци. Исто така се наиде на потешкотии и во реориентирањето на приодите на практичарите и законодавците. Недостатокот на значајни образовни напори и организирањето фази на имплементацијата, создаде повеќе проблеми. Тие беа разгледани од Втората Хуверова комисија во 1955 г. која ги повтори своите препораки за класификација на програмата во буџетот и за буџет кој што беше формулиран и администриран врз основа на трошоците.[25] Оваа комисија забележа дека само некои елементи од изведбеното буџетирање беа имплементирани и за да се раздвојат идеалните од посакуваните, комисијата го воведе она што во интерес на јасноста се смета за концепирано програмско буџетирање.

[25] *Izvestaj za Buxet i Smetkovodstvo*, Huverova Komisija (1955), 13-14.

1.3.2. Модел на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање

Целта на Моделот на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање е да се предвидат сите трошоци во целост и да се направи детален преглед со добра спецификација за да се обезбеди поголема транспарентност пред јавноста со што ќе се овозможи средствата кои се одобруваат за образованието да бидат демистифицирани и да бидат на увид на граѓаните како своевиден катализатор на работењето и трошењето.

Во основа придонесот на Моделот на планирање, програмирање и буџетирање е во процесот на планирање, кое се гледа преку обезбедување проценки на последиците од аспект на трошоците и ефектите од алтернативните одлуки. Моделот претставува системски начин на планирање на идните алокации на ресурси на организацијата преку програма (проекти), а помалку преку функции или организациони единици. Исто така, моделот прифаќа дека резултатите на организацијата се остварени со интеракција на различни функции и организациони единици.[26] Тоа значи дека суштината на моделот се гледа во системското планирање на алокацијата на ресурсите со помош на програми.

Појдовен елемент на Моделот на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање е определување на целите. Целите не се дадени сами за себе туку истите треба да се базична основа за изработка на соодветна програма која треба да биде фокусирана токму кон остварување на самите цели. Откако програмот е дефиниран, следната фаза е дефинирање на ресурсите потребни за извршување на програмот, односно со кои средства ќе се располага за да се реализираат проектираните цели, сразмерно на бруто националниот доход, или со што ќе се располага во следните пет до десет години за задоволување на сите потреби во земјата. Втората фаза во оперативното функционирање на Моделот на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање е алокативна. Основната пропорција на распределба во оваа фаза се базира на тоа колку од бруто националниот производ чија употреба се

---

[26] Hellriegel, D. & Slocum, J. W. (1974). *Management. A Contigency Aproach*, Massachusetts: Addision-Wesley Publishing Company,.234.

предвидува како јавна, односно колкава би била државната потрошувачка и особено тука се мисли на делот кој државата ќе го употреби, односно ќе му го стави во функција на јавниот сектор за да ги задоволи очекуваните побарувања. Третата фаза од оперативната примена (функционирање) на Моделот на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање имајќи ги предвид приоритетите на задоволување на општите односно колективните (јавни) потреби, владата конечно, со полна сопствена одговорност, одлучува за распределбата (алоцирањето) на средствата што во претходната фаза се одредени за јавна потрошувачка во целост на одделните министерства и другите управни државни органи и организации што се корисници на буџетот.[27] Во четвртата фаза, (алоцирање на средствата) се одлучува за распределбата на средствата што во претходната фаза се одредени со одредени планови и другите акти на надлежните државни органи за стратегиско планирање.

1.3.3. Модел на финансирање врз основа на трошоците (Cost Centar budgeting)

Моделот на буџетирање врз основа на трошоците во теоријата се сретнува и како буџетирање врз основа на центар на одговорност (Responsibility-Centered Budgeting) или буџетирање врз основа на вредност (Value-Centered Budgeting). Може да се дефинира како систем на поттикнување, кој може да применува на ниво на секоја организациона единица во рамките на универзитетот или факултетот. Организационите единици се одговорни за сите трошоци кои ги прават, но и ги примаат сите приходи кои ги создаваат. Според тоа секоја организациона единица платите на своите вработени и оперативните трошоци од работењето ги покриваат од приходите кои ги остварува единицата.[28]

Целта на примената на пристапот е да ги охрабри деканите и раководителите на организационите единици да развиваат програми кои ќе привлекуваат повеќе студенти во институцијата. Овој пристап ќе обезбеди

---

[27] Jay P.(1970). *Public Expenditures and Administration*, London: The Political Quarterly, april-june, 196.

[28] Види: Андовска, М. (2008), *Планирањето во функција на зголемување на ефикасноста во финансирањето на високото образование*, Магистерски труд, Скопје:Филозофски факултет, 45-62.

финансиски поттик за организационите единици да го зголемуваат бројот и атрактивноста на нивните програми, а како резултат на тоа ќе се зголеми и нивниот приход. Раководителите на организационите единици се поттикнуваат да ги намалат трошоците и да го одржуваат нивото на ефикасно работење.[29]

Основен концепт на буџетирање врз основа на центар на одговорност е обезбедување на финансиска автономија на секоја организациона единица. Основа на пристапот се следниве принципи: 1) сите трошоци и приходи се пренесуваат на организационата единица која ги остварила; 2) за секоја организациона единица постои определен поттик да ги зголемува приходите и намалува трошоците; и 3) трошоците на други единици, како што се трошоци за библиотеките или за сојуз на студентите, се алоцираат на сите организациони единици. Со пресметка врз основа на формула се проценува висина на трошоците кои се алоцираат на организационите единици, а кои се однесуваат на библиотеките, компјутерските центри, сојузот на студенти, централната администрација и други услуги кои ги даваат универзитетите.[30]

1.3.4. Модел на буџетирање без стартна (нулта) основа

Моделот на буџетирање на нулта основа од посебно значење е воведувањето и примената на програми врзани со ефективноста на трошоците (cost effecting). Примената на овие програми се во функција на барањето на алтернативен приод во изработката на потребните акциони програми.

Значи, основната карактеристика на моделот на буџетирање на нулта основа е во тоа што тој бара проверка на програмите на различни нивоа на доделување на ресурси и изведба. Исто така, се истакнуваат и следните карактеристики:

а) целите треба да бидат формулирани одделно за секој орган/институција;

б) активностите на секоја организација се претворени во пакети на одлуки кои во основа се значително исти како програмските категории во претходните системи кои што се развиени за да покажат

[29] Исто.
[30] Исто.

изведба на различни нивоа на ресурсите како што се: „минимум", „средно", „тековно" и „напредно" ниво и

в) пакетите на одлуки потоа се проценети и распоредени на секое ниво од менаџментот според рангот.[31]

Овој распоред овозможува институциите да го дефинираат минималниот напор и да ги посочат зголемените нивоа на напор на минимумот на секоја програма. Нивоата на напор потоа се подредени по логички редослед и се подредени од најниска до највисока точка. Се што е под најниската точка не е предмет на трошок, односно точките под најниската точка не се финансираат и не се одвојуваат средства. Следна важна карактеристика на овој модел е во тоа што тој овозможува на официјалните претставници кои се вклучени во кроењето или изработката на буџетот да ги рангираат програмите врз основа на приоритети.

1.3.5. Модел на финансирање врз основа на успешност (Performance – Based Budgeting)

Моделот на финансирање врз основа на успешност во литературата се сретнува и како буџетирање врз основа на перфоманси, буџетирање врз основа на изведба, или изведбено буџетирање. Овој пристап на буџетирање се базира на финансирање на образовните институции врз основа на резултатите и остварувањата. Пристапот се однесува повеќе на активностите отколку на целите, како и на класификација на активностите, мерките за успешност и евалуација на успешноста.[32]

Финансирањето врз основа на успешност им дозволува на властите и законодавната власт да ја пресметува и оценува успешноста на универзитетите врз основа на заеднички индикатори, како единствен фактор во определувањето на целосната алокација на ресурсите за јавните универзитети и факултети. При утврдување на индикаторите на успешност потребно е да се утврди и процени дали поставените цели во одредена област или соодветните активности се

[31] Zero-Base Budgeting, (1977), Office of Management and Budget, Bulletin No 77-9, Washington,
[32] Андовска М.,(2008), *Планирањето во функција на зголемување на ефикасноста во финансирањето на високото образование*, Магистерски труд, Скопје: Филозофски факултет, 45-48.

постигнати во целост. Исто така, индикаторите на успешност претставуваат број или квалитативен опис преку кој се утврдува колку институциите или некои други аспекти се успешни. Индикаторите на успешност можат да се поделат во четири категории и тоа: инпут: број на студенти, број на вработени, инфраструктурна опременост; процес: инвестирање на единиците во ресурси (пр.вработен-студент, факултет - студент), број на акредитирани програми или просечен период за дипломирање; аутпут: број на дипломирани студенти (на различни нивоа), број на публикации, издадени книги и др.; резултат: добиени научни награди, трошоци за вработените и факултетите, сатисфакција и мотивација на вработените, потенцијална заработка на дипломираните студенти итн.[33]

1.3.6. Модел на стратешко планирање

Стратешкото планирање им помага на органите на државната управа да се фокусираат на тоа што навистина е важно, потребно и е основен приоритет во нивното работење.

Стратешкото планирање предвидува изработка на Стратешки план кој претставува основен документ на органите на државната управа во кој се содржани општите планови, програми и проекти.

Важно е да се истакне дека стратешкото планирање и стратешките планови на органите на државната управа треба да претставуваат синтеза на двете нивоа на планирање и тоа:

I.*Планирање во областа или областите за кои министерството/органот е надлежно* што подразбира детална анализа на состојбите, дефинирање на приоритетите во тие области, креирање на политики и програми преку кои ќе се остваруваат приоритетите и целите, утврдување на потребните ресурси за нивно спроведување, следење на остварувањето итн. Методот и техниките кои се применуваат на ова ниво се непосредно поврзани и превземени од областа анализа и креирање на политики.

II. *Планирање на развојот на самото министерство или орган* како организација која во согласност со законот има надлежност да ја води и да

[33] Исто.

дејствува во соодветната област или области подразбира анализа на постоечкита состојба во министерството како организација, анализа на ресурсите со кои располага, постапките кои ги спроведува и нивната ефективност и ефикасност, комуникацијата внатре во организацијата, како и дефинирањето на активностите кои треба да се превземат за министерството да може да прерасне во успешна организација подготвена да се справи со сите предизвици и да ги изврши своите функции на најефективен и најефикасен можен начин. Методот и техниките кои се применуваат на ова ниво се превземени од областа на организацискиот менаџмент.[34]

1.3.7. Модел на финансирање заснован на формула (Formula budgeting)

Моделот на финансирање заснован на формула се врзува за буџетскиот процес кој се базира на одредени формули, односно со математичка пресметка меѓу побарувачката и реалните трошоци се добива износот кој треба да биде определен во одреден временски период за соодветната активност. при дизајнирање на формулите како главни индикатори кои се земаат предвид најчесто се бројот на студенти, студиските програми, времето кое е определено за студирање итн.

Овој метод најмногу е применлив за државата особено кога треба да се води сметка за еднаквата распределба на приходите во корелација со барањата на крајните реципиенти, односно корисниците на средствата, додека мора да се нагласи дека овој модел на финансирање заснован на формула многу малку се користи, а може да се каже дека и не се користи од страна на универзитетите и факултетите.

---

[34] *Прирачник за стратешко планирање (2007)*, Влада на Република Македонија, Скопје: Генерален секретаријат, 11-12.

2. МОДЕЛИ НА ФИНАНСИРАЊЕ И РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВАТА ЗА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Во претходната глава акцентот беше ставен на теоретските модели на планирање на високото образование со издвојување на карактеристичните елементи на: моделот на повеќегодишно планирање, програмирање и буџетирање, моделот на буџетирање без стартна (нулта) основа (Zero-based budgeting), моделот на изведбено планирање и буџетирање, моделот на стратешко планирање, моделот на финансирање врз основа на успешност моделот на финансирање заснован на формула итн. Во оваа глава ќе ги опишеме двата општи модели за финансирање и распределба на средствата за високо образование кои се користат во земјите од целиот свет. Оттука во едниот модел преовладува да бидат инструментализирани еден вид на механизми кои ги прават трансферите на ресурсите директно до институциите за поддршка на редовните трошоци, капитални инвестиции, специфични цели и истражувањата. Другиот модел се врзува за друг вид на механизми, односно оние кои индиректно ги поддржуваат институциите преку трансфери на средства, ваучери и субвенции што им ги обезбедуваат на студентите и нивните семејства во вид на грантови и стипендии, даночни бенефиции и субвенционирани кредити за да ги покријат или одложат трошоците за школарина или не се директно поврзани со образовните трошоци, како што се сместување, храна и други трошоци за живеење.

2.1 МОДЕЛИ НА ДИРЕКТНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Владите обично обезбедуваат јавна поддршка на универзитетите за две главни цели: да се финансираат трошоците за настава, одржување, инвестиции и трошоци за спроведување на истражувачки проекти на универзитетите, вклучувајќи инвестиции во истражувачки капацитети и опрема.

2.1.1. Финансирање на наставата, тековното работење и инвестиции

Владите ширум светот користат голем број на различни пристапи за да им помогнат на високообразовните институции да плаќаат за нивните трошоци поврзани со наставата, операциите, како и капиталните инвестиции за академските објекти и опрема. Овие исплати обично се однесуваат само на јавните институции, иако во некои земји, како што се Нов Зеланд и Чиле некои приватни институции што се прифатливи за јавноста добиваат различни форми на институционална поддршка.[35]

При разгледување на механизмите кои ги поддржуваат институционалните активности, важно е да се прави разлика помеѓу тоа како на ниво на јавното финансирање за високото образование се утврдува висината на средствата и како тие јавните средства се распределени. Одлуката за нивото на финансирање може да се донесе преку голем број на механизми, вклучувајќи: уставни одредби, законски одобрени средства и преговори меѓу клучните креатори на политиката на владата и заинтересираните страни.[36]

Клучно прашање опфатено во овој труд е принципот на распределба на ниво на јавните средства за високото образование меѓу различните институции. Некои земји имаат традиционално користење на средствата преку варијации на следните три механизми за распределба за поддршка на овие основни дејности: преку преговарање или „ад хок буџети“, преку средства распределени по категории или наменски средства, преку однапред изготвени формули за доделување на средства и финансирање врз основа на перформанси.

2.1.1.1. Финансирање преку преговарање

Преговорите меѓу владата и високообразовните институции се најтрадиционален начин во кој средствата за работа и за реализација на плановите за инвестирање на давателите на јавни добра им се доделуваат на индивидуалните институции. Нивото на финансирање се одредува преку

[35] Barr, N.(2004). Higher Education Funding, *Oxford Review of Economic Policy*, 15.
[36] Altbach, P. & Salmi, J. (Eds.). (2011). *The road academic excellence: The making of world-class research universities*. Washington, DC: World Bank, 56.

процесот на преговори, првенствено врз основа на историските трендови, потоа обично се дистрибуираат овие средства до институциите на еден од следниве два начини: преку линиски буџети или блок дотации. Преговарањето за линиски буџети многу често се спроведува преку ставки наменети за одредени програми на институциите. Овие ставки обично вклучуваат релативно цврсти ограничувања за тоа како институциите можат да ги користат јавните средства што ги добиваат од страна на владите и од другите јавни тела. Степенот до кој институциите можат да ги пренаменат овие буџетски средства е доста ограничен, а во некои случаи е под контрола на централно ниво, додека во други случаи институциите имаат поголема дискреција.[37]

Обезбедување на блок дотации за секоја институција е уште еден начин на кој буџетите можат да се реализираат. Блок дотациите имаат тенденција да им дадат на институциите повеќе флексибилност и автономија во аранжманот на ставките, во одредувањето на тоа како јавните средства треба да бидат потрошени. Непал, на пример, е земја која размислувала да се премине од линиско буџетирање на финансирањето на високото образование преку дотации, како дел од реформите кои имаат за цел да им даде на високообразовните институции поголема автономија.[38] Австралија, од друга страна, пак, усвои реформи, кои се движат во спротивна насока, во замена за зголемување на нивото на јавното финансирање.[39] Во последните години, универзитетските претставници се согласија да преминат од блок дотациите кон пристап на подетално регулирани ставки. Земјите кои преминуваат од линиско финансирање по ставки во блок дотации мора извршат различни законски промени на прописите со кои ќе се направи прилагодување за да се приспособат на таков чекор.[40]

Во некои земји, процесот на преговори се одвива во рамките на буџетот, а се пресметува врз основа на дадени упатства. Во неколку централно американски држави (Боливија, Перу, Еквадор), на пример, Уставот предвидува

---

[37] McPherson, M. & Schapiro, M. (1991). *Keeping college affordable.* Washington, DC: Brookings Institution, 35.

[38] Center for Higher Education Policy Studies (2001), *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, Enschede, the Netherlands, 28.

[39]Chapman, B. (2001). Australian higher education financing: Issues for reform. *The Australian Economic Review* 34(2), 198.

[40] Armstrong, E. & Hamilton, L. (2013). *Paying for the party: How college maintains inequality.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 95.

дека јавните универзитети може да добијат 5 до 7 проценти од националниот буџет секоја година. Во Костарика, распределбата за високото образование се определува како процент од БДП.[41]

2.1.1.2. Финасирање со наменски средства

Средствата доделени преку категории се уште еден традиционален начин на распределба на јавните средства за високо образованите институции. Овие средства обично ја вклучуваат владата која назначува или „обележува" одредена институција или група на институции кои можат да добијат средства за одредена цел. Честопати, категориите или наменските фондови се даваат во обид да се поправи или подобри слабото финансирање во минатото на група на институции кои најчесто се карактеризираат со нивната географска локација или категориите на студенти. На пример, институции лоцирани во руралните средини може да се сметаат од страна на владата дека имаат право да добијат средства за проширување на можностите за учење на далечина. САД и Јужна Африка се примери на земји кои го користат овој начин на финасирање. Во САД, на пример, има програми кои со децении обезбедуваат средства за институции кои им запишуваат повисок процент на студенти од етничките малцинства. Во Јужна Африка, овие средства се даваат за библиотеки, за академски објекти, како и за потребната опрема за универзитети кои претежно запишуваат „црни студенти" за да се намалат последиците од апартхејдот.[42]

Искуството покажува дека доделувањето на средства по категории се најсоодветни за насочување на средства на посебна институција или групи на институции со идентификуван сет на потреби, особено за одредени физички ресурси или услуги, како што се библиотеки и лаборатории. Распределбата на наменски средства на институциите може да се постигне на неколку начини и тоа: распределбата може да се конкретизира со закон, врз основа на проценка на потребата за определени активности или услуги или врз основа на бројот на запишани студенти или некоја друга формула. Како општо правило, фондовите според категории се смета дека се подобро прилагодени на финансирање на

[41] Department for Education and Skills, (England) (2003). *Higher Education Funding: International comparisons,* 32.
[42]Center for Higher Education Policy Studies (the Netherlands) (2001), *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, 56.

проекти за капитални инвестиции од оперативните трошоци. Овие фондови, исто така, може да бидат особено корисни за финансирање на активности во кои придобивките се на поширока основа, која се прелева надвор од универзитетот и неговите студенти на пошироката заедница. Од друга страна, овие фондови имаат недостаток што може да влијае само врз институциите кои што се „подобни" за финансирање. Институциите кои се „неподобни" за финансирање имаат забелешки и имаат малку или воопшто немаат мотив да се подобрат односно да задоволат некои од владините приоритети, бидејќи не им е дозволено да се натпреваруваат за средства.[43]

2.1.1.3. Финансирање преку формули за финансирање

Многу влади со текот на времето преминале од преговарање на буџети и доделување на наменски средства кон некој вид на формула како основно средство за да се распределат средства за институциите за тековните трошоци. Овие формули се разликуваат врз основа на факторите што се користат во нивниот развој и врз основа на видот на организацијата во која се развива формулата. Фактори кои често се користат за да се утврдат соодветни формули на финансирање се условени од: бројот на персонал или запишани студенти, цената на чинење по студент, приоритетните области на студирање и капацитетот на институциите.[44]

а) Доделување на средства според бројот на вработени или запишани студенти

Повеќето формули на финансирање се базираат, барем делумно, на влезови во форма на персоналот или на студентите. Овој, повеќе елементарен вид на формула на финансирање, го користи бројот на персоналот или вработените, но и на платите во секоја институција, како основа за распределба на средствата. Понекогаш, повеќе рафинирани мерки за персоналот се користат како што се бројот на редовни професори, вонредни професори, доценти,

[43] Arum, R. & Roksa, J. (2014). *Aspiring adults adrift: Tentative transitions of college graduates*. Chicago: University of Chicago Press, 29.
[44] Види повеќе: Baker, D. (2011). Forward and backward, horizontal and vertical: Transformation of occupational credentialing in the schooled society. *Research in Social Stratification and Mobility, 29*, 5–29.

асистенти итн. Овој тип на формули се уште се користи од страна на многу влади, особено во Источна Европа.[45]

Дебатите за финансирање на високото образование станаа се пософистицирани со текот на времето, па така, дизајнот на формулите има тенденција да се движи кон бројот на студенти наместо кон бројот или квалификациите на персоналот, како основа за распределба на средствата. Бројот на студенти може да се пресмета на потенцијална или ретроспективна (вистинска) основа. Ретроспективни средства, по својата природа, имаат тенденција да бидат базирани на реалните податоци, додека потенцијалните формули обично имаат потреба од прилагодување на средината на годината за да ја одразат реалноста. Во некои случаи, формулите базирани врз персоналот се во комбинација со формулите базирани врз основа на бројот на запишани студенти. Во Полска, на пример, средства се базираат на комбинација на бројот на запишани студенти и бројот на наставниот кадар со полно работно време со докторски титули.[46]

Едно од поголемите прашања што креаторите на политиката мора да го решат е како да се дефинира она што се подразбира под оптоварување или со други зборови кажано што претставува статус со полно работно време, и како да се направи разлика помеѓу полно работно време и скратено работно време. Постои голема разновидност и во начинот на кој земјите се справуваат со овие прашања, иако речиси во сите случаи редовните студенти имаат поголема тежина од вонредните студенти во пресметувањето на трошоците по студент, но важен е и соодносот на студент/факултет, како и други фактори.

Друго клучно прашање во финансирањето базирано на системи за распределба е дали бројот на студенти кои ќе се финансираат е ограничен. Повеќето земји го ограничуваат бројот на студенти што ќе се финансира главно преку процесот на планирање кој воедно е и средство за контролирање на буџетската изложеност. Меѓутоа, некои земји имаат поголема побарувачка односно управуван систем на финансирање во кои средствата не се наменети за финансирање на сите квалификувани студенти. Нов Зеланд е можеби

---

[45] Burke, J. (2002), *Funding public colleges and universities for performance: popularity, and prospects*, Albany, New York, The Rockefeller Institute Press, 57.
[46] Center for Higher Education Policy Studies (Netherlands), (2003), *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, CHEPS, 17.

најпознатиот пример на таков систем на финансирање управуван од интересот, иако буџетската реалност бара преиспитување на овие отворени аранжмани.[47]

Кога формулите за финансирање се базираат на потенцијалните проценки за бројот на студентите и/или трошоци, задолжените аранжмани, овозможуваат почетните доделени средства да бидат разгледани во средината на годината за да ги одразат реалните нивоа на трошоците и финансирањето кои тогаш можат да се прилагодат. Повеќето земји кои ги користат формулите базирани на потенцијалните бројки на студенти признаваат дека треба да има воспоставен систем за да се поправат погрешните проекции за бројот на запишани студенти или трошоци по студент. Со овој вид на корекција во средината на процесот значително се намалува можноста за „игри", која може да се појави кога менаџерите на институциите бараат да се пресметаат трошоците за наредната година.[48]

б) Доделување на средства според пресметани трошоци по студент

Повеќето формули на финансирање се базирани на некои показатели како бројот на запишани студенти во еден временски интервал која се множи со цената на пресметката за чинење на школувањето за еден студент. Оваа цена на чинење обично се пресметува ретроактивно од една очигледна причина односно институциите не треба да се финансираат врз основа на трошоците што тие мислат дека ќе ги направат туку треба да се базира на некој од показателите како што се крајните трошоци по студент, нормативните трошоци по студент и просечните трошоци по студент.

- *Крајни трошоци по студент.* Повеќе традиционалната форма на формула за финансирање по крајни трошоци по студент се случува кога алокациите за институциите се доделуваат врз основа на реалните трошоци на студентот како што е соопштено од страна на институцијата. Во повеќето држави во САД се користат реалните трошоци по студент во формулите за

[47] Palacios, M. (2004). *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding*. Cambridge: Cambridge University Press, 38.
[48] Borgen, N. (2015). College quality and the positive selection hypothesis: The 'second filter' on family background in high-paid jobs. *Research in Social Stratification and Mobility, 39*, 32–47.

финансирање. Меѓутоа, многу земји, исто така, сакаат да се раководат на реалните трошоци во пресметувањето на нивните институционални средства.[49]

▪ *Просечните трошоци по студент.* Во овој пристап, кој претставува алтернатива за користење на реалните трошоци на студентот во секоја институција, средствата за институциите се базираат на широк систем на просечните трошоци по студент, а обично се пресметува со помош на статистика за трошење и посетувана настава.[50]

▪ *Нормативни трошоци по студент.* Ова претставува повеќе иновативен начин на пресметување на трошоците по студент во формулите за финансирање преку пресметката на нормативни трошоци. Според овој пристап, оптималните пропорции на персонал/студент и други параметри за стандардизирана ефикасност се користат за да се пресмета она што трошоците по студент треба да бидат, а од она што тие се на вистинското или на просечно ниво. Така, земјите кои ја користат формулата за нормативни трошоци имаат потенцијал за подобрување на сопствената ефикасност. Меѓу индустриските земји Англија е една од земјите каде нормативни трошоци станаа дел од пресметката на формулата за финансирање. Честопати, на барање на Светската банка, нормативни трошоци беа воведени во формулите за финансирање во голем број на земји во развој и во транзиција, како, на пример, во Бугарија, Унгарија и Чешка.[51]

Понатаму, пресметувањето на трошоците може да биде според стандарди за мерење. Оваа формула на финансирање е една форма на нормативни трошоци која се користи во некои земји каде што структурата на трошоците е врзана за „репер“ институција или збир на институции. Голем број на држави на пример Кентаки во САД, користеле структури на слични институции, цена во други држави да помогнат во утврдувањето на трошоците по студент во својата формула на финансирање.[52]

Прашањето дали да се разликуваат трошоците направени од страна на студентот на специфично поле и ниво на студии е, исто така, важно, без разлика на тоа каков тип на цена на пресметка на студентот се користи. На пример, е

---

[49] Salmi, J. (1992). Perspectives on the Financing of Higher Education. *Higher Education Policy, volume 5, number 2*, 57.
[50] Исто.
[51] Исто.
[52] Исто.

трошоците по студент на додипломски студии или прв циклус на студии треба да се пресметуваат одделно од трошоците по студент на втор циклус студии. Понатаму, треба да се направи разлика помеѓу релативно ниската цена на чинење во областите на општествените науки од трошоците во природните науки и медицината, по примерот на високоразвиените држави. Повеќето влади ги прават ваквите разлики во нивните системи за распределба преку широк спектар на параметри. Еден начин е да се „брендираат" одредени области со одреден фактор. Овие брендови може да станат прилично бројни. Во еден момент, на пример, Велика Британија имаше матрица од 44 различни „бренда" за цената на студирање по студент, иако таа структура е поедноставена со најновите реформи.[53] Австралија неодамна најави дека во системот на распределба во која фиксни суми по студент ќе се користат во осум области и дека бројот на студенти кои ќе се финансираат во секоја група, исто така, ќе биде определен, што претставува чекор напред во контролата.[54]

в) Доделување на средства според приоритет

Овој основ за финансирање сака да ги одрази националните и регионалните приоритети како што се критичните потреби за работната сила. Овој пристап, исто така, може да биде комбиниран со области на студии наведени претходно, така што определени области кои што се од најголема важност, има тенденција да добијат највисок степен на средства. Традиционалниот начин за финансирање според важност се случува кога централните тела утврдуваат кои програми треба да се финансираат врз основа на утврдување на нивната важност. Овој пристап се воведува во некои земји заедно со „цената" на чинење платена од страна на владата или органот на финансирање на институциите за место во област со висок приоритет која е повисока од она што се плаќа за места со понизок приоритет на области на студии. Во некои случаи, вкупните трошоци по студент, па дури и повеќе од тоа може да им се додели на институции за места кои што се утврдени дека се во висок приоритет во области на студии, или плаќањата може да се зголемат за оние институции кои се смета дека се со повисок приоритет од другите

[53] Hefce. (2003), *Funding higher education in England – How hefce allocates its funds*, London: Higher education funding council for England, 67.
[54] Department of Education, Science, and Technology (Australia). (2002). *Higher education at the crossroads: An overview paper.* Canberra, 89.

институции. На пример, на установи во руралните средини може да им се исплатат повеќе средства од установите во урбаните средини, ако постои желба да се обезбеди повеќе дисперзирана дистрибуција на студентите.[55]

г) Формула на финансирање базирана на компоненти

Друг традиционален пристап на финансирање се случува кога институционалните мерки и перформанси се вградени во формула на финансирање, на пример, со плаќање на институциите врз основа на бројот на затечени студенти на крајот на годината или пак завршени студенти, наместо според бројот на запишани студенти.[56]

д) Дизајнирање на формулите за финансирање

Голем број организации можат да ја преземат одговорноста за тоа како јавните средства се распределуваат на национално или на локално ниво, вклучувајќи ги релевантните министерства или посебна агенција која делува како тампон тело кога се преговара меѓу владата и високообразовните институции. Две главни опции се во игра.

Во повеќето земји, политички избрани лица, влијаат на дизајнот и имплементацијата на формулата за финансирање и/или се одговорни за водењето преговори со високо образовните институции. Од друга страна, Мексико, Чиле, Јужна Африка и Индија се земји каде што неполитички избрани административци имаат значителна независност во креирањето на процесите и процедурите за распределба на средствата. Сепак во најголемиот број на земји, избраните функционери имаат повеќе власт над финансирање и донесувањето на одлуките.[57]

Во мал број на земји, постојат „тампон тела“ кои се развиени и ја спроведуваат формулата за финансирање. „Тампон телата“ како, Комисијата на универзитетот за грантови во Индија или Советот за финансирање на високото образование на Англија претставуваат врска меѓу владите и институциите и имаат за цел да се изолира процесот на финансирање од прекумерни политички

---

[55] Borgen, N. (2015). College quality and the positive selection hypothesis: The 'second filter' on family background in high-paid jobs. *Research in Social Stratification and Mobility 39*, 32–47.
[56] Hauptman, A. (1998). Linking funding, student fees, and student aid. *International Higher Education 13 (Fall),* 10-11
[57] Palacios, M. (2004). *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding.* Cambridge: Cambridge University Press, 158.

притисоци. Советот за високо образование во Турција (ЈОК) е едно од повеќето независни тампон тела и е со мандат да одлучува за распределба на средства за високо образовните институции.[58]

Одлуките во врска со нивото на јавни средства наменети за високо образование треба да се одвива во политичките тела за да се осигура дека најдобро му служи на јавниот интерес. Спротивно на тоа, одлуките за тоа како јавните фондови или одобрените средства ќе бидат дистрибуирани до институциите треба да бидат изолирани колку што е можно повеќе од политичкиот процес. Системот на финансирање спроведено од страна на Советот за финансирање на високото образование на Англија е одличен пример на орган на „тампон" финансирање кои ги распределува финансиските средства според приоритети и врз основа на перформанси. Неговите надлежности се како на институциите да им се исплати повеќе средства за студентите запишани во приоритетни области на студии, формулирање на „скалите" за нормативни трошоци кои што се користат за одредување на нивото на плаќање за запишаните студентите на институциите, плаќањата врз основа на бројот на студенти кои ќе завршат година на студии, а не врз основа на бројот на запишани студенти и на институционалните исплати за студентите од семејства со ниски примања.[59]

Друго прашање во врска со организациите кои се развиваат или воспоставувањето на формули за финансирање е дали тие го регулираат само високото образование, академските колеџи и универзитети, или пак тоа е поширок спектар на високо образовни институции, вклучувајќи повеќе стручно ориентирани колеџи или институти, отворени универзитети, итн. Традиционалниот пристап е формирање на одделни субјекти за регулирање на финансирањето на универзитетите и други високо образовни институции. Советите за финансирање на високото образование во Англија, Ирска, Пакистан и Турција и во повеќето држави во САД се примери на овој традиционален пристап. Со формирањето на Комисијата за високото образование во 2002

[58] Hauptman, A. (1998). Linking funding, student fees, and student aid. *International Higher* Education 13 (Fall), 10-11.
[59] Boliver, V. (2011). Expansion, differentiation, and the persistence of social class inequalities in British higher education. *Higher Education, 61*, 229–242.

година, Нов Зеланд, беше меѓу првите земји која воспостави тело за финансирање кое го покрива целиот спектар на високото образование.[60]

2.1.1.4. Финансирање врз основа на перформанси

За разлика од преговорите за буџети, наменски средства или формули на финансирање кои се фокусираат на влезови или на бројот на запишани студенти, финансирање засновано на перформанси претставува една од поновите и растечки иновации на механизми за финансирање на високото образование во последните децении. Поврзување на нивото на финансирање со постигнатите перформанси и очекувани резултати претставува јасна промена на традиционалните пристапи за финансирање. Финансирањето врз основа на перформанси се разликува од повеќето други пристапи на распределба во тоа што тие имаат тенденција да користат индикатори кои повеќе ги рефлектираат целите на јавната политика отколку институционалните потреби. Тие, исто така, содржат иницијативи за институционално подобрување, а не само за одржување на статус кво, која често е карактеристика на повеќе традиционални механизми за распределба.[61]

Процесите на распределба врз основа на перформанси може да биде темелено врз голем број на критериуми кои ја признаваат ефикасноста на институцијата и работата на студентите. Системите за користење на индикатори за мерење на резултати на студентите е пример за пристап ориентиран кон студентите додека процесот кој користи стапка на завршени студенти се смета за приод ориентиран кон институцијата.

Во основа, постојат неколку механизми за распределба на средствата и тоа:[62]

1. Договорите за извршување - владата да влезе во договори со регулаторните институции за да одредат заеднички цели.

---

[60] Hauptman, A. (2004). Using institutional incentives to improve student performance. In R. Kazis, J. Vargas, and N. Hoffman (eds), *Double the numbers: Increasing postsecondary credentials for underrepresented youth.* Cambridge: Harvard Education Press,. 55-68.

[61] Borgen, N. (2015). College quality and the positive selection hypothesis: The 'second filter' on family background in high-paid jobs. *Research in Social Stratification and Mobility 39*, 32–47.

[62] Callender, C. (2013). The funding of part-time students. In D. Heller & C. Callender (Eds.),*Student financing of higher education: A comparative perspective.* London: Routledge, 115–136.

2. *Финасирање врз основа на перформанси* - дел од средствата за јавното финансирање за високото образование се врши врз основа на различни постигнати резултати.

3. *Конкурентски средства* - кои се доделуваат врз основа на рецензирани предлози со цел да се постигне институционално подобрување или остварување на целите на националната политика.

4. *Плаќања според резултати* - мерки за исплаќање според постигнати резултати кои се користат за одредување на сите или дел од средствата кои институциите ги добиваат преку формула или како посебен сет на плаќања.

Договорите за извршување обично не се законски применливи документи. Наместо тоа, тие се почесто се необврзувачки регулаторни договори склучени меѓу владите или „тампон телата“ и високообразовните институции и тие можат да бидат во различни форми. Договорите можат да бидат со целиот систем на институции или со одделни институции. Целото финансирање или дел од финансирањето може да се базира на тоа дали институциите ги исполнуваат условите во договорите. Договорите може да бидат однапред финансирани или пак прво да се исполнат, а потоа да се исплатат средствата. Во некои случаи, на овие договори може да се гледа како на казнен инструмент, а не како стимуланс, кога неуспехот во исполнувањето на целите може да резултира со намалено финансирање.[63]

Примери на успешни договори за извршување се бројни. На пример Франција, која од 1989 година троши една третина до една половина од годишниот буџет за високото образование на договорите за извршување на временски период од четири години. Уплатата се врши кога ќе бидат потпишани договорите, со оценка откако ќе се заврши договорниот период за да се процени степенот и ефективноста на спроведувањето. Финска и Данска имаат договори со кои се утврдуваат општите цели за целокупниот систем на високото образование, како и конкретни цели за секоја институција. Во Колорадо (САД), како дел од новиот систем на ваучери и реформи во образованието каде со потпишувањето на договорите за извршување се предвидени казнени мерки за институциите кои не ги исполнуваат стандардите, како дел од поширокиte

[63] Chapman, B. (2014). Income contingent loans: Background. In B. Chapman, T. Higgins, & J. Stiglitz (Eds.), *Income contingent loans: Theory, practice and prospects* . Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 12–28.

напори на реформите.[64] Швајцарија, исто така, почна да ги воведува договорите за извршување во средината на 1990-тите години, како дел од реформите за давање на универзитетите поголема автономија. Една неодамнешна проценка на реформите покажува дека, во отсуство на дополнителни промени во рамките на самите универзитети, договорите за извршување не донеле значителен пораст на ефикасноста.[65]

Финансирањето врз основа на перформанси може да биде дел од буџетските трошоци кои се алоцираат врз основа на голем број на критериуми за ефикасност. На нив обично оди помалку од 5 проценти од вкупните финансиски средства, но во некои случаи може да биде речиси 100 отсто на финансиски средства. Бројот на индикатори се движи од еден до повеќе.[66] За ефикасноста на мерките обично се решава преку преговори меѓу владина агенција или „тампон телото" и образовните институции. Примери за овој модел се бројни. Јужна Африка со години наназад издвојува по повеќе основи од својот буџет средства за студирање, истражување и други услуги врз основа на повеќе индикатори за ефикасност. Ова финансирање според перформанси е дополнето со конкурентски фонд. Во САД[67], повеќе од десетина федерални влади користат сет на перформанси за вакво финасирање.[68]

Една од позначајните новини за финансирање на високото образование во текот на изминатите неколку децении се **„конкурентските средства"** кои претставуваат алтернатива на повеќетрадиционалниот пристап на фондови според категории. Обично, во такви системи, високообразовни институции и/или одделни сектори во рамките на институциите се поканети да формулираат предлог-проекти што се разгледуваат и се избрани од страна на надлежни тела, според транспарентни процедури и критериуми. Аргентина, Боливија, Бугарија,

---

[64] Salmi, J. (1992). "Perspectives on the Financing of Higher Education". *Higher Education Policy, volume 5, number 2*, 23-38.

[65] Schenker-Wicki, A. & Hürlimann, M. (2006). "Performance Funding of Swiss Universities – Success or Failure? An *ex post* Analysis. *Higher Education Management and Policy, volume 18, No. 1*, 45.

[66] Organization for Economic Cooperation and Development. (2003). *Education at a glance, 2003*. Paris: OECD, 56-64.

[67] McPherson, M. & Schapiro, M. (1991). *Keeping college affordable*. Washington, DC: Brookings Institution, 79.

[68] Примерите се следните: Тенеси издвојува 6 отсто од средствата врз основа на повеќе критериуми, Јужна Каролина, поголемиот дел од своите годипши буџетски алокации ги врши врз широк спектар на критериуми за извршување. Искуството во Јужна Каролина е поучно затоа што претставува екстремен случај во финансирања базирани како држава, одлучи да ја одвои речиси целиот нејзин годишен буџет врз основа на ефикасноста на мерките.

Чиле, Гана, Унгарија, Индонезија, Мозамбик, Шри Ланка се примери на земји кои имаат воспоставено конкурентски средства во изминатата деценија, многу често со финансиска и со техничка поддршка од Светска банка[69].

Конкурентските фондови обично се утврдени за целите на подобрување на квалитетот и релевантноста, промовирање на иновации и поттикнување на подобро управување - цели кои е тешко да се постигнат преку формулите за финансирање или категориските фондови. Критериумите за избор се разликуваат од земја до земја и зависат од специфичните цели на политиката утврдени од страна на националните влади. Во Аргентина и во Индонезија, на пример, предлози може да се поднесат од страна на универзитетите како целина или самите факултети и институти/одделенија. Во Чиле и на јавните и на приватни институции им е дозволено да се натпреваруваат за јавно финансирање. Во Египет беше формиран фонд во почетокот на 90-тите години на минатиот век специјално за стимулирање на реформи во рамките на факултетите за инженерство.[70]

Основен предуслов за ефективно функционирање на конкурентските средства, и еден од нивните значајни придобивки е практиката на транспарентност и „фер игра“, преку воспоставување на јасни критериуми и процедури и создавање на независна комисија за следење. Во земјите со релативно мала или изолирана академската заедница, пожелно е да се состави регионален или меѓународен базен на рецензенти за да се намали опасноста од самозадоволство и субјективна оцена кај ограничена група на национални колеги. Употребата на транснационален базен е долгогодишна пракса во скандинавските земји и во Холандија.[71] Една додадена вредност на конкурентските механизми за финансирање е дека тие ги поттикнуваат високообразовните институции да преземат стратешко планирање на активности со кои им се помога да изготвуваат предлози врз основа на цврста идентификација на потребите и врз основа на планот за ригорозни мерки.

Меѓународното искуство со конкурентските средства покажува потреба да се разгледаат три оперативни прашања при дизајнирање на нов фонд и тоа:

---

[69] World Bank. (2000). *Higher education in developing countries.* Washington, DC: World Bank Task Force on Higher Education and Society, 139.
[70] Исто, 159.
[71] World Bank, (1994), *Higher education: The lessons of experience*, Washington D.C., World Bank, 16.

„Како да се создаде „поле за натпревар“ во кое се натпреваруваат системи со силни и слаби високообразовни институции?“, „Треба ли и приватните институции да се квалификуваат за натпревар?“, „Дали е потребно да се земат предвид акредитацијата или слични форми на обезбедувања на квалитет?“.

Да се справите со хетерогеноста на институциите и со нивниот капацитет е вистински предизвик. Оттука може да се остави простор за финансирање со различни критериуми за подобност или пак поставување на минимални критериуми за зголемување на капацитетите меѓу институциите со различни нивоа на способност. Во Индонезија, на пример, три различни можности на конкуренцијата се дизајнирани да им служат на универзитетите според нивниот вистински институционален капацитет. Оваа одлука помогна да се спречи најсилните институции да ги добијат сите расположливи средства, оставајќи ги послабите институции надвор од игра без можност да добијат значајни јавни ресурси за инвестиции за подобрување на сопствениот квалитет. Во еден проект на високото образование во Кина, во кои најсилните универзитети со најголем капацитет, беше потребно да оформат партнерство со послаб универзитет, како услов за натпреварување за средства од фондот за реформи на наставната програма. Во Египет во 2000 година конкурентски фонд, иницира од Светската банка поддржуваше реформи во образованието каде факултетите имаа можност да добијат техничка помош во подготовката на проектот и за подобро формулирање на предлозите. И во Египет, предлозите во кои се вклучени договор за партнерство меѓу посилен универзитет и послабо рангиран универзитет добиваа дополнителни поени на евалуацијата.[72]

Владите кои сакаат да се поттикне растот на повисок квалитет на приватните институции можат да ги користат конкурентските фондови за поддршка на инвестициите во овие институции. На пример, конкурентскиот фонд за образование во областа на инжинерството на Филипините ја има оваа функција од 1980-тите. Слично и во Шри Ланка, Чиле и Гана владите ги ставија на располагање јавните ресурси и на приватни високообразовни институции.[73]

Конечно, една од предностите на конкурентските фондови е дека тие имаат поголема веројатност да бидат ефикасни во подобрувањето на квалитетот

---

[72] World Bank. (2000). *Higher education in developing countries.* Washington, DC: World Bank Task Force on Higher Education and Society, 67-73..

[73] World Bank, (1994), *Higher education: The lessons of experience*, Washington D.C., World Bank, 43-48.

од пошироко базирани пристапи, како што се преговарање за буџети и составување на формули за финансирање. Затоа, еден начин на кој со конкурентнитските средства може да се подобри квалитетот е да се поврзат подобноста за финансиски средства за учество во процесот на акредитација, на доброволна основа (Аргентина) или во задолжителен начин (Чиле). Друг пристап е да се користат средствата за подобрување на квалитетот, како критериум за оценување на предлозите и избирање на најдобрите проекти.[74]

Плаќања според постигнати резултати. Постојат два начини според кои некои влади им плаќаат на институциите за постигнатите резултати. Едниот пристап користи одреден сет на мерки за да се пресмета ефикасноста и институционалната подобност за сите студенти или дел од нив преку формули за финансирање на тековните трошоци.[75] Вториот пристап се случува кога владите или приватни субјекти се согласуваат да им платат на институциите за секој студент кој завршил една година на студии или се добил со степен на звање во одредени области на студии или пак се здобил со специфични вештини.[76]

2.1.2.Финансирање на истражувањата

Финансирање на истражувањата (основни и применети), претставува една од основните функции карактеристични за еден сеопфатен универзитет. Одговорноста на владата во однос на академските истражувања е да се помогне да се осигура дека јавните средства за оваа намена се трошат ефикасно и

---

[74] Исто.

[75] Примери на земји кои имаат вградени перформанси во нивните формули за финансирање се следните. Англија, каде што се исплаќаат периодични суми според бројот на студентите кои завршиле успешно година на студии. Данска, која има „модел таксиметар“, во која од 30 до 50 проценти од тековните средства се исплаќаат за секој студент кој положил одредени испити. Холандија, каде што половина од доделените финансиски средства се базира на бројот на стекнати дипломи. Јужна Африка, каде што се применува формула за финансирање според бројот на запишани студенти и бројот на дипломирани студенти. И Норвешка, каде што дел од финансирањето се врши врз основа на бројот на добиени кредити а друг дел од финансирањето се добива врз основа на бројот на дипломирани студенти.

[76] Финансирањето според постигнати резултатите може да се појави надвор од редовната формула за финансирање. Во Колорадо (САД), на пример, државата врши исплата согласно договор за плаќање по услуга за одреден број на субвенционирани добиени кредитни по студентит за да се надополни шемата на финансирање според системот на ваучери за студенти. Друг вид на исплата според постигнати резултати се одвива во рамките на системите на заедницата на колеџи во САД и Канада, со која владата склучува договори со приватни фирми за обука на вработените.

ефективно за да се исполнат целите на политиката на генерирање на релевантни сознанија и подобрување на квалитетот на истражувачките капацитети, а секако и академски придонес. Голем број договори постојат низ целиот свет за финансирање на истражувањата на универзитетите вклучувајќи ја и исплатата на средства за покривање на трошоците на работењето. Ова се случаи во кои наставата и истражувањата се финансираат заедно, потоа финансирање според проекти и доделување на посебни грантови за истражување. Изворите на финансирање на истражувањата, исто така, се разновидни и вклучуваат: национални истражувачки тела/совети, владини институции, добротворни организации, индустријата и трговијата, како и министерствата за образование или „тампон органот на финансирање".[77]

2.1.2.1. Заедничко финансирање на наставата и истражувањата

Комбинираното финансирање на наставата и истражувањето е можеби најчестиот пристап за финансирање на истражувањата, при што институциите користат некои од јавните ресурси кои ги добиле за да платат за спроведување на истражување на кампусот во прилог на трошоци за академската настава и институционалните операции. Повеќето држави во САД и во многу други земји низ целиот свет за истражување користат заеднички фондови кои ги добиваат како дел од преговорите за нивните буџети или пак согласно со формули на финансирање. Заедничкото финансирање на наставата и истражувањата веројатно е најлесно да се администрира затоа што не бара дополнителни субјекти како што се истражувачки совет или слично тело за донесување одлуки за распределба. Барем во теоријата, заедничкото финансирање на наставата и истражувањата, исто така, ја има силата да биде начинот на финансирањето кои ќе ги интегрира наставата и истражувачките напори, што многу претставници на високото образование и аналитичари веруваат дека е посакуван исход.[78]

И покрај многуте позитивни атрибути на комбинираното финансирање на наставата и истражувањата, еден од најсилните аргументи кој е против е дека тоа може да ги одвлече јавните службеници надвор од поставената агенда за

[77] Department for Education and Skills, (England) (2003). *Higher Education Funding: International comparisons,* 19-23.
[78] Corak, M. (2012). *Inequality from generation to generation: The United States in comparison.* Ottawa: Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa, 112.

истражување на нивната земја. Многу набљудувачи тоа право би го виделе како силна страна затоа што политичарите се надвор од одлуките за тоа кое истражување треба да се финансира. Но заедничко финансирање на истражувањето и наставата во суштина ја става одговорноста за донесување одлуки во рацете на раководството на институциите и на факултетите, кои можат, но не мораат да ги земат предвид националните цели кога се донесуваат овие интерни одлуки за распределба. Како резултат на тоа, националниот престиж не е во преден план кога истражувањата и наставата се финансираат заедно. Покрај тоа, внатрешната цел за поголема ефикасност на трошоците не е веројатно дека ќе се оствари кога истражувањето е заеднички финансирано со наставата. Кога се финансираат одделно, владата, исто така, ќе може да добие одредена флексибилност за влијание при менување на приоритетите.[79]

2.1.2.2. Финансирање на проекти за истражување

Друг заеднички начин за распределба на јавните средства за истражување се случува кога факултетите се финансирани за конкретни проекти, обично врз основа на прегледи на предлози. Федералниот систем на финансирање на истражувањето во САД, кој е применет од страна на повеќе агенции за финансирање како што се Националниот институт за здравство и Националната фондација за наука, интензивно го користат процесот на рецензија за да се утврди кои проекти ќе добијат финансирање.[80] Со мерење на квалитетот и потенцијалот на предлозите на објективен начин, процесот е малку изолиран од неизбежните политички притисоци. Слично и во голем број на други земји повеќе агенции се одговорни за финансирање на рецензирани научно-истражувачки проекти. Финансирањето од страна на владата понекогаш е дополнение на веќе добиениот грант од страна на институционални или приватни извори.[81]

---

[79] Gärtner, S. & Prado, S. (2012). *Inequality, trust and the welfare state: The Scandinavian model in the Swedish mirror.* Högre seminariet, 7 November. Ekonomisk-historiska institutionen, Göteborgs universitet, 47.

[80] McPherson, M. & Schapiro, M. (1991). *Keeping college affordable.* Washington, DC: Brookings Institution, 45.

[81] Organization for Economic Cooperation and Development. (2003). *Education at a glance, 2003.* Paris: OECD, 76-79.

Финансирањето на истражувачките проекти има голем број на предности во однос на заедничко финансирање на наставата и истражувањата. Под претпоставка дека процесот на рецензија се спроведува правилно, тогаш реално е да се очекува целта за одржување и подобрување на квалитетот на истражување да се постигне во целост. Рецензираните проекти, исто така, честопати имаат најдобар потенцијал за комбинирање на релевантноста и квалитетот, при тоа политичарите одлучуваат кое ниво на финансирање да им се обезбеди на различни дисциплини, но тие не влијаат на изборот кои проекти и институции да се финансираат.[82]

Сепак, предностите на рецензираните проекти, исто така, може да бидат и нивните слабости. Хомогеноста во изборот на рецензенти, без луѓе кои поинаку размислуваат, секако дека може да ја задуши иновацијата, да резултира со тесни истражувачки агенди и да го одвлекува вниманието од квалитетот и релевантноста на финасираните проекти. Слично на тоа, дефектите во процесите на буџетирање може да доведат до неефикасност, па дури и контроверзии, кога постои перцепција дека средствата биле несоодветно потрошени.

2.1.2.3. Блок дотации за финансирање на истражување

Според овој помалку традиционален механизам за алокација на фондови за истражување, институциите добиваат распределба на блок дотации кои не се разликуваат, или не се однесуваат за наменски проект па тогаш институциите и факултетите имаат широка флексибилност во поставување на своите приоритети за трошење на овие средства. Во некои случаи, услов за добивање на блок дотациите може да биде институционалниот капацитет. Износот на средства за јавно истражување за секој универзитет е врз основа на периодични рецензирани проценки на колективниот капацитет на факултетот да спроведе истражување на иновативен начин. Во Англија, на пример, според пристапот на „синото небо“ распределбата на фондови за истражување се базира на резултатите од истражувањата и се спроведува на секои 5 до 7 години, кога се мери квалитетот на истражувањето произведено на различни универзитети иако

[82] Geiger, R. (2015). Does higher education cause inequality? Essay review on Mettler (2014) and Armstrong and Hamilton (2013). *American Journal of Education, 121(2),* 299–310.

оваа оценка може да биде нерелевантна.[83] Шкотска, исто така, користи блок дотации за финансирање на истражувањето. Австралија, на пример, воведува сличен систем на финансирање на истражувачки проекти засновани на индикатори за квалитет на истражувањето и неговото влијание врз општеството.[84]

Друг начин да се финасира истражувањето со средства со блок дотации е да се финансираат центрите за истражување и совршеност на одредени институции, кои често се специјализираат во одредени области. Во САД, федералната влада и голем број на држави го имаат усвоено овој пристап, како начин да се дополни финансирањето на истражувањето вградено во нивното основно финансирање. Нов Зеланд и Холандија се примери на земји членки на ОЕЦД каде најмногу од финансираните академски истражувања се преку овој начин на финансирање. Милениумскиот институт во Чиле и Венецуела, со средства од Светската банка, се примери за тоа како некои други земји имаат воспоставено свои центри на совршеност.[85] Во некои случаи, центрите функционираат како независни истражувачки субјекти во голема мера исклучени од универзитетската администрација.

Финансирање на истражувањето со блок дотации може да биде ефикасен начин да се остварат важни цели на политиката. Центрите за истражување и совршеност имаат потенцијал за подобрување на релевантноста на истражувањето со фокусирање на националните и на регионалните потреби. Пристапот како „синото небо", на пример, во системот на финансирањето за истражувања на Англија многу е поверојатно дека ќе поттикне иновација и креативност за разлика од многу други методи на распределба на средствата за истражување, бидејќи тие овозможуваат поголема флексибилност и автономија во изборот на истражувачки проекти.[86] Понатаму, овој начин на финасирање на буџетот со блок дотации може да влијае врз остварување на внатрешните цели и ефикасност кои можат да бидат исполнети. Негативна страна и еден од

---

[83] Department for Education and Skills, (England) (2003). *Higher Education Funding: International comparisons*, 37.
[84] Organization for Economic Cooperation and Development. (2003). *Education at a glance, 2003*. Paris: OECD, 213.
[85] World Bank. (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington D.C, 98.
[86] Boliver, V. (2011). Expansion, differentiation, and the persistence of social class inequalities in British higher education. *Higher Education, 61*, 229–242.

најголемите проблеми е дека доделувањето на блок дотации нема да биде доволно изолирано од политички притисоци. Ако грантовите се доделуваат на одредени универзитети тие се базираат повеќе на политички интереси отколку на демонстрирани капацитети, а тоа не е од корист за подобрување на ефикасноста. Клучно прашање за креаторите на политиката е да се разгледа колку средства да се распределат низ рецензирани проекти и како да се обезбеди поголема флексибилност преку блок дотации.

2.1.2.4. Финасирање врз основа на побарувачка за финансирање на истражувањето

Во голем број земји, универзитетите се финансирани индиректно преку обезбедување на стипендии за истражувања и настава за професори, асистенти и дипломираните студенти и тоа до степен до кој владата или приватниот сектор се извор на оваа помош. Генерално тоа го намалува финансискиот товар на самите институции и со право на тоа да се гледа како индиректен извор на поддршка за институциите. САД е одличен пример на овој пристап каде што постојат повеќе агенции кои располагаат со фондови за истражување за различни програми за поддршка на дипломираните студенти. Ова прашање ќе се дискутира понатаму во трудот, кога ќе зборуваме за различните механизми за распределба кои обезбедуваат индиректна поддршка на институциите, како и директна поддршка на студентите и нивните семејства.[87]

2.2. МОДЕЛИ НА ИНДИРЕКТНО ФИНАНСИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Иако најголем дел од јавната поддршка за финасирање на високото образование во повеќето земји оди преку образовните институции, голем број на земји, исто така, обезбедуваат дел од јавните средства за високото образование преку помош на студентите и нивните семејства. Еден од повеќето иновативни начини или базирани пристапи кон студентот е доделувањето на ваучери на студентите преку кои се финансираат тековните трошоци на

[87] World Bank. (2000). *Higher education in developing countries.* Washington, DC: World Bank Task Force on Higher Education and Society, 213.

институциите индиректно преку ваучери обезбедени на студентите. Обично, дел од јавните средства се наменети директно за студентите и/или нивните семејства во повеќе традиционални форми на неповратна помош, како што се грантови и стипендии и разни владини субвенционирани модели на студентски кредит. Во некои земји, поддршка на студентите се обезбедува во форма на грант/кредит во кои помошта започнува во една форма, а со текот на времето, се преобразува во друга форма.[88]

2.2.1. Финансирање преку ваучери

Низ целиот свет, дебатите за ваучер системите се многу почести за финансирање на основното образование и исполнувањето на некои други владини функции отколку за финансирање на високото образование. Но, треба да се знае, дека во сите јавни функции, целта за применување на ваучер системот во основа е иста: да се промовира поголема конкуренција меѓу провајдерите на добра или услуги преку обезбедување на поддршка од јавноста индиректно преку потрошувачите, а не директно на давателите на услуги.[89]

Голем број на идеи може да се сретнат за тоа како може да се користат ваучерите за финансирање на високото образование. Па така, на пример, студентите и/или семејствата добиваат купон (ваучер), што претставува одредена сума на пари кои може да се користат исклучиво за трошоците поврзани со високото образование, или пак, студентите можат со ваучерот да и платат на установата во која се запишуваат, а институцијата може потоа вредноста на купонот да ја побара од владата. Ова овозможува преносливост на ваучерот и избор на корисникот.[90]

Едно пошироко видување вели дека ваучерите може да се искористат за да се покријат сите или дел од тековните трошоци на институциите, особено оние кои се потпираат главно на јавните средства за финансирање на нивното работење. Овие ваучери служат како алтернатива на традиционалните методи на распределба на јавните средства директно на институциите за да се помогне

---

[88] Boliver, V. (2013). How fair is access to more prestigious UK universities? *The British Journal of Sociology, 64*(2), 344–364.

[89] Jongbloed, B. & Koelman, J. (2004), *Vouchers for higher education?* Center for Higher Education Policy Studies, Netherlands. 57-62.

[90] Geiger, R. (2015). Does higher education cause inequality? Essay review on Mettler (2014) and Armstrong and Hamilton (2013). *American Journal of Education, 121*(2), 299–310.

во задоволувањето на нивните тековни трошоци. Во развојот на двата вида на ваучери за високото образование, креаторите на политиката треба да ги разгледаат грижите за голем број на клучни прашања: „Дали ваучерите ќе ги покриваат вкупните трошоци на образованието, или пак ќе се користи школарината како инструмент за да се платат дел од трошоците?“, „Дали ваучерите ќе им бидат достапни на сите студенти или пак ќе бидат наменети само за одредени групи на студенти?“ „Дали ваучерите ќе го имаат истиот износ за сите студенти, или пак студентите од загрозените семејства ќе добиваат повеќе?“, „Дали студентите на приватните институции ќе можат да ги користат ваучерите, или тие ќе бидат ограничени само на јавните институции?“.

Побарувачката на ваучери се иновативен начин на финансирање и постојат бројни примери на земји или држави кои ги користат. Најистакнат пример може да се најде во државата Колорадо (САД), која започна со финансирање на високото образование преку систем на ваучер во 2004 година за да плати дел од тековните трошоци на студенти за студирање во јавни и приватни институции. Исто така, Законот, усвоен во 2004 година, во Република Грузија создава рамка за сличен систем на на финасирање преку ваучери. Во Бразил е претставена нова интересна варијанта на систем на ваучери. Според оваа нова програма, бразилската влада дава даночни олеснувања за да „купи“ места на приватните универзитети за заслужни, академски квалификувани студенти со ниски примања кои не биле примени на јавните универзитети. Јавно-приватното партнерство ги обединува локалните власти, групата на приватни универзитети и голем број на работодавачи од приватниот сектор на кои им се нудат квалификувани студенти со ниски примања, кои не можат да најдат место во јавен универзитет, а им се дава можност да учат во еден од локалните приватни универзитети. Студентите добиваат стипендија која е еквивалентна на 75 проценти од трошоците за школарина а, исто така, добиваат заем од Националната агенција за студентски кредит за останатите 25 проценти од трошоците.[91]

[91] Vossensteyn, H. (2004). *Student Financial Support: An Inventory in 24 European Countries*, Center for Higher Education Policy Studies, (the Netherlands), 115-119.

2.2.2. Финансирање преку владини грантови и стипендии

Повеќето земји обезбедуваат неповратна помош на своите студенти, која има различни форми. Грантовите и стипендиите се предвидени за учениците во две форми: директна и индиректна. Во Франција и повеќето франкофонски земји, студентите кои ги исполнуваат условите добиваат пари директно од специјализирана владина агенција. Но, во повеќето земји, традиционалниот начин на давање неповратна помош вклучува индиректно одобрување од менаџментот во високообразовните институции кои ги носат одлуките за тоа кој има право да прими грант или стипендија и колку таа треба да изнесува, за што многу често насоките се добиени или ограничувањата се поставени од страна на владата. Степенот на владината регулаторна интервенција има тенденција да биде под влијание на начинот на кој се финансираат грантовите и стипендиите. Ако институциите од сопствени средства обезбедуваат попусти за студентите тогаш улогата на владата во одредувањето подобност е обично помала. Во повеќе случаи каде што јавните фондови го сочинуваат најголемиот дел од средствата за стипендии и грантови, степенот на владината регулатива и авторитет обично се зголемува. Унгарија, Литванија, Полска, Португалија се неколку примери од многуте земји во кои школувањето на универзитети и колеци се потпира на јавно финансирани програми за стипендии.[92]

Во некои случаи, владите бараат институциите да ги искористат јавните фондови за обезбедување на целосна или делумна школарина за одредена група на студенти. Во САД, на пример, преку програмата за дополнително образование се дава можност за добивање на грант за студенти даден од страна на институциите преку дел од средствата што на институцијата им се обезбедени од страна на федералната влада.[93]

Поиновативен начин на кој може да се обезбедат грантови и стипендии во форма на ваучери за помош на студентите е наместо да се потпираат врз институциите за администрирање на програмите за помош да се утврди подобноста. Кога помош на студентите се обезбедува преку ваучери, подобноста обично се утврдува во поцентрализирана форма. Студентите

---

[92] World Bank. (2000). *Higher education in developing countries.* Washington, DC: World Bank Task Force on Higher Education and Society, 215.

[93] Burke, J. (2002), *Funding public colleges and universities for performance: popularity, and prospects*, Albany, New York, The Rockefeller Institute Press, 224.

добиваат ваучери од владата и нејзините агенции, кои потоа ги нудат за откуп на школарината и други директни трошоци на институцијата во која тие се запишуваат. Вообичаено, институциите имаат можност да ја откупат вредноста на ваучерите издадени од владата. Помошта за студентите може да има поцентрализирана форма преку програми за помош на студентите во кои студентите директно од владата добиваат ваучери кои ги користат во институцијата во која се запишани, или повеќе децентрализирана форма преку програми кои ги користат институциите за администрирање на средства, обично во рамките на владините упатства.[94]

Грантови базирани на потребите и засновани на заслугите на студентите се критична компонента во структурата за финансирање на високото образование на секоја држава. Соодветно дизајнирани и имплементирани, тие претставуваат средство за промовирање на поголем пристап, еднаквост и квалитет. Таквите механизми за финансирање може да претставуваат важна компонента во рамките на пошироките напори за зголемување на учеството во споделување на трошоците, за да се намалат ефектите од повисоки трошоци за академски квалификувани студенти кои немаат финансиски средства да платат за нив. Овој тренд за поголема поделба на трошоците се случува без разлика на тоа дали грантовите и стипендиите се финансирани од јавни фондови или се финансирани самостојно внатре од страна на самата институција.[95]

Ако се споредат механизмите за распределба на средствата за студентите и/или нивните родители, ваучерите за помош на студентите имаат голем број на предности во однос на институционално администрираните грантови и стипендии. Така, тие им дозволуваат на институциите да се натпреваруваат за учениците и им обезбедуваат на студентите многу поголем избор на институции, отколку што инаку би можеле да имаат. Ваучерите, како студентска помош, исто така, можат да бидат поефикасни во промовирањето еднаквост преку воспоставување на унифицирани правила за подобност наместо да им ја остават таа критична одлука да ја донесат институциите кои помалку е веројатно дека ќе го промовираат остварувањето на националните цели преку поголема еднаквост. Од друга страна, многу земји едноставно го немаат

---

[94] Hauptman, A. (1999). Student-based higher education financing policies. *International Higher Education* 17 (Fall), 5-6.

[95] Larocque, N. (2003). *Who should pay? Tuition fees and tertiary education financing in New Zealand.* Wellington, New Zealand: Education Forum, 59-78.

административниот капацитет за спроведување на ваучер системите за поддршка на студентите ефикасно.[96]

2.2.3.Поддршка преку даночни ослободувања и олеснувања

Се поголем број на земји обезбедуваат бенефиции поврзани со даночни олеснувања за семејствата или студентите за трошоци поврзани со високото образование. Олеснувањето може да биде во форма на давање кредит за плаќање на данок или издвојување од приходите за тековни трошоци или заштеди за идни расходи. Овој вид на даночни бенефиции обично се обезбедуваат заради следните причини.[97]

Прво, за надоместување на школаринаta. Студентите и нивните семејства можат да добијат даночно олеснување кое покрива дел од платената школарина. Ирска и САД се два примери на земји кои го користат овој вид на олеснување за студентите и нивните семејства во својот даночниот систем. Во САД, на пример, два различни вида на даночни кредити се достапни уште од 1997 година за да се надомести дел од трошоците за школарина за студирање. Во Канада неодамна се промовира „кредит за враќање на данок" преку кои на студентите запишани во покраината Њу Бранзвик на образовните институции имаат право да им одбијат и до половина од школаринана за студент до максимум од 10.000 канадски долари, под услов тие да живеат во провинцијата по завршувањето на образовната програма.[98]

Второ, за семејни додатоци кои се обезбедуваат преку даночниот систем. Овие даночни одредби им помогаат на родителите да ги надоместат трошоците за поддршка на децата додека тие се запишани на школување во високото образование. Австрија, Белгија, Чешка, Франција, Германија, Латвија, Холандија и Словенија се примери на земји кои обезбедуваат даночни

---

[96] Geiger, R. (2015). Does higher education cause inequality? Essay review on Mettler (2014) and Armstrong and Hamilton (2013). *American Journal of Education, 121*(2), 299–310.

[97] Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company, 95.

[98]Hauptman, A. (1998). Linking funding, student fees, and student aid. *International Higher Education 13 (Fall)*, 10-11.

бенефиции во форма на семеен додаток за ученици кои посетуваат високо образование.[99]

2.2.4. Финансирање преку студентски кредити

Постојат голем број на различни модели во повеќе од 60 земји ширум светот каде што студентските кредити се застапени. Различни модели на студентски кредит, може да се дефинираат, пред се, во однос на тоа како се врши нивната отплата. Сепак, видовите студентски кредит, исто така, се разликуваат и во однос на други важни димензии и тоа: изворот на капитал, видот на трошоците кои ги покриваат, правилата за подобност на студентот вклучувајќи применливост во приватниот и јавниот сектор и нивото на доделени субвенции.[100]

2.2.4.1. Планови за отплата

Една од главните одлуки кои креаторите на политиката мора да ги направат во изготвување на планот за студентски кредит е како кредитите ќе бидат исплатени. Во овој поглед, постојат два основни пристапи: хипотека на имот и планови за отплата од идни приходи.[101]

Кредити дадени преку хипотека на имот претставуваат повеќе традиционален начин на доделување на студентски кредит. Се надоместуваат врз амортизирана (еднаква) основа во текот на определен временски период. Овој еднаков приод во отплатата го отсликува начинот на кој банките во светот обично се справуваат со хипотеките на имот или со различни други типови на потрошувачки кредити. Временскиот период за секоја уплата е најчесто еден месец, иако квартално или дури и годишни исплати не се невообичаени.

---

[99] Hauptman, A. (1999). Internal financing of student loans. *International Higher* Education 16 (Summer), 4-5.

[100] International Institute for Educational Planning, UNESCO (2005). *EdSup Info link: resources on student support schemes, loans, grants and scholarship policies, Database.* преземено на 12 август 2016 година, од http://lst-iiep.iiep-unesco.org/wwwisis/studsup_form.htm

[101] Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company, 13-16.

Износот на времето потребно за целосна отплата може да биде од три години до петнаесет години. Најчесто должината на отплата е од седум до десет години.[102]

Отплатата преку идни приходи од плата е еден од повеќето иновативни пристапи за структурирање на студентските кредити кое што се состои во пресметувањето дека должникот ќе го отплати износот на позајмените средства преку процент од приходите кои ќе ги остварува откако ќе дипломира односно ќе го заврши своето образование. Теоретската основа за отплата на студентскиот кредит преку идни приходи, треба попрецизно да го одразува приватниот економски бенефит кои го имаат лицата кои студираат и затоа е предложен овој вид на финасирање на високото образование преку идни приходи како соодветни средства за отплата.[103]

Во основа, ова е најчестиот вид на отплата од потенцијални приходи која се случува кога должниците отплатата ја вршат врз основа на нивните приходи, по дипломирањето, иако дури и со задолжителни договори, должниците се уште може да имаат опција за дефинирање на ратата за отплата. Постојат два главни пристапи врз основа на која ќе плаќаат рати.

1. Отплата од страна на студентите и нивните семејства

Овој пристап е комбинација на традиционалните начини за отплата во која студентите и/или нивните родители првично ги плаќаат трошоците, а потоа позајмуваат средства за да ги покријата сите или дел од направените трошоци и, можеби, и трошоците поврзани со живеењето. Отплатата на овие кредити се заснова на приходот на должникот (студентот) откако ќе го завршат своето образование. Јужна Африка, Шведска, Нов Зеланд, Германија и Унгарија, се примери на земји во кои барем некои кредити го имаат овој вид на аранжман како отплата иако обемот на програмата на кредитот и деталите за тоа како се спроведува отплатата варира во секоја од овие земји.[104]

2. Надоместоци првично платени од страна на владата

Ова е повеќе иновативен метод за воведување на отплата од идни приходи за студентски кредити и тука владата ја плаќа првичната рата за отплата, а потоа студентите „должници“ и ги враќаат средствата на владата како

---

[102] Hauptman, A. (1999). Internal financing of student loans. *International Higher Education* 16 (Summer), 4-5.

[103] Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company, 45.

[104] Organization for Economic Cooperation and Development. (2003). *Education at a glance, 2003.* Paris: OECD, 67-69.

процент од нивниот приход откако ќе дипломираат и ќе влезат во даночниот систем на земјата. Оваа форма на задолжителни надоместоци од идни приходи може да вклучува некои должници да бидат ослободени, бидејќи нивните приходи се под некои стандарди. Австралија прва го воведе овој вид на пристап во 1988 година. Шкотска, исто така, има оперативна програма на студентски кредит која е актуелна. Англија и Тајланд воведоа слични шеми уште во далечната 2006 година.[105]

Факултативна отплата од идни приходи. Алтернатива на задолжителната рата за отплата од идни приходи е можноста за отплата на рата заснована врз големината на идните приходи, по дипломирањето. Во САД, должниците, од 1994 година, имаат можност да ја користат оваа можност. Но, користењето на оваа опција е скромно, ограничено главно на должници кои обврските за отплата своите студентски кредити не се во можност да ја извршат поради скромни примања.[106]

Данок на дипломирани студенти. Во овој вид отплата студентите плаќаат за своето образование, како процент од своите приходи преку платени даноци во текот на целиот работен век откако ќе го завршат своето образование. Овој случај се разликува од претходните каде што се бара отплата на заемот само до вредноста додека кредитот е целосно отплатен, меѓутоа тоа не е неопходно за целиот работен век па дури и по пензионирање како што предвидува овој модел. Иако ова е нов концепт, досега ниту една влада го нема воведено како чист данок на дипломирани студенти.[107]

Договори за користење на човечки капитал. Со овој вид договори студентите се обврзуваат да им отплатат дел од своите приходи на инвеститорите од приватниот сектор кои купиле „удел во нивното образование". Ова се плаќа како процент од приходите по дипломирањето на студентот. Во некои верзии, инвеститорите можат да си надоместат од нивните одаочени приходи чие образование тие финансиски го поддржале. Ваквата практика, сепак, останува контроверзна. Додека овие договори претходно беа главно теоретска конструкција, сега приватни компании ги практикуваат како

---

[105] Ziderman, A (2006). Student loans in Thailand: From social targeting to cost sharing. *International Higher Education, 46 Winter*, 6-8.

[106] Usher, A. (2005). *Global debt patterns*, Educational Policy Institute (Canada), 45 - 49.

[107] Исто.

пилот искуства во Чиле, Колумбија, Германија и САД.[108] Овие приватни договори претставуваат на многу начини логично продолжување на аргументите од пред повеќе од половина век на Милтон Фридман, дека студентите треба да го отплатат своето образование врз основа на успехот и личниот бенефит од своето образование кое го имаат во форма на повисоки приходи. Спротивно на тоа, најострите критичари на договори за човечки капитал тврдат дека тие се базирани на принципи кои се тесно поврзана со ропството.[109]

2.2.4.2. Извори на средства за финансирање

Главна разлика во структурата на студентски кредити од целиот свет е како тие се финансираат. Ова е особено важно за кредитите со хипотека на имот и отплата од идни приходи. Овие студентски кредити обично се финансирани во крајна линија преку јавни извори и отплатата треба да биде направена преку јавните служби, кои обично се поврзани со наплатата на даноците. Извори на средства за кредити со хипотека можат да бидат од:

1. Приватни извори - Комерцијални банки и други приватни извори на капитал ги финансираат повеќето од програмите како хипотекарен тип на студентски кредит од целиот свет, вклучувајќи ги и Канада, Чиле, Кина, Јужна Кореја и САД.[110]

2. Јавни извори - Еден понов иновативни тренд значи земјите да се префрлат од приватно на јавно финансирање на типот на кредити со хипотека. Примери на земји кои користат јавни извори на средства за плаќање за хипотекарни тип на заеми се: Канада, Кина, Хонг Конг, Тајланд, САД.[111]

3. Внатрешни извори – Овој начин многу помалку се користи за финансирање на студентски кредити. Во овој модел институциите за високо образование ги користат надоместоците платени од страна на некои студенти за финансирање на кредити кои им помагаат на другите студенти да ги платат

---

[108] Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company, 56-61.
[109] Hoxby, C. & Avery, C. (2013). The missing 'one-offs': The hidden supply of high-achieving, low-income students. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 25-37.
[110] Vossensteyn, H. (2004). *Student Financial Support: An Inventory in 24 European Countries*, Center for Higher Education Policy Studies, (the Netherlands), 36.
[111] Исто, 39.

своите давачки. Ваков модел постои во Венецуела каде бизнис училишта во соработка со Харвард бизнис школото ја имплементираат програмата. Првите студентски кредити во Кина, откако владата воведе школарина во доцните 90-ти години на минатиот век се воведени на слични принципи.[112] Овие внатрешно финансирани студентски кредити може да бидат со мала или никаква вклученост на владата. Па така, образовните институции можат да бидат финансирани од приватни средства што им овозможува да ги финансираат своите тековните активности додека кредитите се враќаат. Тоа, исто така, им овозможува повеќе иновативни начини на отплата и тоа:

- *Одложено плаќање,* односно исплата на надомест во одреден временски период кој започнува додека корисникот на кредит се уште студира. Овој систем може да се најде на некои приватни институции во Филипини.[113]
- *Приватно финансирани и сервисирани,* кога институциите ги продаваат заемите или договори на приватни сервисери а кога должници почнуваат да го отплатуваат кредитот. Постојат голем број на приватни фирми кои работат во САД кои ги нудат овие видови на финансиски услуги на високообразовните институции.[114]
- *Креативно финансирање,* голем број на иновативни механизми за финансирање се разгледувани и се применувани да се олесни обезбедувањето и проширувањето на хипотекарниот тип на студентски кредити, вклучувајќи секундарни извори и „хартии од вредност". *Секундарни пазари* во кој постоечките студентски кредити се продаваат или се користат за да се создаде нов капитал за заем.
- *„Хартии од вредност"* е процес на финансирање во кој обврзниците се обезбедени со проектираниот проток на средства од отплата на студентски кредит.[115]

---

[112] Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company, 165.
[113]Organization for Economic Cooperation and Development. (2003). *Education at a glance, 2003.* Paris: OECD., 173.
[114] Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company, 57.
[115] Исто, 68.

2.2.4.3. Опфатени трошоци

Еден начин на кој студентските заеми може да се разликуваат е во зависност од видот на трошоците кои ги покриваат. Постојат три основни пристапи за прифатливи трошоци кои можат да се покријат од средствата на кредитот: покривање само на школарината, покривање само на трошоците за живеење и покривање на школарината и трошоците за живот.[116]

2.2.4.4. Подобност за добивање на кредит

Студентските заеми, исто така, значително се разликуваат во однос на тоа кои студенти и, во кои случаи, родители и други клучни членови на семејството, имаат право да позајмуваат. Едно од клучните прашања во врска со правото на студентски кредит е дали поминуваат одреден тест. Повеќето земји со програми за студентски заеми не бараат од студентите да поминат тест за потребата на средствата пред да се задолжат, но во некои земји, вклучувајќи ги Австрија, Италија и Полска, само студентите кои исполнуваат одредени услови се квалификувани да се задолжуваат. Во други случаи, само студентите кои ги исполнуваат условите се подобни за субвенции, но студентите без финансиска потреба се уште може да позајмуваат средства, во неподдржани или помалку субвенционирани услови.[117]

Повеќето земји го ограничуваат задолжувањето на редовните студенти иако постојат голем број на земји, вклучувајќи ги Велика Британија, Полска и САД, кои им овозможуваат на вонредните студенти да добијат кредити. Во некои земји, како што се Шкотска, кредити се ограничени на редовните студенти.[118] Во други случаи, кредити се достапни само за постдипломски студенти, кои во теоријата се студенти кои можат да имаат најмногу корист од задолжувањето и се, најсигурни, дека ќе ги вратат средствата. Во повеќето земји за добивање на студентски заем, сепак, се квалификуваат студенти за

---

[116] Примери на земји кои имаат овие различни аранжмани се следните. Кредити само за школарина се исплаќаат во: Литванија, Јужна Кореја, Јапонија, Филипини. Кредити намнети само за трошоците за живеење се исплаќаат во: Данска, Финска, Германија, Хонг Конг, Литванија, Полска, Словачка, Англија и Шкотска. Кредити со кои се покриваат школарината и трошоци за живот се исплаќаат во: Канада, Кина, Естонија, Хонг Конг, Малта, Мексико, Холандија, Тајланд и САД.

[117] World Bank. (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington D.C., 345

[118] Исто, 257.

додипломски студии и стручни школи кои ги исполнуваат условите за задолжување.

Друго клучно прашање во врска со правото за заем е дали студентите кои се запишуваат на приватните високообразовни институции имаат право да позајмуваат или пак заемите се наменети само за студентите во јавно финансираните програми. Многу влади имаат одлуки дека кредитите треба да бидат достапни само за студентите во јавниот сектор. Основата на принципот на таква политичка одлука е верувањето дека јавните субвенции треба да се применуваат само на јавните установи за терцијарно образование.[119] Голем број на влади, сепак, им овозможуваат студентски кредити и на студентите во приватните образовни институции врз основа на тоа што владата сака да им помогне на сиромашните студенти да студираат на институција по сопствен избор, или пак затоа што владите сакаат да имаат поголем проток на јавни ресурси во институциите со повисока побарувачка, во обидот да го наградат квалитетот или поголемата побарувачка. Оваа втора причина претпоставува дека најдобрите високо образовни институции (јавни или приватни) ќе ги привлечат најдобрите студенти.[120]

Друг начин на кој владите го практикуваат за да се поттикне социо-економскиот капитал на приватните институции е преку примена на задолжителни грантови. Обезбедување на грантови и стипендии на приватните универзитети е понекогаш регулирано од страна на државата без директен финансиски придонес. Во Мексико и Сирија, на пример, приватните универзитети мора да дадат стипендии за најмалку пет проценти од своите студенти за да им се понудат можности за пристап на студенти со ниски приходи. На Филипините, исто така, има долга традиција на барања приватни образовни институции да обезбедат стипендии или кредити за сиромашните студенти за одржување на нивната акредитација.[121]

---

[119] Hoxby, C. & Avery, C. (2013). The missing 'one-offs': The hidden supply of high-achieving, low-income students. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 25-37.
[120] World Bank, (1994), *Higher education: The lessons of experience*, Washington D.C., World Bank, 341.
[121] Ziderman, A. (2003). *Policy options for student loan schemes: lessons from five Asian case studies*, UNESCO Bangkok, 421.

2.2.4.5. Нивоа на субвенции

Прашањето за субвенции на студентски кредити директно е поврзано со намената за која програма се субвенциите. Студентски кредити обично се насочени кон некоја од целите на политиката: зголемување на степенот на распределба на трошоците во системот на образование и подобрување на пристапот на студентите кои се економски помалку моќни, до степен до кој примарната цел на програмата за студентски кредит е да се зголеми распределбата на трошоците, субвенциите се помалку оправдани отколку во програма дизајнирана за да се зголеми пристапот за студентите со помали примања. Ова го остава отворено прашањето дали е подобро да се субвенционираат должници додека тие се уште се запишани како студенти врз основа на финансиската состојба на нивните семејства или пак да се фокусира на субвенцијата за време на периодот на отплата кога должниците со пониски примања не се во можност да ја вратат целосната вредност што тие ја позајмиле.[122]

Една форма на субвенции е владата да ја плати каматата на должниците додека тие се уште студираат. Оваа субвенција обично е предвидена за студенти кои исполнуваат некој вид на тест на приходи за да докажат дека тие се финансиски сиромашните и имаат потреба од дополнителна поддршка од владата, иако во некои случаи оваа придобивка е проширена на сите должници. Во некои случаи, оваа функција на бескаматен кредит важи само додека должникот студира. САД и Канада се примери на земји кои не им наплаќаат, барем на некои од нивните должници, камата на должниците во текот на студирањето. Германија е пример за земја која традиционално не наплаќа камата на дадените студентски кредити во текот на отплатата додека должниците се уште се на студии. Со последните реформи, Нов Зеланд воведе систем на одобрување на студентски кредити кој е многу повеќе субвенциониран во текот на отплатата на кредитот.[123]

Друга форма на каматни субвенции се случува кога на студентот или на родителите кои се должници им се пресметува каматна стапка која е пониска од

---

[122] Lucas, S. (2009). Stratification theory, socioeconomic background, and educational attainment: A formal analysis. *Rationality and Society, 21,* 459–511.

[123] Salmi, J. (2003). "Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience." LCSHD Paper Series number 44, Washington DC: The World Bank, 28.

постоечките пазарни стапки. Во овој случај владата го покрива финансискиот дефицит, а како резултат на тоа каматните стапки се пониски од нормалните им се пропишуваат на должниците или пак кредитори се согласуваат да наплаќаат пониски стапки од пазарните за да исполнат одредени општествени обврски. На тој начин, плаќајќи им ги каматите на должниците за земените студентски кредити, земјите како Холандија, на пример, обезбедуваат субвенции за нивните должници.[124] Ова се прави за да се направат заемите за образование поатрактивни и да им се намали финансискиот товар на дипломираните студенти.

Да резимираме овие различни видови на субвенции, преку студентски заем може да се поделат според тоа дали тие се носители на релативно високо ниво на субвенции - на пример, 10 проценти или повеќе од вредноста на кредитите - или пониско ниво на субвенции, каде што вредноста на субвенција е под 10 проценти од номиналната вредност на износот на позајмените средства.[125]

Прашањето за тоа дали кредити се наплаќаат на пазарот е поврзано со тоа дали студентските кредити се гарантирани или осигурани од ризик и загуба. А вистинската пазарна каматна стапка на необезбедени кредити на студентот би била многу голема, па така тие во суштина би биле недостапни за многу студенти во повеќето земји. Пазарот едноставно не е подготвен да преземе таков висок ризик на повраток на дадените средства. Тоа е причината зошто за повеќето студентски кредити се бара некој вид на гаранција или се плаќаат одредени надоместоци кои не се дел од стандардните трошоци. Владата е таа која обично ја обезбедува оваа гаранција со цел да се поттикнат заемодавците да развијат програми за кредит со каматни стапки, привлечни за студентите должници и нивните семејства. На тој начин, гаранцијата претставува уште една форма на владините субвенции за студентските кредити.

---

[124] Исто, 32.

[125] International Institute for Educational Planning, UNESCO (2005). *EdSup Info link: resources on student support schemes, loans, grants and scholarship policies, Database,* преземена на 12 август 2016 година од http://lst-iiep.iiep-unesco.org/wwwisis/studsup_form.htm.

2.2.4.6. Договори за грантови/заеми

Во некои земји, дел од финансиската помош за студентите се обезбедува делумно како грантови и делумно како кредити. Грантовите кои ги дава Холандија се еден пример за таква програма за стипендирање. Сите редовни студенти се подобни за добивање на ваква стипендија која варира во зависност од околностите во кои живее студентот. Студентот кој живее со своите родители е подобен за помала стипендија од оние кои живеат далеку од дома. За сите студенти, првичната награда е иста, но ако студентите покажат високи академски резултати заемот со текот на времето станува стипендија. Норвешка и Шведска и други земји имаат воведено ваква структурана стипендија/кредит.[126]

2.2.4.7. Опростени заеми

Друга форма на договор за заем/грант се случува кога на некои или на сите кои што се должници за добиените студентски кредити им се простуваат заемите под услов да прифатат одредени видови на вработување откако ќе дипломираат. Пример за опростен заем во САД, веќе неколку децении, се земените студентски кредити за школување на наставници или лекари кои се согласуваат да се вработат во недоволно развиените области, како што се руралните средини или градовите во внатрешноста за подолг временски период. Вообичаено простување на кредитот е во форма на простување според одработениот работен стаж, најчесто со простена целосна камата и главница. Во Норвешка, на пример, владата дава можност дел од заемот да се конвертира во стипендија ако студентот ги заврши неговите/нејзините студии на време.[127]

---

[126] Lucas, S. (2009). Stratification theory, socioeconomic background, and educational attainment: A formal analysis. *Rationality and Society, 21*. 459–511.
[127] Исто.

3. ИНОВАТИВНИ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВАТА ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

3.1. ЕФЕКТИВНОСТА НА ИНОВАТИВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА

Основната причина за владите да размислуваат за спроведување на реформи во насока како да се доделат средства за високо образование е да ги унапредат целите на јавната политика. Во овој труд, врз основа на меѓународно искуство на механизмите за распределба ќе понудиме општоприфатлив модел за распределба на средствата за високо образование. Генерално, постојат неколку главни цели на политиките кои земјите од целиот свет сакаат да ги постигнат во однос на високото образование. Овие цели се однесуваат на зголемување на пристапот „до високото образование“ и „ до еднаквоста“ во високото образование. Оваа цел се постигнува преку зголемување на вкупната стапка на учество на студентите кои ќе влезат во високообразовната институција во годината по нивното завршување на средното училиште, зголемување на бројот и опсегот на можностите за доживотно учење, особено за постарите студенти и други нетрадиционални групи на студенти вклучувајќи учење на далечина, намалување на разликите во стапките на учество помеѓу студентите со ниски примања и тие со високи приходи, како и други важни димензии на еднаквоста како што се полот и расната/етничка група и зголемување на инвестициите во приватниот сектор и активности за обезбедување и поддршка на активностите во високото образование.

3.2. ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ПРИСТАПОТ И ЕДНАКВОСТА

Основно прашање кое се наметнува во секоја држава е како да се зголеми пристапот до системот на високото образование. Во повеќето земји во светот традиционално не е голем процентот од населението има можност од проширување на своето образование по завршувањето на средното образование. Вообичаено владите бараат различни стимуланси за да се обезбеди поголемо ниво на образование на сите нивоа на општеството. Иако степенот на пристап

значително е зголемен во многу земји во последните години обезбедувањето на капитал останува болно прашање.

Дури и во земјите кои имаат постигнато високо ниво на пристап, проблем на еднаквост и големите разлики во стапките на учество на различни групи на студенти останува отворено прашање. Најчестите диспропорции се однесуваат на социо-економскиот статус на студентите, на полот и на етничките/расни разлики. Уште една разлика која често се среќава меѓу студентите е во однос на возраста на студирање каде што учеството на постари лица кои сакаат да ја искористат можноста за доживотно учење е многу помала во однос на традиционалната возраст на запишување.

3.2.1. Зголемување на стапката на учество на традиционалната возрасна група

Основната цел во повеќето земји како да се изнајдат механизми за да се зголеми стапката на учество, меѓу традиционалната возраст на група на студенти кои имаат завршено средно образование. Споредувањето на искуствата во многу земји покажува дека три сеопфатни стратегии се најефикасни во зголемувањето на стапката на учество на овие студенти. Тоа се постигнува преку раст на средствата за финансирање на јавното високо образование, зголемување на квотите за запишување во комбинација со релативно ниска школарина за да се стимулира побарувачката. Примери за тоа каде оваа стратегија е успешно изведена и е постигнато многу повисоко ниво на учество е примерот во повеќето сојузни држави во САД, во 50-тите и во 60-тите години на минатиот век, како и кај голем број на скандинавски земји во текот на изминатиот четврт век.[128] Понатаму, оваа цел може да се постигне со повисоки такси за да се зголемат ресурсите во комбинација со значително зголемување на нивоата на стипендии и кредити за да им се помогне на студентите и семејствата кои плаќаат за повисоки надоместоци. Земјите кои имаат многу повисоки нивоа на учество на спроведувањето на овој пристап се САД, Канада, Австралија и Нов Зеланд. Во основа, зголемување на учеството на приватниот

[128] Palacios, M. (2004). *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding*. Cambridge: Cambridge University Press, 62-66.

сектор во високото образование значи намалување на притисокот на јавниот сектор.[129]

Меѓународното искуство, исто така, покажува бројни примери за стратегии за финансирање кои не се успешни во зголемување на пристапот до високото образование, особено меѓу традиционалната група на завршени средношколци. Тие ги вклучуваат земјите кои имата релативно ниско ниво на јавно финансирање на високото образование во комбинација со ниското ниво на школарина кои создаваат елита во високообразовните системи со ниски стапки на учество на традиционалната студентска возрастна група. Умерено ниво на финансирање во комбинација со високи нивоа на трошоците по студент и ниската заложба за финансиска помош резултираат со ниска стапка на запишување. Треба да се наведе и следното дека ниското ниво на јавно финансирање, високи трошоци по студент и ниското ниво на финансиска помош за студентите, исто така, има тенденција да доведе до елита во високото образование со високи трошоци по глава на студент.

3.2.2. Проширување на можностите за доживотно учење

Трендот во многу земји во текот на изминатите неколку децении беше зголемување на процентот на запишани студенти кои се постари од традиционалната возраст за запишување, односно кога идните студентите обично завршуваат средно образование. Овој тренд на запишување на поголем број на постари студенти во високото образование е детерминирано од многу фактори. Клучни меѓу нив се глобалните притисоци за учесниците на пазарот на трудот, односно да ги надградат своите вештини и да завршат периодична преквалификација во текот на животот, заедно со значителното зголемување на достапноста на учење на далечина и на други образовни режими кои се пофлексибилни а понекогаш и повеќе соодветени на потребите на постарите, нетрадиционалните студенти.[130]

---

[129] World Bank. (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington D.C., 324.

[130] Marginson, S. (2016). High participation systems of higher education. *Journal of Higher Education, 87*(2), 243–270.

Меѓународното искуство покажува дека традиционалните механизми за распределба на ресурсите како што се формули за финансирање имаат тенденција да не им одат во прилог на проширувањето на опфатот преку програмата за доживотно учење. Повеќето формули и други механизми кои обезбедуваат директно финансирање на институциите, генерално, не се дизајнирани да ги задоволат специфичните потреби на постарите студенти. Финансирањето преку ваучери, исто така, малку е веројатно дека ќе го промовира доживотно учење како што е се потешко да се идентификуваат постарите студенти и да се промовира учење на далечина. Постарата група на студентите се сосема различни и тие не се очигледни потрошувачи на високото образование во која било старосна доба.

Можеби поефективен механизам за поттикнување на доживотно учење ќе биде ако земјите ги редизајнираат своите формули на финансирање или креираат фондови според категории, така што да им се исплаќа повисока премија на институциите според степенот и интензитетот на нивните активности за учење на далечина. Во еден таков систем на страната на понудата според системот на ваучери, институциите ќе имаат финансиски мотив да регрутираат поголем број на постари, нетрадиционални студенти.[131]

На страната на побарувачката, механизмите за директно финансирање на студентите, се смета дека имаат подобра шанса за промовирање на доживотното учење од оние кои ги финансираат институциите, особено студиските програми за помош кои се преносливи и можат да бидат подобро скроени за да се задоволат потребите на постарите студенти. Но, повеќето програми за помош на студентите не се добро дизајнирани за постарите студенти или - тие имаат тенденција да бидат наменети првенствено за да се задоволат потребите на традиционалната студентска возраст. Ова е една од главните причини зошто Отворениот универзитет САД, кој започна да работи во почетокот на 2000-та година, но само по неколку години од своето постоење беше затворен поради недостатокот на финансиска помош за неговите студенти кои беа од постарата возрасна група на нетрадиционални студенти.[132]

---

[131] Marginson, S. (2016). *The dream is over: The Crisis of Clark Kerr's Californian Idea of Higher Education.* Berkeley: University of California Press, 327.

[132] Center for Higher Education Policy Studies (2001), *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, Enschede, the Netherlands, 42.

3.2.3. Отворање можности за ранливите групи на студенти

Подобрување на човечкиот капитал во високото образование е исклучително важна цел на секоја јавната политика во најголемиот број земји во светот. Тешко да се најде земја која нема некој пропуст во однос на принципот на еднаквост, односно учество на различни групи на студенти според нивните социо-економски статус, пол, религија, националност, раса, и/или јазик. Како што е случај со доживотното учење, механизмите со кои се алоцираат средства за институциите веројатно е дека нема да помогнат многу во недминување на јазот во човечкиот капитал. Преговарањето за доделување на буџети и формули за финансирање не се погодни механизми за признавањето на посебните потреби и трошоците поврзани со едукацијата на одредени групи на студенти. Исклучок може да биде понудата според системот на ваучери кога институциите се платени за одредени категории на студенти, како што тоа го прават Англија и Шкотска.[133] Овие земји им плаќаат премии на институциите за прием на студентите од области со висока концентрација на семејства со ниски примања. Така, предлозите за создавање на понуда преку системот на ваучери во кој средства за институции се распределуваат врз основа на карактеристиките на студентите, туку не можат институционални фактори да биде ефикасни во овој поглед.

Најдобар модел ќе биде тој во која побарувачката преку систем на ваучери за кои се плаќа еднаков износ за сите студенти е дополнет, со ваучери за помош на студентите од сиромашни и загрозени семјства. Во ваков пристап, сите студенти можат да добијата ваучер за покривање на дел од нивното образование и трошоци кои не се поврзани со едукацијата, а оние студенти кои покажале академски заслуги и/или висока финансиска потреба може да добијат дополнителен износ на средствата преку вториот ваучер со кој ќе се унапреди постигнувања на целта за еднаквост и за квалитет. Ако не се прави разлика во однос на семејниот приход тогаш на страната на побарувачката на ваучери може да се намали капиталот затоа што нема да се обезбедат дополнителни средства

[133] International Institute for Educational Planning, UNESCO (2005). *EdSup Info link: resources on student support schemes, loans, grants and scholarship policies, Database.* преземено на 29 јули 2016 година, од http://lst-iiep.iiep-unesco.org/wwwisis/studsup_form.htm

за студентите на кои најмногу им е потребна помош за плаќање на повисоки такси. Така, за да биде успешен моделот кои промовира еднаквост, на страната на побарувачката на ваучери треба соодветно да биде финансирана значајна компонента за помош на студентите од загрозените социо-економски групи.

Во повеќето земји во светот е препознаена потребата за поголема еднаквост, а истата може да се постигне со програмите за обезбедување на поддршка на студентите и нивните семејства која има поголема веројатност да биде ефективна во затворање на празнините во човечкиот капитал отколку што тоа може да го направат механизмите за обезбедување на финансиска поддршка на институциите. Меѓународното искуство покажува дека стипендиите базирани на потребите на студентите претставува основа на политиката која ја користат повеќето земји да го затворат јазот кој се јавува во човечкиот капитал. За очекување е дека стипендиите може да им помогнат на студентите во неповолна економска ситуација за надминување на значителните финансиски бариери со кои се соочуваат во продолжување на нивното образование. Оваа практика им има помогнато на голем број на земји во кои стипендиите креирани според потребите придонесоа за зголемување на стапката на учество и помогна да се надмине јазот меѓу различните социо-економски групи.[134]

На студентските кредити, исто така, се гледа како на основно средство за затворање на празнините во човечкиот капитал во многу земји. Во основата на овој став е дека за да бидат ефективни во промовирањето на еднаквоста, студентските кредити мора да биде значително субвенционирани за да ги поттикнат студентите со ниски приходи за да се запишат на студии. Но, праксата во голем број земји покажува дека кредити со пониски нивоа на јавните субвенции често се поефикасни за затворање на празнините во човечкиот капитал. Се смета дека на студентите кои потекнуваат од социоекономските средини со помали примања се всушност поподготвени да позајмат средства за да платат за нивните високи трошоци. Едно објаснување би можело да биде дека повеќето земји едноставно немаат доволно јавни ресурси за да обезбеди капитал за студентски кредит потребен за финансирање на програмата на студентот. Како резултат на тоа, тие мора да се потпрат, барем на почетокот, на приватни извори на средства како што се комерцијалните банки за

---

[134] Mettler, S. (2014). *Degrees of inequality: How the politics of higher education sabotaged the American dream*. New York: Basic Books, 45-47.

да обезбедат капитал за студентски кредити. Проблемот со овој пристап од аспект на искуството покажува дека приватните даватели на заем обично бараат високо ниво на јавни субвенции со цел да се обезбедат во почетната фаза на финансирање и активно да учествуваат во програмите за студентски кредити. Оваа употреба на јавните субвенции во различни форми - плаќање на заемодавците за да ги задржат каматните стапки под нивото на пазарот и јавното плаќање на камата додека должниците остануваат запишани за останатиот долг - може да биде многу скапо и го одвлекува вниманието од постигнување на ефикасноста за исполнување на целта. Голем број на аналитичари истакнуваат дека поради политичките притисоци јавните субвенции за студентските кредити имаат тенденција да бидат распоредени на помалку рамноправен начин од оптималниот. Оваа реалност води до заклучок дека несубвенциораниот студентски заем може има поголема веројатност да ја исполни целта за подобрување на еднаквоста и ефикасноста отколку високо субвенционираните програми кои постојат во многу земји.[135]

Една од предностите на системот за отплата на кредитот од идните приходи и други шеми за иновативна отплата врзани за примањата на кредитобарателот откако ќе го завршат своето образование е дека тие можат да бидат поефикасни во проширување на достапноста на поширок спектар на населението од дадените субвенции за камати кои многу често потешко допираат до студентите од најзагрозените семејства. Ефектите на еднаквите можности за студирање се многу поголеми ако помошта се врзува за отплата на кредитот од идните приходи бидејќи таквите системи се наменети токму за студентите да примаат субвенции кога како должници средствата им се најмногу потребни.

Користење на креативни извори на финансирање за да се обезбеди капитал за студентски кредити претставува уште еден начин да се зголеми ефикасноста, без да мора да се жртвуваат целите на еднаквиот пристап за студирање. Еден вид на креативни механизми за финансирање е да се користат секундарни пазари на хартии од вредност и да се прошири ползувањето на приватниот капитал. Друг начин е да се користат приватни извори на капитал за да им се дозволи на институциите првично да финансираат доделување на

---

[135] Burke, J. et al (2002), *Funding public colleges and universities for performance: popularity, and prospects*, Albany, New York, The Rockefeller Institute Press, 34-37.

студентски кредити со користење на надоместоци платени од страна на студентите за своето школување. Креаторите на политиката за развој на високото образование на земјите во транзиција треба да ги истражуваат овие креативни решенија за финансирање што може да им овозможат поголем обем на студентски кредити од традиционалниот начин на собирање и доделување на средствата за финансирање.

Даночни бенефиции се смета дека се помалку веројатни и дека истите ќе помогнат во затворањето на јазот во човечкиот капитал затоа што тие им се овозможуваат на оние граѓани на кои многу веројатно е дека плаќањето данок им е на прво место. Даночни бенефиции со кои им се помога на студентите и на нивните семејства да плаќаат за школарина и за други расходи или даночни олеснувања кои поттикнуваат поголема заштеда за високите трошоци се со поголема веројатност да им помогнат на семејствата со висок и среден приход. Степенот до кој достапноста на даночните бенефиции може да им овозможи на креаторите на политиката да се фокусираат повеќе на грантови базирани на потребите на студентите од најзагрозените категории и со тоа тие индиректно го помогаат подобрувањето на капиталот на целокупниот систем на поддршка.

3.2.4. Проширување на приватното високо образование

Едно од клучните прашања во развојот на механизми за јавна распределба на ресурсите се однесува на тоа дали да се дозволат јавните средства да бидат префрлени во приватни институции за студентите кои таму се образуваат. Една разумна причина за јавна поддршка во корист на приватни институции е дека тие би требало да се помалку скапи и затоа поефикасно е владата да плати за студирање на постоечки приватен колеџ или универзитет отколку да се формира нов субјект во јавниот сектор. Праксата во САД покажува дека во неколку сојузни држави студентите во јавниот сектор имаат поголем приход во семејството од студентите кои се запишуваат на приватните институции.[136]

[136] Center for Higher Education Policy Studies (2001), *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, Enschede, the Netherlands, 37.

Многу малку земји обезбедуваат директна јавна поддршка на тековните трошоци на приватни високо образовни институции. Има примери каде државата им плаќа одредна сума на приватните институции за секој дипломиран студент на додипломски студии, поголема сума за магистратура и најголема за докторска титула. Друг начин на кој владите вршат пренос на јавните ресурси за приватни колеџи и универзитети е преку употреба на конкурентски финансирања за инвестициони проекти, до степен до кој ваучерите за студирање се достапни за студенти кои се запишуваат на приватните институции, како и за јавните институции, во принцип, треба да биде добар катализатор за промовирање на развојот на приватниот сектор.

Во принцип, механизми за распределба на ресурсите кои ги поддржуваат студентите треба да бидат многу поефикасни во промовирањето на развојот на приватниот сектор од механизмите кои ги поддржуваат институции, особено шемите за кредит кои се фокусираат на помагање на учениците да се плати за школарина кои имаат тенденција да бидат повисоки во приватниот сектор. Во такви преносливи, флексибилни системи, студентите можат да ги користат своите студентски кредити за плаќање на школарина во јавни или во приватни колеџи и универзитети. Голем број земји имаат јавна поддршка за студентите кои студираат во јавните високообразовни институции во форма на грантови или заеми, вклучувајќи ги Јужна Кореја, Филипини, Тајланд, Брегот на Слоновата Коска и САД.[137] Даночните бенефиции кои се дизајнирани за да се надоместат трошоците за школарина може да бидат многу поефикасни во промовирањето и развојот на приватниот сектор отколку даночните бенефиции кои им се даваат на студентите и нивните семјства за семејни надоместоци за трошоците за живот.

3.3. ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ И РЕЛЕВАНТНОСТА

Уште една голема цел на јавната политика во високото образование е подобрувањето на надворешната ефикасност на системот. Постојат два поврзани начини да се разгледа надворешната ефикасност. Еден индикатор е ниво на квалитет кој може да се мери на различни начини. Друг начин за да се

[137] Ziderman, A (2006). Student loans in Thailand: From social targeting to cost sharing. *International Higher Education*, 46 Winter,.6-8.

процени надворешната ефикасност е да се испита значењето на образованието стекнато во високото образование - степенот до кој системот ги задоволува потребите на општеството во целина и на пазарот на работната сила. Различни механизми за распределба на ресурсите прават обид да се зголеми мотивацијата за подобрување на надворешната ефикасност.

3.3.1. Подобрување на квалитетот

Во повеќето земји, обезбедувањето и подобрувањето на квалитетот во високото образование е важна политичка цел - иако дефиницијата на квалитет може да се разликуваат во голема мера. Минималниот квалитет едноставно може да значи дека студентите учат. Сепак, некои влади се стремат да се зголеми на ниво на академски стандарди во високото образование. Па така во овие системи се поставуваат регулаторни механизми за да се осигура дека се исполнети стандардите. Во голем број на случаи на квалитетот се дефинира или се мери во однос на трошоците по студент или со стапката на завршување, иако таквите мерки може да се сметаат за индикатори на внатрешната ефикасност.[138]

Во дебатите за политиката во високото образование квалитетот во голема мера се гледа како концепт на снабдување, кој е во посед на образовната институција. Затоа механизмите со кои средствата им се доделуваат на институциите се сметаат за подиректен начин за да се постигне подобар квалитет од механизмите кои распределбата ја вршат преку финансирање на студентите. Една многу честа практика за да се обезбеди некоја поврзаност помеѓу квалитетот и финансирање е да се бара високообразовни институции да постигнат одредено ниво преку акредитација како услов за било каков трансфер на ресурси. Дури и со солиден систем на акредитација на институциите и поврзување на истите со финансирањето, нема сите институционални механизми за распределба да се подеднакво ефикасни во обезбедување или подобрување на квалитетот. Преговарањето за буџетот на високото образование, на пример, не е погодно за промовирање на целите на квалитетот, бидејќи тие се формираат врз основа на распределба на статички ставки. Формулите за финансирање, исто така, се сметаат за слаби механизми за

[138] Mountford-Zimdars, A. & Sabbagh, D. (2013). Fair access to higher education: A comparative perspective. *Comparative Education Review, 57*(3), 359–368.

подобрување на квалитетот, бидејќи има малку или воопшто нема мерки за квалитет кои се лесно прилагодливи за компонентите на формула или пресметки. Конкурентските фондови и други слични механизми за распределба според тоа имаат поголема веројатност да бидат ефективни во промовирање на квалитетот и негово подобрување затоа што тие дозволуваат пософистицирана проценка на она што е потребно за да се подобри квалитетот. Практиката на доделување на конкурентските средства, исто така, има додадена корист која влијае на организациско однесување во рамките на институциите, создавајќи силен финансиски поттик за подобрување на квалитетот.[139]

Пронаоѓањето механизми за финансирање на поддршката на студентите обично не се сметаат за ефикасни во обезбедувањето на квалитетот како што се механизмите за институционална поддршка. Сепак, постојат начини кои механизми за финансирање на студентите можат да помогнат во подобрувањето на квалитетот. Во основа добивањето на стипендии според заслуги кои ги наградува најдобрите студенти се еден пример на програми за поддршка на студентите кои може да промовираат квалитет. Исто така, се верува дека преносливите грантови и студентски кредити им овозможуваат на студентите да ги трошат доделените финансиски средства според сопствено видување во установата која тие ја избираат. Основната врска со квалитетот е тоа што студентите имаат тенденција да ги трошат своите пари на најдобрите програми за квалитет секогаш кога е можно, со што се наградува институцијата со добри перформанси.

3.3.2. Подобрување на релевантноста

Иако квалитетот е можеби најочигледната форма на надворешна ефикасност, осигурувањето дека високото образование е соодветно на потребите на општеството и одговора на барањата на пазарот на трудот е исто така подеднакво важна мерка за надворешна ефикасност. Квалитетот и релевантноста се неразделно поврзани. Па така, ниско квалитетните програми,

[139] Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2014a). *Education at a glance 2014*. Paris: OECD, 48-52.

најверојатно, нема да бидат релевантни за работодавачите и другите т.н. потрошувачи на резултатите во високото образование.[140]

Релевантноста може да се утврди преку тоа дали дипломираните студенти на високо образовните институции ги задоволуваат потребите од работна сила на пазарот. Дали институциите произведуваат кадри кои одговараат и се во согласност со барањата на работодавачите?

Меѓународното искуство покажува дека целта за подобрување на релевантноста може да се постигне преку трансфер на средства на институциите и на студентите. Неколку институционалните механизми за финансирање се особено соодветни за подобрување на релевантноста. Формули базирани на приоритети се фокусираат на финансирање со кое се одвојуваат повеќе пари за студентски места во високо приоритетни области на студии во комбинација со ниска школарина во овие приоритетни области за да се поттикне поголема побарувачка на студентите. Во Холандија, на пример, владата е посветена на финансирање на програми само во области кои не се веќе опфатени со постдипломски програми на други универзитети, а со тоа се дава поддршка на развојот на нови програми, наместо да се плаќа за постојните. Некои влади плаќаат повеќе за места во високо приоритетни области на студии што може да послужи како моќен поттик за институциите да префрлат средства и внимание во овие области, но таквите механизми за распределба потешко е да се управуваат, бидејќи тие бараат дополнителни податоци за пазарот на работна сила, кои понекогаш е тешко да се соберат. Исто така, е тешко да се користат тие податоци за да проектира иднината на потребите на пазарот на трудот.[141]

Конкурентските средства кои вклучуваат релевантност (подобри резултати на пазарот на трудот) како клучен критериум во изборот на победнички понуди може да послужи како важен поттик за да се постигне напредок кон оваа цел. Од друга страна некои механизми за финасирање на студентите имаат голема шанса да водат кон подобрување на релевантноста. На пример, стипендии за студенти кои се запишуваат во приоритетни области на студии. Поволни услови за заеми за студенти кои се запишуваат во области на студии со повисок приоритет.

---

[140] Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2014). *United States: Tackling high inequalities, creating opportunities for all*. Paris: OECD, 89-92.

[141] Center for Higher Education Policy Studies (Netherlands), (2003), *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, CHEPS, Enschede, the Netherlands, 56-59.

3.4. ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ВНАТРЕШНАТА ЕФИКАСНОСТ И ОДРЖЛИВОСТ

Зголемување на внатрешната ефикасност и обезбедување на потребното ниво на одржливост е следна главна цел на политиката во високото образование. Внатрешната ефикасност има неколку компоненти. Една од нив е потребата со умерени трошоци да се зачуваат ресурсите. Другата компонента е да се задржи или да се зголеми стапката на студентите кои ги завршуваат избраните програми и добиваат дипломи. Овие и други мерки на внатрешната ефикасност во крајна линија се поврзани со поимите за одржливост, а политиките ќе останат без успех ако тие не се финансиски одржливи на подолг рок.

3.4.1. Умерени трошоци за одржување

Добро дизајнирани формули за финансирање се еден од најважните елементи во институционалните политики за распределба на целокупните трошоци за одржување и за умереност. Финансиски формули кои користат просечни трошоци по студент или нормативни трошоци имаат поголема веројатност да доведат до умереност во институционалните трошоците по студент од формулите кои ги користат реалните трошоци по студент. Причината за тоа е што формулите базирани на реалните трошоци може да ги поттикнат неефикасните институции или да трошат повеќе или да го ограничат уписот за да се зголемат нивните трошоци по студент.

Друг начин на кој механизмите за распределба на ресурсите можат да играат голема улога во моделирање на трошоците за високото образование имаат врска со тоа колку средства се распределуваат меѓу терцијалните институции, концепт што економистите го нарекуваат „алокативната ефикасност“.[142] Една стратегија за подобрување на ефикасноста на системот е насочена кон тоа како да се додели непропорционалниот дел од средствата на оние потсектори со пониски трошоци по студент. Според овој пристап, институции, како што се заедницата на универзитети и други видови на

[142] HEFCE (2003), *Funding higher education in England – How hefce allocates its funds*, London: Higher education funding council for England, 311.

институции со релативно ниски трошоци по студент добиваат поголем дел од јавните пари. Со доделување на поголем дел од средствата на институции со ниски трошоци државата треба да изгради добар систем на високо образование. Оддалечување од овој пристап е една од причините што системот за високо образование денес не може да се смета како добар.[143]

Финасирање базирано на механизми, како што се договорите за извршување или плаќања според постигнати резултати, исто така, даваат можност за моделирање на трошоците, секако ако оваа цел е вклучена во договорите за плаќање. Други институционални механизми за распределба како категориските фондови, на пример, се со помала веројатност да бидат ефективни во модлрирањето на трошоците, бидејќи тие не им даваат мотивација на институциите да ја зголемат ефикасноста. Додека инстуционалните механизми е много поверојатно дека ќе придонесат кон пооптимално трошење на средствата сепак и одредени програми за поддршка на студентите, исто така, можат да играат важна улога во постигнување на оваа важна цел. На пример, подобноста на студентот за студентска финансиска помош - стипендии, заеми или даночни кредити - не треба да биде поврзана со нивните вкупни трошоци за студирање со цел да не се минимизира потенцијалното влијание на достапноста на помошта што ја имаат институциите за високо образование.

3.4.2. Подобрување на проодноста

Важен аспект на внатрешната ефикасност се однесува на пропусната моќ на системот која се мери со тоа колку студенти ја завршиле образовната програма односно брзината со која дипломирале запишаните студенти. Како и во случајот со умереното трошење, подобрување на проодноста може да се постигне преку политики на институционално или на студентско финансирање. За разлика од прашањето за трошоците, сепак, дискусиите за проодноста честопати се фокусираат на она што може да се направи за да ги поттикне студентите да го завршат своето образование побрзо. Овие дебати обично

[143] Hauptman, A. (2004). Using institutional incentives to improve student performance. In R. Kazis, J. Vargas, and N. Hoffman (eds), *Double the numbers: Increasing postsecondary credentials for underrepresented youth.* Cambridge: Harvard Education Press, 114.

завршуваат со тоа дали помошта на студентите треба да се ограничи на нормалното времетраење на студиите.

Финасирање на институциите преку формулите за финансирање или одделно за студентите кои ќе дипломираат може да биде силен поттик за да ги подобри стапките на проодност. Сепак, постои загриженост дека институциите може да го жртвуваат квалитетот со намалување на стандарди со цел да се квалификуваат за повеќе средства за финансирање. Еден начин за решавање на тој проблем е да не се плаќа премногу за постигнатите резултати или да се комбинираат плаќањата за запишување со плаќањата за проодност. Со соодветни механизми за обезбедување квалитет институциите може да се стимулираат да работат правилно.

3.4.3. Обезбедување на одржливост

Во многу земји, особено во земјите во развој, најважната работа се врзува со обезбедувањето дека политиките се ефективни на долг рок и дека е обезбедена нивната одржливост. Во однос на одржливоста лежи финансиска моќ на една земја да си дозволи да плаќа за образовни политики во текот на подолг период. Но, ова прашање на одржливост не се однесува само на финансиските аранжмани туку и на културните прашања. Па така механизмите за финасирање треба да се стават во согласност со традицијата на одредена земја или регион.

Типичен пример за ова е прашањето на воведување на студентски кредити во една култура која е навикната на задолжување за широк спектар на потреби, како домување и купување на автомобили. Во Кина, на пример, кога централната влада воведе задолжителни такси за сите студенти во високото образование во доцните 90-ти години на минатиот век, некои универзитети сами воспоставија свои модели на студентски кредит за да им помогнат на студентите од семејства со ниски приходи. Но, имаше ограничен интерес од страна на студентите и нивните семејства, бидејќи немаше традиција на

задолжување од „странци“, односно лица или институции надвор од кругот на семејството.[144]

Во случај на доделување на средства на институциите, основното прашање во земјите низ светот е дали јавните фондови може да останат во чекор со растот на побарувачката за високо образование. Во оние случаи каде растот во запишувања ја надминува способноста на властите да го финансираат овој раст, потпирајќи се на формулата за финансирање врз основа на бројот на запишани студенти што може да доведе до остар пад на бројот на запишани студенти или уписните квоти обезбедени од страна на владата.

Австралија е пример на земја каде функционирањето на воспоставен механизам за распределба за финансирање на студентите кои можеше да се одржи, барем не во својата првобитна форма, на подолг период.[145] За да постигне политичка видливост, владата на Австралија првично се согласи да ги плати надоместоците за сите запишани студенти со план во кој приливот на отплата на кредитите ќе биде доволен да ги надополнува овие средства, освен за простување на отплатите на должници со приходи под просечната плата. Но, со текот на времето овој аранжман се покажа како премногу скап дури и за земја богата како Австралија.[146] Овој пример на прекумерно субвенционирање се појавува во голем број на програми на студентски кредити што го намалува интересот под пазарниот што заедно со некои други карактеристики се едноставно недозволиви.

3.4.4. Механизам за комбинирано подобрување на еднаквоста, ефективноста и ефикасноста

Досегашното ограниченото искуство во финансирањето на програми засновани врз основа на перформанси укажува на тоа дека прашањата за дизајн на програмата е многу важно во обезбедувањето на успешно усвојување и спроведување на политиките. Донесување на одлука за тоа кој вид на

---

[144] International Institute for Educational Planning, UNESCO (2005). *EdSup Info link: resources on student support schemes, loans, grants and scholarship policies, Database.* преземено на 29 јули 2016 година, од http://lst-iiep.iiep-unesco.org/wwwisis/studsup_form.htm.

[145] Department of Education, Science, and Technology (Australia). (2002). *Higher education at the crossroads: An overview paper.* Canberra, 137.

[146] Salmi, J. (2003). "Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience." LCSHD Paper Series number 44, Washington DC: The World Bank, 34-37.

механизми базирани на перформанси ќе се користи може да биде најважната одлука што ќе го одреди успехот на финасирањето. Прашања на дизајн програма која креаторите на политиката треба да ја разгледаат го вклучува следното: „Колкав процент од јавните фондови треба да се базира на постигнати резултати во однос на потрадиционални мерки како што се бројот на персоналот или на студентите или трошоците по студент?“, „Колку и кои мерки треба да се користат за да се распределат финансиите според постигнати резултати?“, „Треба ли скромните резултати на институциите да се казнуваат или треба да се охрабруваат да работат подобро?“.

Разни видови на механизми за финансирање базирани на перформансите имаат потенцијал да бидат ефективни алатки на јавната политика во голем број земји, иако досега релативно мал број земји го имаат усвоено овој вид на пристап. Предностите на финансирање базирано на перформанси во однос на повеќе други традиционални механизми за распределба подразбира дека тие имаат тенденција да бидат потранспарентни од многу други механизми за финансирање како индикаторите јавно се развиваат и лесно се достапни. Понатаму, тоа овозможува поголема поврзаност меѓу финансирањето и целите на јавната политика, но исто така со тоа се поттикнува поголема отчетност во трошењето на јавните средства преку поврзување на резултатите со нивоата на финансирање.

По споредување на предностите и слабостите на различни специфични видови на пристапи базирани на перформанси треба да се разгледа кои од овие се најповолни. За тоа да се спроведе потребна е силна влада која ќе ги спроведе договорите. Клучно прашање за дизајн и за имплементација е дали со договорите треба да се даде поттик за добри перформанси или казни за лоши достигнувања. Друго клучно прашање е спроведувањето на договори, односно дали треба да имаат тенденција на тешко спроведливи или да ги користите за мотивација.

Категориските фондови претставуваат основа за создавање на поголема конкуренција за средствата меѓу институциите од досегашните традиционални механизми. Конкурентските фондови можат да бидат еден од најдобрите механизми за распределба и за подобрување на квалитетот на финансирање и иновации. Процесот на рецензија често се поврзува со конкурентските средства и се смета и дека е ефикасно средство за согледување дека институциите се

одраз на нивните потреби и да се погледне за иновативни решенија за проблемите. Механизмите на конкурентските фондови за финансирање се флексибилни алатки, бидејќи критериумите за подобност, повици за предлози и критериуми за избор може да се менуваат лесно. Владите мора да бидат внимателни кога прават било какви измени на системот. Овој вид на финасирање обично не е добра за финансирање градби или реновирање на објекти, бидејќи нивото на финансирање на конкурентските фондови има тенденција да се несоодветни за да се исполни целиот спектар на објекти за потребите на системот за високо образование.

4. ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА УСПЕШНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ИНОВАТИВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА НА СРЕДСТВАТА ВО ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

4.1. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ИНОВАТИВНИТЕ МЕХАНИЗМИ ЗА РАСПРЕДЕЛБА

Во претходната дискусија наведовме кои генерички типови на механизми за распределба имаат тенденција да бидат подобри во исполнувањето на широките цели на подобрување на пристапот, квалитетот и ефикасноста. Но, овој вид на оценување на политиката во финансирањето на високото образование не може да биде доволно за креаторите на национално ниво. Политиката во доменот на високото образование треба да одлучи која специфична распределба односно пристап е веројатно да бидат најефективни во контекст на нивната конкретна земја. Во понатамошната дискусија ќе се обидеме да ги идентификуваме критичните елементи кои ќе обезбедат успешна имплементација на различни иновативни механизми за распределба.

Во однос на примената и соодветноста на различни механизми за распределба, особено во контекст на земјите во развој или на земјите во транзиција, како што е Република Македонија, креаторите на политиката треба сериозно да ги земат предвид три критични прашања поврзани со процесот на имплементација.

Прво, административниот капацитет на владата и образовните институции на високото образование, вклучувајќи го и степенот до кој различни механизми за промовирање на флексибилноста на институциите може да се примени за тие да се адаптираат брзо и која е способноста на системот за собирање на потребните податоци.

Второ, транспарентноста и применливоста на предложените механизми за распределба и нивниот потенцијал за корумпирање на системот.

Трето, политичките димензии на донесување на нови или реформирани механизми за распределба, особено ризиците и проблемите кои се вклучени во процесот на транзиција од постоечките на нови пристапи.

Во прилог на решавање на секое од трите прашања наведени погоре, креаторите на политиката, исто така, треба да се подготват за можни

непредвидени и честопати непредвидливи последици од спроведувањето на реформите во политиките за распределба. Сите овие прашања ќе ги разгледаме во понатамошната анализа.

4.2. ПРОУЧУВАЊЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИОТ КАПАЦИТЕТ НА ВЛАДАТА И ИНСТИТУЦИИТЕ

Едноставно кажано, клучно прашање при спроведувањето е дали владата и институциите за високо образование имаат капацитет за администрирање на новиот сет на политики што треба да се спроведат. Ова прашање на административниот капацитет опфаќа широк спектар на прашања, вклучувајќи го бројот и искуството на вработените во администрирање на слични програми и капацитот да собира и точно обработува податоци. Ова прашање се однесува на серија на механизми за распределба за институциите и за студентите.

Во однос на финансирање на институционални активности, преговорите меѓу владата и преставниците на институциите се традиционалниот начин на финансирање на тековните трошоци и капитални инвестиции. Тие, исто така, се модели за распределба кои најлесно може да се спроведат. Преговарањето за буџети вклучува претставници на Владата и на образовните институции за да се утврди како јавните средства треба да бидат распределени. Наменските средства, исто така, имаат тенденција да бидат релативно лесно да се управуваат, особено ако критериумите за избор на институции кои учествуваат во распределбата се едноставни.

Спротивно на тоа, формулите за финансирање бараат поголем административен капацитет од договорањето на буџети или наменски фондови, во голем дел, бидејќи тие се потпираат на точни податоци за да се произведе соодветна формула за распределба. На пример, примената на формулата за финансирање врз основа на реалните трошоци по студент не би била препорачлива за земја во која самите трошоци не се евидентираат редовно или пак не се проверуваат. Формулите за финансирање врз основа на просечните трошоци или нормативни трошоци имаат тенденција да биде полесни за примена, бидејќи тие не бараат толку детални информации од институциите.

Како што е наведено во претходните глави на овој труд, моделот на финансирање преку ваучери претставува вистинска новина во распределбата на

средствата. Основна предност на финансирањето преку ваучери во однос на повеќето традиционални пристапи за финансирање е тоа што тие може да го прошират изборот на студенти преку зголемена конкуренција, а со тоа поттикнување на поголем пристап и внатрешната ефикасност, како и поголем развој на приватниот сектор, ако им се ставени на располагање и на студентите кои се запишуваат во приватните високо образовни институции. Една слабост на финансирањето преку ваучери, сепак, е дека тие е потешко се администрираат од повеќе традиционални пристапи на распределба, како што се преговите за буџети или формулите за финансирање, со што може да се доведе во прашање до одреден степен ефикасноста на примената. На пример, процесот на идентификување на подобни студенти пред да се запишат со цел да им се обезбедат ваучери бара многу посилен владин апарат отколку традиционалните пристапи кои ги алоцираат средствата директно до институции. Друг клучен предуслов за успешна имплементација на системот на ваучери е обезбедувањето на соодветни информации за корисниците. Системот на ваучери има поголема веројатност да биде ефективен ако студентите имаат добро познавање на нивните образовни можности. Системот на ваучери, сепак, може полесно да се администрира поради директната врска меѓу владата и високото образованите институции.

Административниот капацитет на владите, исто така, е критична варијабла во одредувањето на потенцијалниот успех на различни модели кои вклучуваат исплати на студентите. За два модела на финансирање, системот на ваучери и помош на студенти преку студентски кредити, прашањето за административниот капацитет на владините институции е од критично значење. И двата механизми за распределба бараат силна владина структура, со цел тие да бидат успешни.

Студентските ваучери претставуваат значајна алтернатива на традиционалните политики, затоа што тие имаат потенцијал за подобрување на пристапот, изборот и конкуренција во однос на институционално\ администрира програмите за помош. Додека ваучери нудат голем број на предности како средство за обезбедување на студентска финансиска помош, многу земји во развој и транзиција, едноставно, не се во позиција да ги користат како средство за обезбедување на помош на студентите. Предуслови за успешно спроведување на системот на ваучери за помош на студенти како и другите модели на

побарување на средства вклучуваат: силни владини структури за да го задоволат големиот број на административни барања; квалитетни процедури за апликација за да се спречат институциите со понизок квалитет и послаби програми да ја злоупотребат достапноста на ваучерите; и добро информирање со кое ќе им се овозможи на студентите да ги искористат предностите на вистински избор дадена од страна на системот на ваучери.

Исто така, за креаторите на политиката вашно е да се препознаат слабостите на системот на ваучери како средство за обезбедување на помош на студентите. Ваучерите имаат тенденција да бараат повисоки административни обврски на владите од децентрализираните студентски програми за помош кои институциите полесно ги администрираат. Покрај тоа, финансирањето на школаринаша и политиките за помош на студентите треба да бидат добро координирани, што е важен услов за успешно спроведување на владините политики, високо образовните институции треба да имаат барем некоја дискреција во одлучувањето кои студентите треба да добиваат помош и колку помош да добијат. Поради овие причини, многу земји во развој и земји во транзиција се лимитирани во користењето овој вид на помош на студентите и покрај предностите што ги нуди во промовирањето на поголем избор, конкуренцијата и ефикасноста на системот.

Со цел да се осигура дека студентски кредити се ефикасни алатки на политиката, политичарите мора да одговорат на голем број на клучните прашања, содржани во спроведувањето на овој модел. Тоа се: изворите на средства, субвенциите и начинот на отплата. Можеби најважно, студентските кредитни агенции треба да имаат капацитет да го пресметаат и да го следат долгот акумулиран од страна на студентот-клиенти. На пример, во Венецуела, во текот на годините на транзиција од доделување на грантови во исплата на студентски кредити, во почетокот на 90-тите години на минатиот век, Фондацијата за студентски кредити честопати не знаеше да им каже на дипломирани студенти кои се враќаат од нивните студии во странство колку и должат на државата.[147]

Втора, критична детерминанта за успешна имплементација на програмите за студентски кредит е да се користат механизмите за отплата кои

[147] Larocque, N. (2003). *Who should pay? Tuition fees and tertiary education financing in New Zealand*. Wellington, New Zealand: Education Forum,15

најдобро одговараат на состојбата во земјата. Воведувањето на програма за студентски заем без разумно очекување дека кредитот ќе биде вратен во одреден период остро го намалува кредибилитетот на програмата како и нејзината финансиска одржливост. Поефективен приод за постигнување на соодветно ниво на отплата е владите да бараат од студентите должници да ги вратат кредитите откако ќе го завршат своето образование преку нивните даночни системи на база на потенцијални приходи. Предусловите за успех на ваква програма вклучуваат: силна владина структура за администрирање на програмата; ефикасни даночни структури да ги соберат побарувaните средства од идните приходи; како и соодветни јавни ресурси да се премости периодот до отплатата од потенцијални приходи на должникот заедно со каматата и средствата да се вратат во буџетот на државата. Само мал број на земји во развој и некои индустриски развиени земји може да ги исполнат овие критериуми за успешно спроведување на отплата на студентски кредити од потенцијалните приходи.

4.3.ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОБЈЕКТИВНОСТ

Еден од клучните елементи за успешно спроведување на различни јавни политики е дека тие се транспарентни за сите заинтересирани страни вклучувајќи ги и студентите и нивните семејства, како и факултетите и институционалните претставници. Транспарентноста е од клучно значење за постигнување на други цели за успешна имплементација на моделите кои ги дискутиравме, особено е важно постигнување на соодветен степен на политички договор. Без транспарентност во распределбата на средства на институциите или студентите образовните политики на крајот нема да успеат да ги постигнат целите за зголемување на капиталот, квалитетот и ефикасноста. Важен аспект на транспарентност е да се минимизира можноста за корупција во трошењето на јавните средствата. Дури и за добро изработени политики, ако перцепцијата во јавноста е дека средствата не се распределуваат на фер и прифатлив начин, тогаш образовната политиката веројатно нема да успее.

Постои значителна разлика во транспарентноста на институционалните механизми за распределба. Една од најголемите слабости на преговарањето за буџети е нивниот недостаток на транспарентност, како критериумите за начинот

на кој средствата се дистрибуирани обично не им јасни на сите туку само на оние кои се вклучени во преговорите. На истиот начин, една од предностите за премин од преговарање за буџети на формули финансирање е дека формулите по својата природа имаат тенденција да бидат потранспарентни од преговорите, кои обично се спроведуваат надвор од очите на јавноста.

Најголем ризик за корупција може да има во распределбата на средствата преку наменски фондови во една или друга форма. Ризикот е поголем ако критериумите за начинот на кој средствата ќе бидат дистрибуирани се нејасни или ако одредени институции се во можност „надвор од процедурите" да го зголемат нивото на нивните средства. И покрај тоа што е поверојатно ова да се случи во системи кои се слабо администрирани истото може да се случи и во имплементирањето на политике кои се релативно силно администрирани. Еден пример се федералните фондови за истражување во САД, кои се високо ценети како модел на финансирање на истражувања. Но, пред повеќе од една деценија, на виделина излезе откритието дека некои од најдобрите истражувачки универзитети биле неправилно тарифирани за индиректни трошоци за водење истражување што сериозо го намали кредибилитетот на овие долгогодишни фондови.[148]

Во однос на транспарентноста, прашањето кое политиката честопати го поставува во текот на имплементацијата на програмите за помош на студентите е да се утврди способноста на студентот и семејството да ги отплатат земените кредите за високо образование. Прашањето е дали процесот треба да биде едноставен, каде се бара одговор на само неколку прашања за да се утврдат ресурсите на семејството или пак утврдувањето на квалификуваноста за помош на студентите да биде повеќе комплициран процес во кои ќе се направат пософистицирани разлики меѓу семејствата, како средство за постигнување на поголема еднаквост во распределбата на финансиската помош.?

Опциите се движат од едноставен систем во кој неколку клучни прашања се верификуваат до покомплексни системи во кои се бара од студентите и нивните семејства во формуларите за апликација да дадат детални одговори за многу прашања. Едноставни системи може да се најдат во голем број на земји, каде што студентите и нивните семејства, во барањето за помош даваат одговор

---

[148] Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company.

на ограничен сет на прашања за нивната финансиската состојба или на нивните семејства, вклучувајќи прапа за приходите. Но, честопати поставените прашања може да не се однесуваат само на приходот, туку и за други прашања кои им помагаат на институциите да се дефинираат економските околности на студентот.

САД е пример на другиот крај на спектарот со примена на голем број на формулари и пополнети страници кои можат да бараат значително време да се пополнат. Некои католички универзитети на Филипините, на пример, користат сложен систем на формулари со претпоставката дека само сиромашните студенти ќе бидат доволно мотивирани да поминат низ процесот на пополнување долги формулари за апликација која одзема време. Овој пристап е засилен со случајни проверки на веродостојноста на изјавата од страна на социјалните работници со посета на домот на семејството на апликантите.[149]

Усогласеноста е друго клучно прашање во врска со успешната имплементација на системите за поддршка на студентите. Ако студентите и нивните семејства веруваат дека тие можат да манипулираат со резултатите преку обезбедување на точни одговори системот за помош ќе го изгуби кредибилитетот со текот на времето. За да се обезбеди поголема усогласеност и точност, особено во земјите со слаба администрација или каде воопшто не постојат даночни системи или има големи „сивии пазарни економии" (каде што приходите не може лесно да се проверат) официјалните претставници во повеќето земји треба да се стремат да воспостават релативно едноставни системи кои бараат лесно проверливи информации. Примери за такви прашања се во кое средно училиште студентот учел (особено ако училишта се рангирани по социо-економскиот профил на нивните ученици), каде тој/таа живее (ако поштенските броеви на местата се рангирани како места во висока концентрација на ниски примања), дали семејство е сопственик на автомобил, дали има внатрешна водовод, или дури и големината на сметка на семејството на електрична енергија.

Иако сложеноста на процесот на доделување на помош ја промовира еднаквоста тој може да бара вложување на дополнителни ресурси во обидот да

[149] Hauptman, A. (2004). Using institutional incentives to improve student performance. In R. Kazis, J. Vargas, and N. Hoffman (eds), *Double the numbers: Increasing postsecondary credentials for underrepresented youth.* Cambridge: Harvard Education Press.38

се направат поголеми разлики меѓу капацитетите на учениците и нивните семејства да плаќаат за високото образование. Повеќето земји во развој и транзиција се одлучуваат за поедноставни системи за помош кои бараат помалку прашања и не прават пософистицирани разлики помеѓу барателите. Комплексноста може да биде значителна пречка за поголема еднаквост ако учениците и нивните семејства се заплашени од страна на процесот на доделување на помош.

4.4. ПОЛИТИЧКА ИЗВОДЛИВОСТ НА РЕФОРМИТЕ

Постигнување на политички договор меѓу широк спектар на чинители е уште една критична компонента во успешна имплементација на политиките за високото образование, особено за финансирање на реформите. Едно од главните прашања во врска со политичката изводливост на спроведување на можните реформи е „степенот на поместување“ односно нарушување на постоечкиот систем на традиционално распределени средства. Потенцијалот за големи нарушувања постои како кај институционалните така и кај студентските програми за распределба. Успехот на спроведувањето на политиките за кои е пропишана прераспределба на средствата е директно пропорционален со способноста да се обезбеди непречена транзиција од старите на новите политики.

Наметнување на нови трошоци или значително подигање на школарините е најочигледен пример на политичка бомба која создава големи транзициски прашања. Сепак, има голем број на механизми за распределба на институциите и студентите, кои, исто така, може да резултираат со големи промени во распределбата на финансиските средства и тоа може да отвори значителен број на транзициски прашања.

Во институционални модели на финансирање основно нарушување може да се случи кога методологиите за финансирање се менуваат. На пример, кога од моделот на преговарање за буџети, кон кои се наклонети политички најекспонираните институции, се транзитира кон наменски фондови или формули за доделување на средства кои им обезбедуваат поголем процент од средствата на институциите кои се помалку политички експонирани, важно да се препознаат тешкотиите кои овие промени може да ги предизвикаат за

буџетите на институциите кои претходно добивале повеќе средства. Слично на тоа, промени во компонентите или пондерирање на различни елементи на формулата за финансирање може да доведе до прераспределба на средства меѓу институциите. Со транзицијата во еден нов систем на финансирање во кој реалните трошоци по студент се надоместуваат а не трошоците врз основа на нормативни пресметка помалку ефикасните институции со повисоки просечните трошоци по студент, најверојатно, ќе го изгубат дел од средствата што ги добиваат, додека тие институции со релативно ниски трошоци на студентите ќе имаат бенефит. Ова е токму она што се случи во Колумбија откако владата ја промени формулата за финансирање во 2004 година и воведе нови елементи за капацитетите на институциите како критериуми за распределба. До 12 проценти од буџетот требаше да бидат дистрибуирани врз основа на индикатори како што се стапката на напуштање на студиите и стапката на дипломирани студенти. Но, три универзитети поднесоа жалба до Уставниот суд кој ја смени одлуката на владата во 2005 година, па дури и ја принуди државата да ги надомести овие универзитети за „изгубените“ приходи.[150]

За да се справи со овие предизвици можеби е добро владите да воведат одредби со кои се гарантира минимално ниво на финансирање со кое се гарантира дека сите институции ќе примаат дел од средствата што би ги добиле според претходните договори барем за одреден период на време. Во краен случај институциите може да се уверат дека нема да ги изгубат средствата за одреден временски период за зголемување на политичката прифатливост на реформите. Според овој пристап, промена ќе дојде преку раст на финансирањето кое се дистрибуира на различна основа од постоечките модели на финансирање.

Друг аспект на политичката изводливост на проектот се случува кога политичките притисоци се воведени во системи кои претходно биле во голема мера изолирани од политичкиот процес. Искуството на конкурентскиот фонд ФИПСЕ (FIPSE) во САД е добар пример за тоа како политички неутрални

[150] Ziderman, A (2006). Student loans in Thailand: From social targeting to cost sharing. *International Higher Education*, 46 Winter, 6-8.

организации може да се политизираат и како резултат на тоа да изгубат кредибилитетот кај пошироката популација.[151]

Неутрализирање на политички притисоци, исто така, е причината зошто е важно за земјите да имаат силно „тампон тело“ кое ќе ги донесува одлуките за распределба, оставајќи им ги одлуките за нивото на финансирање на соодветните политички тела. Формулите за финансирање, најверојатно, ќе бидат повеќе успешни во исполнувањето на целите на политиката ако се добро изолирани од политичкиот процес. Ова е причината зошто е подобро да се има „тампон тела“ кои одлучуваат за распределбата на средства, откако политиката да одлучува за целокупното ниво на финансирање.

Многу е полесно да се воведат мерки за редистрибуција кога има дополнителни средства, отколку кога тоа се врши во рамките на ограничен буџет. Кога министерот за високо образование се обиде да ја промени формулата за финансирање во Холандија, во почетокот на 90-тите години на минатиот век, со цел пренасочување на средства од најстарите, најбогатите универзитети на помладите, помалку фаворизирани универзитети, првите револтирани од одлуката го тужеа Министерството. Судот беше на страната на постарите универзитети и министерот мораше да се откаже од својот план.[152]

Во областа на поддршката за студентите, едно од најчестите политички контроверзни прашања во многу земји е распределбата на средствата во согласност со нивниот социјално-економски статус. Се поставува прашањето дали придобивките од програмите за помош на студентите се добро насочени на студенти со ниски приходи и други групи кои се недоволно преставени односно помага да се зголеми нивото на нивното присуство. Вообичаено, во повеќето земји, студентските програми за помош, кои првично имаат за цел да им помогнат на студентите од најниските економски слоеви за да се зголеми стапката на нивното учество, со текот на времето, имаат тенденција бенефициите да ги прошират на студенти со повисоки приходи за да се добие поголема политичка прифатливост од средната класа гласачи или политичката елита. Во многу од франкофонските африкански земји, на пример, стипендиите имаат тенденција да им се дадат на сите студенти како замена за недостаток на

---

[151] Salmi, J. (1992). "Perspectives on the Financing of Higher Education". *Higher Education Policy, volume 5, number 2.*

[152] Center for Higher Education Policy Studies (2001), *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, Enschede, the Netherlands

политичка волја за борба против корупцијата и непотизмот. Овој вид на реформи честопати резултира со повисоки финансиските трошоци на сметка на ефикасноста во остварувањето на поголема еднаквост во системот на високото образование. Така, во овој случај, како и во многу други, влијанието на политиката во нешто што е повеќе политички прифатливо може негативно да влијае на ефикасноста во исполнувањето на целите кои треба да се постигнат.

4.5. ПРИФАЌАЊЕ НА НЕСАКАНИ ПОСЛЕДИЦИ

Една од најчестите пречки за успешно спроведување на политиките во финасирање на високото образование е неспособноста или неподготвеноста да се разгледа целиот спектар на можни последици од спроведувањето на реформи или измени во постоечките политики. Затоа е важно за креаторите на политиката да се обидат да ги предвидад можните последици, како во процесот на развој на политиката така и во имплементацијата на донесените решенија. Во областа на високото образование, има многу примери на несакани последици како во финансирањето на институциите така и во обезбедувањето на помош за студентите и нивните семејства кои треба да бидат земени во предвид.

Во однос на финансирањето на институциите, постојат голем број на случаи во кои политиките наменети да се постигне една цел може да има неочекувани негативни последици врз некоја друга важна цел. На пример, оние земји како Холандија или Англија[153], кои имаат развиени формули за финансирање согласно кои институциите се платени според бројот на студентите кои ќе дипломираат или завршат година на студии, а не врз основа на бројот на студентите кои се запишуваат се соочуваат со намалување на квалитетот. Загриженоста е основана затоа што институциите бараат да добијат повеќе средства преку намалување на нивните стандарди и повеќе дипломирани студенти. Друга несакана последица е кога институциите одлучуваат да се натпреваруваат поагресивно за најдобро рангираните студенти наместо да бараат да се подобри квалитетот на целокупниот фонд на студентите. Слично, исто така треба да биде важно дали традиционалната политика на финасирање на институции врз основа на бројот на запишани студенти придонесува за

[153] Department for Education and Skills, (England) (2003). *Higher Education Funding: International comparisons*. (monograph)

подобрување на стапките на завршени студенти, кои се пониски отколку во земјите каде што се обезбедува финансирање или се дистрибуираат повеќе средства врз основа на перформансите на институциите.

Моделите кои им помогаат на студентите имаат голем број на негативни последици, кои, треба да се предвидат и да се избегнат ако е можно. Една загриженост се однесува на уписните квоти за студентите. Ако квотите се премногу ограничени, финансиски сиромашните студенти, најверојатно, ќе ја изгубат шансата за студирање додека семејствата со поголеми ресурси, од кои, најверојатно потекнуваатт учениците со подобри оценки во средното образование ќе имаат повеќе можности за академски постигнувања. Друга грижа со обезбедување на финасиска поддршка за студентите се поврзува со зголемувањето на школарините и другите трошоци од страна на институциите. Или со други зборови кажано како се зголемува поддршката за студентите се зголемуваат трошоците за студирање.

Слично на тоа, студентите можат да изберат „полесен стил на живот", ако студентски грантови или заеми кои ги добиваат за трошоците за живот не се ограничени односно грантовите се повисоки од реалните трошоци. Кон крајот на 70-тите години, на пример, во Венецуела, студентите имаат полза од дарежливиот грант FUNDAYACUCHO за да учат во Северна Америка и беа познати во универзитете во САД и Канада како „најбогати студенти во градот".[154] Брзиот раст на долговите на Нов Зеланд, кои, во голема мера беа поттикнати од износите на студентските кредити кои по дипломирањето студентите избегнуваа да ги намират своите обврски за отплата на долгот, сигурно може да се каже дека е несакана последица што доведе во почетокот на 1990-тите години до тоа да се зголемат даноците за дополнителни покривање на направените трошоци.[155]

Овие веројатно непредвидени ефекти се однесуваат повеќе на финансиската положба на студентите. На пример, ако една програма за стипендирање не бара од примателите на помошта да постигнат академски задоволителни резултати тогаш може да се најдат студентите кои ќе го напуштат студирањето предвреме или ќе бидат со мала намера да дипломираат.

---

[154] Thorn, K., Holm-Neilsen, L.& Jeppesen, J. (2004*). Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education*, World Bank, Latin American and Caribbean Region.

[155] Chapman,B. (2001). Australian higher education financing: Issues for reform. *The Australian Economic Review* 34(2), 195-204.

Слично на тоа, релативно ниската школарина може да им овозможи на студентите да студираат подолго за да дипломираат или да се откажат од студирањето затоа што износот инвестиран во студентот од страна на семејството или студентот е релативно мал.

Една од основните одговорности на креаторите на политиката е да се обидат да ги предвидат овие можни негативни ефекти на новите политики и да ги преземат неопходните чекори за да се компензираат негативните последици. Одржувањето на квалитетот во студирањето со исплата на институциите врз основа на бројот на студентите кои дипломираат мора да биде придружено со одржување на адекватни академски стандарди. Или пак тоа може да вклучува на институциите да не им се плаќа „премногу“ за дипломираните студенти, со што се намалува степенот на финансиски стимулации кои произлегуваат од таквата политика. Еден одговор на политиката може да биде да се обезбеди помош на студентите само за еден дел од школарината и трошоците за живеење а да не се покриваат вкупните трошоци за школување што е честа политика.

5. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО НЕКОИ ЗЕМЈИ НА ЕУ

Во овој дел од трудот ќе дадеме преглед на политиките на владите за обезбедување на фондови за високото образование во некои од земјите членки на Европската унија. Уште поконкретно, ќе ги опишеме механизмите за финансирање на високообразовниот сектор како и степенот до кој грантовите доделени на универзитетите се насочени кон изведба/извршителност. Дискусијата се фокусира на тоа дали на универзитетите им се обебедуваат средства врз основа на тоа колку продуцираат дипломирани студенти и какви излезни податоци во однос на направени истражувања имаат обезбедено преку истражувачките совети. Додека во последните децении вниманието посветено на прашањата за ефикасност, ефективност и квалитет полека расте, постојат само неколку влади кои експлицитно ги поврзуваат ресурсите на универзитетите со нивните резултати во областа на наставата и истражувањето.[156]

Сепак, централното прашање е: „Дали органите за финансирање кои одлучуваат во врска со грантовите за настава и истражување ја проценуваат висината на грантот согласно мерењата за институционалната изведба?“. Ова прашање е иницирано од идејата дека ќе се покрене јавниот интерес во врска со прашања како што се вредноста на парите, квалитетот и одговорноста на институциите на високото образование при нивното финансирање од страна на јавните фондови. Се очекува дека средствата кои се обезбедени од јавниот буџет да зависат од перфомансите на институцијата, затоа што ова би било во согласност со идеологиите кои нагласуваат повеќе пазарен пристап кон менаџментот и наоѓање средства за буџетирање низ целиот јавен сектор. Според тоа, во овој дел од трудот ќе ги разгледаме механизмите кои се користат за финансирање на универзитетите во некои од земјите на Европската унија. Во овој дел од трудот се фокусираме на финансирањето засновано на перформанси (PBF- Performance-Based Funding). Исто така се обидуваме да дадеме приказ на

[156] OECD (2009), *Education at a Glance.* Paris: OECD, 23-37.

природата и степенот на насоките при изведбата во механизмите за финансирање.[157]

Нашето истражување е ограничено на *универзитетите*; и не се однесува на другите институции на високото образование, и ќе се осврнеме на тоа како јавно поддржаните универзитети ги добиваат средствата за настава и истражување. Понатаму ќе ги одговориме следните прашања: „Дали јавните органи (т.е. министерствата и советите за финансирање) користат *формула* при распределба на клучните средства (т.е. основен оперативен грант) за наставни и истражувачки цели помеѓу универзитетите?“, „Кој е релативниот удел на средствата на финансирање на компетитивните совети на истражување во буџетот на универзитетскиот сектор?“ итн.[158]

5.1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊАТА

Најнапред би го погледнале *финансискиот удел од советот за истражување.* Причината, истакната погоре, е дека советите за истражување даваат фондови наменети за специфични проекти и многу внимаваат во однос на тоа кои би бие резултатите од направеното истражување како резултат на реализација на ваквите проекти. Второ, ги согледуваме механизмите кои ги одредуваат клучните фондови кои се доделени од страна на органите за финансирање на универзитети. Особено се интересираме за степенот за ориентација кон изведбата при одредување на механизмите за финансирање.

5.1.1. Финансиски удел од страна на советот на истражување

Со цел да го разбереме сегментот на грантови доделени на универзитетите кој се одредува врз основа на академските остварувања, прво ќе се фокусираме на јавните фондови за основните истражувања кои се овозможени од страна на посредници како што се советите за истражување. Тие доделуваат средства на истражувачи (или тимови на истражувачи), не само врз

[157] Eurydice (2008). *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures funding and academic staff.* Eurydice, Brussels, 45-65
[158] OECD (2009), *Education at a Glance.* Paris: OECD. 23 - 37

основа на содржината на предлог-проектите кои се доставени за проценка пред финансирање, туку исто така се оценуваат и врз основа на изразениот квалитет и капацитет на апликантите. Релативната сума на финансирање од страна на советот за истражување според ова е показател на степенот до кој органите на финансирање внимаваат на квалитетот и излезниот резултат/постигнатите резултати на академското истражување.[159]

Еден од заклучоците кои може да се извлечат е дека може да се разликуваат две групи на земји. Едната група ги содржи земјите каде фондот од Советот на истражување претставува само една релативно мала сума од универзитетски приходи (Велика Британија и - во помал степен - Германија). Другата група вклучува земји во кој Советите за истражување се одговорни за повеќе од 10 проценти од приходите на универзитетите од јавниот буџет. Најголемиот удел во поддршката за државни истражувања доаѓа од Здружението за национална наука (ЗНН) и Националниот институт за здравство (НИЗ). Ова е многу слично со случајот во Франција, каде што оние сегменти кои го извршуваат истражувањето во рамките на универзитетите добиваат фондови за истражување врз основа на договори со државни организации за истражување како што е Centre National de la rechherce scientifique (CNRS) и Institut National de la Sante et de la Recherche medicale (INSERM).[160]

Освен што постојано финансираат *проекти,* советите за истражување во Белгија и Франција во голем дел ги финансираат и врвните *институти* кои се дел од универзитетиите. Со ова се истакнува фактот дека државните бројки е многу тешко да се споредат, бидејќи дел од разликата помеѓу земјите резултира од разликите во инфраструктурата на националното истражување. Во некои земји-како Белгија и Франција - најголемите истражувачки институти се интегрирани во универзитетскиот систем, а во другите - како на пример Германија, Холандија и Велика Британија - слични институти функционираат независно од универзитетскиот сектор.

---

[159] Исто

[160] Teixeira P.N., Johnstone, D.B., Rosa, M.J.& Vossensteyn, J.J. (2006), *Cost-sharing and accessibility in higher education: A fairer deal?*, Douro Series: Higher Education Dynamics, Dordrecht: Springer.

5.2. ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕКУ ФОРМУЛИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ

Во рамките на овој дел ќе се насочиме кон прашањето „Дали органите на финансирање всушност користат *формула за финансирање* за одредување на висината на доделените средства за образовни цели и истражување (ако воопшто се прави разлика помеѓу овие две главни активности)?“. Потоа, ќе дадеме главен осврт на механизмот на финансирање за секоја земја посебно. По опишувањето на механизмите за финансирање[161] за универзитетскиот сектор, факт е дека во некои земји функционираат одделни механизми или формули за финансирање на наставата и истражувачките активности. Дали овие механизми всушност водат кон одвоени, назначени буџети - т.е.буџети кои би се користеле само за настава, или само за истражување е сосема друго прашање. Сепак, механизмите за финансирање во сите земји (освен Германија[162]) во нашиот примерок им ја дозволува на институциите слободата да користат комбиниран основен буџет за настава и истражување на било кој начин кој тие го сметаат за погоден. Ова е познато како *паушална сума на финансирање.* Во многу случаеви, основниот оперативен грант на универзитетите наменет за настава е предвиден да се користи и за истражување исто така, секако и за истражување и стипендии кои подржуваат настава.[163]

Во анализираните земји - имено Белгија и Германија - основниот оперативен фонд кој доаѓа од механизмот за финансирање е наменет исклучиво за настава како и за истражување. Во Белгија, оперативниот буџет кој е наменет за некој универзитет се состои од компонента за настава и наставни активности поврзани со истражување. Во Германија, вкупните основни средства (Grundmittel) за комбинација од настава и истражување се доделени како буџет кој е главно заснован на буџетот од минатата година, каде се дозволуваат промени во цените и прилагодувања на политиките.

Меѓутоа, степенот до кој се испреплетуваат наставата и истражувањето не е толку јасно дефиниран во другите земји, каде што основниот фонд за

---

[161] Со исклучок на фондови од совети за истражување и специјални буџети за инвестирање или обезбедување на простории за студенти.

[162] Во Германија, федералните единици генерално имаат одредени рестрикции на трошоци (на пример, специфични категории на лични наспроти материјални и капитални стоки) каде би можеле да се трошат јавните ресурси.

[163] Strehl, F., Reisinger, S., & Kalatschan, M. (2007), Funding *Systems and their Effects on Higher Education Systems - International Report.* OECD Education Working Papers No. 6. Paris: OECD.

настава и истражување се јавуваат како резултат на одделни формули за финанисираање. Во Данска, на пример, средствата за наставата и истражувањето се доделуваат преку две различни министерства. Во Франција, основните фондови за истражување и настава се обезбедени преку две засебни сегменти, со тоа што јавните институции преговараат и потпишуваат два посебни *договори* со Министерството за едукација: еден за целата институцијја (со нагласок на наставата) а другиот за истражување. Во Велика Британија, Шведска, и Холандија, основните средства за настава и основните средства за истражување се засовани на две посебни формули.

Во другите земји, барем дел од оперативните грантови за истражување е доделен врз основа на формула. Во Холандија, скоро 13% од фондовите за истражувања на универзитетите се во релација со релативниот број на доделени докторски дипломи. Сепак, најголемиот дел (некои 80% од буџетот за истражување) до сега беше компонента која во главно се нема многу сменето и ги има своите корени во историјата.

Белгија и Велика Британија се примери на земји каде основните фондови за истражување главно се дистрибуирани на основ на користење на формула. Во Белгија, сумите се извлекуваат според бројот на студенти (финансирањето на наставни и истражувачки активности како интегрирани процеси). Велика Британија е единствената земја во нашиот примерок каде што доделените средства за истражување, потполно се определени врз основа на формула за финансирање која го зема во предвид квалитетот и големината на истражувањето но не ги зема во предвид ниту минатите доделувања на средства, ниту пак бројот на студентите. Согледувајќи ги сите земји, заклучуваме дека финансирањето на наставата и истражувањето е комбинација од формули, додека за истражувачкиот дел најголем број на земји имаат повеќекратни пристапи на финансирање.[164]

[164] Sliperszter, S., Jongbloed, B., Lepori, B. & Salerno, C. (2006). *Changes in University Incomes and their Impact on University-Based Research and Innovation. Final Report.* Oslo: NIF U STEP.

5.3. ФИНАНСИРАЊЕ ВРЗ ОСНОВА НА ПЕРФОРМАНСИ

Централното прашање на ова истражување е до кој степен органите кои ги финансираат универзитетите во овие земји ги насочуваат нивните средства кон изведбата на институциите во доменот на наставата и/или истражувањето. Што се однесува до истражувањето, ќе ги разгледаме двата основни фонда (кои се обезбедени директно) и фондовите од советите на истражување. Релативно висок процент од финансирањето на советите за истражување упатува на силна ориентираност кон изведбата. Ова е случај со земјите од Франција, Данска и Белгија. Ова ориентираност кон изведбата може да биде дури и посилна доколку основните средства на универзитетите од јавниот буџет се определени врз основа на излезните показатели. За ова е потребно да погледнеме во механизмите за финансирање кои постојат за дистрибуирање на јавни фондови наменети за предавање и истражување одделно во посочените држави.[165]

5.4. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ – ИСКУСТВА И ПРАКТИКИ

5.4.1. Белгија

Во Белгија, основните фондови за настава и истражувања поврзани со наставата се одредени според бројот на уписи, поради тоа што бројот на студенти (поделени во три различни категории) и распределните средства согласно претходните години го сочинуваат основниот буџет на универзитстите. Универзитетите ги добиваат најголемиот дел од средствата за истражувачки цели преку проекти кои се финансирани од државните здруженија за истражување како и програми на активности (IWT, NFWO, IOW и IUAP) а кои се доделуваат после одреден процес на конкурентност и длабински анализи.[166]

Во новиот механизам за финансирање на високото образование, од 2008 заедно со финансирањето преку формула, (12%) од расположливите средства се

[165]Ние го прифаќаме податокот дека релативниот удел од приходите генерирани од извори кои не се јавни, исто така укажуваат на таа ориентираност кон перформанси во повисокото образование. Сепак, ова не е вклучено во нашите анализи.

[166] Verstraete, L. (1998), De evolutie van de universitaire basifinancierung 1993-1998, in: *Universiteit & Beleid*, Vol.12, 4.

доделуваат преку повеќегодишни договори помеѓу универзитетите и министерот за образование. Секоја институција се обврзува да работи на остварување на договорени цели кои за возврат се финансирани. Некои од целите се поврзуваат со создавање на иновативни капацитети на институциите, зголемување на партиципацијата на студентите од етничките малцинства и помалку представените социо-економски групи, развивајќи пофлексибилни патеки за учење и отворање можности за поквалитетните студенти. На тој начин се зголемува ефикасноста и квалитетот на системот на високото образование.

5.4.2. Норвешка

Во Норвешка високото образование главно е финансирано од државата. Покрај државните, дел и од приватните добиваат средства од државата. Норвешкото собрание ја одредува како дел од годишниот буџет вкупната сума за финансирање што треба да ја финансира државата.[167]

Според новиот модел на финансирање, државните средства за институциите ќе се состојат во следните рамки основни средства (60%), за плати на наставниците (25%) и за истражување (15%). Прилично големата основна сума ја одразува желбата да се одржи условот за адекватна состојба во системот и да се заштити академското образование од кратки флуктуации. Меѓутоа, со цел да се добие поблиска врска со системот на образование и финансирањето, финансиите за образованието и истражување се базираат на превземање разновидни мерки, на пример врз производна основа, меѓународна размена на студенти, бројот на дипломирани студенти и средства добиени по други основи.[168]

Финансирањето на институциите на високото образование е наменето за покривање на најпотребните трошоци за финансирање на институциите. Трошоците главно се делат на три основни категории плати и други вообичаени трошоци, инвестиции и нова опрема и други трошоци, на пр. за активности што се заеднички за неколку институции. Најголемиот дел од инвестициите се

[167] Гоцевски, Т. и Гоцевски, С.(2009), *Образовните системи во Европската унија*, Скопје: Филозофски факултет, 266.
[168] Гоцевски, Т. и Гоцевски, С.(2009), *Образовните системи во Европската унија*, Скопје: Филозофски факултет, 266.

трошат според специјалните проценки. Исто така треба да се нагласи дека друго инвестирано од државата е тоа што институциите за виско образование може да добијат додатни средства за истражување и развојни активности што се врши во соработка и на барање на националните или локални институти за истражување, од приватни или од државни фондови за специјални проекти или активности, од продажба на изданија итн., под услов да се почитуваат релевантните национални одредби за односните сектори.[169]

5.4.3. Данска

Данска е единствената земја каде буџетите за настава се определуваат исклучиво врз основа на исходот. Механизмот за финансирање е познат како модел на *таксиметар.* [170] Финансирањето се заснова на број на кредити кои студентите ги добиваат секоја година.[171] Тарифата за кредитот кој се исплаќа на институцијата варира во зависност од предметот на студии. Основниот грант на финансирање има мината/историска поддршка. Во голем дел, најголемиот дел од грантот е доделен според сумата од претходната година.[172] Промените се појавуваат во растечки тренд. Само мал дел од грантовите се поврзани со приходот на универзитетите во однос на наставните активности (т.е. бројот на акумулирани кредити) како и приходот на институцијата од екстерни фондови (т.е. грантови од Совети за истражување, Здруженија за истражување, Европска унија итн.).[173] Во последните неколку години, државните власти дадоа предлог да се користи квалитативен критериум за доделување на основен буџет за истражување на институциите.[174] Неодамна, се дебатираше околу воведувањето на *договори за изведба* со Министерството за истражување како и независни

---

[169] Исто., 266.
[170] Straarup, R. (1993), *Formula funding in higher education in Denmark*, Mimeo, Copenhagen.
[171] Rasmusse, J. (1995), Finance Education, Report for the TACIS/EDRUS-project, Aalborg, 44
[172] Minisatry of Research and Information Technology (1998), *Governing and management of universities in Denmark*, Copenhagen.
[173] Ministry of Research and Information Technology (1998), *Funding of higher education*, Copenhagen.
[174] Skjodt, K. (1996), Financing higher education in Denmark, *Higher Education Management*, Vol.8, No.1, 41-49.

институции со преговарање околу мисијата, целите, менаџментот и автономијата на институците.[175]

5.4.4. Франција

Универзитетите во Франција фунционираат автономно, особено во понудата и во целите на формацијата, санкционирањето на студиите и нивната организација. Тие нудат разновиден избор на студии за почетна и за продолжителна формација.[176]

Во Франција средствата за настава доделени на универзитетите се засноваат на бројот на запишани студенти. Сите програми се категоризирани во една рамка која служи како мерка за одредување на стандардниот трошок според студент. Нивото и видот на програмата ја одредуваат вредноста, земајќи ги предвид прашањата како потребен простор како и број на вработени лица за секоја програма. Ова е познато како моделот - SANREMO (Systeme analathique de Reparation des Moyens). Оваа формула не содржи никакви фиксни трошоци но е прилагодена со обемот на институцијата (мерено според бројот на студенти). Сепак, треба да се има предвид дека прашањата околу регрутација на вработени главно се работи кои припаѓаат во надлежност на централната влада. Министерството за образование е работодавач на скоро сите вработени. Тоа отвора работни позиции, вработува лица за да ги пополни отворените работни позиции и ги одредува платите. Така, образовниот кадар се финансира одделно. Дополнително, институциите може да добијат некој дополнителен фонд за специфични проекти, кои се специфицирани во дополнителни договори. Истражувачката работа се финансира на „двоен“ начин. Од една страна, универзитетите добиваат персонал и грантови од министерството. Ова е ставено во форма на договор, и доделувањето на финансии делумно се заснова на евалуации за истражувања, предвидувајќи некој одреден степен на ориентираност кон изведба. Од друга страна, службите за истражување во универзитетите добиваат средства врз основа на (најчесто во траење од четири години) договори со главните државни организации за истражување, како што е

[175] Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. & Sapir, A. (2008). *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities.* Brussels: Bruegel Blueprint Series, Volume V.
[176] Гоцевски, Т. и Гоцевски, С.(2009), *Образовните системи во Европската унија*, Скопје: Филозофски факултет, 383.

CNRS *(Centre et de la Recherche Scientifique*, како и INSERM (*Institut National de la santeetde la Recherche Medicale)*. Првата фаза на средства за истражување главно е наменета за докторски програми, школи на истражување и институти за истражување кои се признаени од страна на CNRS и INSERM.[177] Од ресурсите за истражувачките тимови и лабаратории, универзитетите можат да потрошат само 15% за извршување на нивните сопствени програми за истражување. Меѓутоа, вработените во истражувачкиот сектор се централно поставени, платени и распоредени низ сите сегменти на универзитетите. Изненадувачка карактеристика на француското високо образование е договорната политика. Склучените договори, кои се прават врз основа на четиригодишен развоен план, се потпишани од државните власти. Договорот не е законски, но мора да се смета како збир од заеднички, експлицитни и формализирани обврски покривајќи ги сите аспекти од универзитетот.[178]

Во Франција 80% од финансиите на универзитетите се извршуваат преку таканаречениот „модел на Сан Ремо", со кој се пресметува потребата од персонал. Се земаат предвиид вработувањата, просторот и индикатори за наставниот план. Покрај формулата, некои јавни ресурси се доделуваат врз база на четиригодишни договори. Договорите помеѓу високо-образовните институции и министерството беа воведени со законот за високо образование од 1984 година. Финасирањето првично беше ограничено кон истражувањата но во 1989 сите активности станаа дел од договорите. Познати како "contract unique". Постојат и дополнителни договори помеѓу државата и регионите кои го сочинуваат најголемиот дел од средствата за истражување. Истражувачкиот дел од договорот покрива само мал дел од се вкупното финансирање, до 5%.

Министерството има дадено предлог да се зголемат ресурсите кои се алоцираат преку договори до 40%. Останатиот дел од финансирањето се базира на бројот на запишани студенти. Во овие договори има јасна дистинкција помеѓу делот кој се однесува на истражувањето и оној на предавањата. Вториот е помалку детален и се преговара само со председателот на Одборот за

---

[177] Kaiser, F. & de Boer, H. (2007), *Looking for the remote control in higher education systems. An international quest for instruments to steer higher education at a distance on systems performance.* Enschede: CHEPS.

[178] Kaiser, F. (2001), *Higher education in France*, Country report. CHEPS Higher Education Monitor, CHEPS, Enschede

финансирање. Истражувачкиот дел е многу подетален и укажува на проблеми поврзани со истражувањата во склоп на универзитетот.[179]

5.4.5. Германија

Во однос на финансирањето, интегрираните основни средства за настава и истражување се резултат од преговорите помеѓу државното законодавство (владите на регионите) и универзитетите. Во најголем број случаеви, буџетите кои произлегуваат од ова се поставени врз основа на историски анализи отколку на фактори како што се уписи на студенти или изведба. Важен аспект од германското високо образование е фактот што вработените во универзитетите се формално поставени и платени од страна на федералната влада. Платите на вработените според ова, не се појавуваат на финасиските сметки од институцијата и институциите имаат ограничена слобода да ги преместуваат вработените низ различни сектори во универзитетот.[180] *Паушалните суми за финансирање* е предмет на длабоки дискусии во Германија, но до сега има постигнато мал напредок во однос на истите. Некои земји, сепак, експерментираат со формулите за финансирање, а дури пак, определуваат одредена мала сума од ресурсите (невработени лица) врз основа на показателите на исходот (излезните показатели) како што е бројот на дипломирани студенти, број на докторати и големина на грантови за истражување од истражувачки фондации. Најважниот совет за истражување во овој поглед е DFG (*Deutsche Forchungsgemeinschaft*). Некои приватни истражувачки фондови како што е *Stifung Volkswagenwerk*, или *Stifterverband fur die Deitsche Wissenshaft,* се смета дека се исто така престижни органи. Без оглед на ова, тие само финансираат скромни суми на пари за истражување.[181]

Во 2007 година донесен е нов закон за високото обрзование кој целосно ги ревидира односите помеѓу државата и Одборот за финансирање. Државата се воздржува од директна интервенција и ја дозволува автономијата на институциите. Тука станува збор за трета генерација на договори според перформанси поврзувајќи ги Одборот со субјектите на државата. Државата нуди

---

[179] OECD (2008), *Education at a Glance.* Paris: OECD.
[180] Hochschulrektorenkonferenz (1996), *The Financing of Higher Education*, Bonn.
[181] Ziegele, F. (1998), *Financial autonomy of higher education institutions, The necessity and design of an institutional framework*, CHE, Gütersloh.

финансирање за повеќегодишен период и до 80% од буџетот е алоциран преку договори кои се базирани врз основа на формула за финсирање, додека 20% оди преку договори помеѓу министерството и Одборот за финасирање.[182]

5.4.6. Холандија

Во Холандија речиси сите трошоци за образованието ги покрива Министерството за образование, култура и наука, додека пак трошоците за земјоделското образование ги покрива Министерството за земјоделие, природа и квалитет на храна. Според одредени членови на Уставот, сите образовни институции, и државни и приватни се финансираат подеднакво, што значи дека трошоците на Владата наменети за државните образовни институции мора да се еднакви со трошоците за финансирање на приватните образовни институции.[183]

Средствата од Министерството за образование, култура и наука се насочуваат директно и индиректно. Основниот прилив на директни средства оди преку општините, на пример, за финансирање на образованието за возрасни, за компензационата политика, за советодавните служби итн. Друг извор на средства се средствата што самите студенти си ги плаќаат за школарина. Образовните институции можат да си обезбедуваат средства и од други извори како на пример, од доброволни придонеси, дополнителни средства од општинските власти доделени за посеби проекти, данок од добивка (капитал), договори и спонзорства.[184]

Генерално ако направиме одредена ретроспектива наназад ќе видиме дека уште од почетокот на 90-тите години на минатиот век холандскиот механизам за финансирање ги искористил индикаторите за изведба во формулите за финансирање за настава и истражување. До 1997 година бројот на магистерски дипломи беше искористен за дистрибуирање на 20% од фондовите за настава на универзитетите, а останатите 80% се базираат на бројот на уписи

---

[182] Chen, Sh. & Ravallion, M. (2008). The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty. World Bank. Development Research Group. *Policy Research Working Paper* 4703. Washington, DC; World Bank. преземено на 12 август 2016 година, од www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/08/05/000158349_20090805133945/Rendered/PDF/WPS4703.pdf

[183] Гоцевски, Т. и Гоцевски, С.(2009), *Образовните системи во Европската унија*, Скопје: Филозофски факултет, 415.

[184] Исто.,415.

на секој универзитет. Сепак земени се предвид само оние студенти кои не студирале подолго од официјалната предвидена програма. Од 2000 година се користи *Модел на финансирање кој се базира на изведба* (МФБИ) кој дистрибуира 50% од основните фондови за настава врз основа на бројот на дипломи, додека 13% врз основа на новите студенти, и остатокот како фиксна (историски базирана) распределба. За целта на финансирањето студентите се поделени во две категории (општествени науки, уметност и хуманистички науки наспроти сите други дисциплини).[185] Како дел од нивниот буџет за истражување холандските универзитети добиваат премија за секоја постдипломска диплома (докторска диплома, дизјанерски сертификати во инженерството). Сепак поголемиот дел од финансирањето за истражувања (т.н. *компонента на стратешко истражување*) се базира на историски причини, и покрај владините оригинални планови и поновите обиди овој дел да се базира на оценките на истражувањата и додадените критериуми на општествена вредност. Од почетокот на 90-тите години на минатиот век формирањето на т.н. „Училишта за истражување", кои се состоеле од истражувачи и студенти на докторски студии од различни универзитети, кои работат во иста област се користи како инструмент за интеграција, концентрација и пролиферација на истражувањето.[186] Фондовите за истражување доделени на акредитирани школи за истражување и мал број школи за истражвање со висок квалитет довеле до мало намалување на износот дистрибуиран на историска основа.[187]

5.4.7. Шведска

Шведската формула за финансирање вклучува инидикатор на внес и резултат за пресметување на распределбата за универзитетите. Министерството за образование и секоја институција се согласуваат на договор кој го покрива образованието и истражувањето. Ова до некој степен е слично со францускиот

[185] Koch, J. V. (2008). The Relative Decline of a Musgrave "Merit Good": The Case of Public Support of Flagship Public Universities. *Journal of Economic and Finance* 32 (4), 368–379.
[186] Boer, H. de, Enders, J. & Schimank, U. (2006). On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In D. Jansen (Ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations- Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration.* Dordrecht: Springer.
[187] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999), *Education Culture and Science in the Netherlands, Facts and Figures 1999.* преземено на 12 август 2016 година, од http://www.minocw.nl.

систем. Институциите за високо образование добиваат *образовен дел* за период од три години. Распределбата на ресурси зависи од измерените резултати во смисла на студенти (пресметани врз основа на редовни еквивалентни студенти) и студентски постигнувања (пресметани во смисла на еквивалент на годишна изведба) во институциите. Односот е 40% за број на студенти и 60% за акумуларини кредити. Стапките на финансирање се разликуваат за широко дефинирани области.[188] Во образовните делови, се дефинира минималниот број за одреден степен во институциите. Целите во однос на минималниот број на студенти во целина и минималниот број на студенти во научни и технолошки области се наведени за секоја фискална година. Делот може да го дефинира и зголемувањето или намалувањето на бројот на студенти во одредени области споредени со претходниот тригодишен период. Постои граница за максималната компензација за број на студенти и еквиваленти на годишно постигање дозволени за фискалната година. Истражувањето и постдипломските обуки се финансираат со специјални грантови за универзитетите.[189] До 1998 година распределбите за институциите биле главно прилагодени со зголемување за секоја година. Сепак, од 1999 година распределбите не биле одредувани по факултет туку по област на истражување. Истражувачките активности се покриени во договор кој го одредува минималниот процент на грантот кој се користи за финансирање постдипломска обука. Останатиот дел од истржувачките грантови се состои од финансирање проекти од истражувачки совети и секторски агенции, заедно со локалните власти и државните совети.[190]

5.4.8. Обединето Кралство

Наставните активности во Обединетото Кралство до неодамна беа главно финансирани од *Финансирачките совети за високо образование* врз основа на нивната релативна ефикасност во инструкциите, односно од Советот за учење и вештини и Советот за финансирање на високото образование за Англија.

---

[188] Klemperer, A. (1991), *Higher Education in Sweeden, Country report*. CHEPS Higher Education Monitor, CHEPS, Enschede.
[189] Bergh, A. & Gunther, F. (2008). Higher Education Policy, Enrollment, and Income Inequality. *Social Science Quarterly* 89 (1), 217–235.
[190] National Agency for Higher Education (2000), *Swedish Universities & University Colleges 1999, Short version of Annual Report*, Stockholm.

Министерството за образование и вештини исто така обезбедува фондови за локалните власти за образовни услуги во локалните области и им помага да ги исполнат владините приоритети во образованието.[191] Исто така, високообразовните институции во Обединетото кралство добиваат финансии од многу различни јавни и приватни извори. Најголемиот извор на средства за овој сектор е обезбеден од Владата.[192]

Денес, активностите во Обединетото Кралство наместо главно да се финансирани од *Финансирачките совети за високо образование* врз основа на нивната релативна ефикасност во инструкциите, тоа се промени во систем на *правично финансирање* што значи дека сличните активности се финансирани со слични стапки за сите институции. Бројот на студенти се прилагодува на факторите поврзани со темата (има четири групи на теми), фактори поврзани со студенти (на пример, различни форми на запишување) и фактори поврзани со институциите (на пример, институционална скала, локација, старост на зградите).[193] Вкупниот проценет број на студенти се множи со основната цена, што води до стандардните ресурси на универзитетот. Ако разликата меѓу стандардните ресурси и институционалните вистински ресурси (т.е. ресурсите од претходната година прилагодени за различни фактори како инфлација) не е повеќе од 5 проценти тогаш советот за финансирање ќе го пренесе грантот од една година во наредната.[194] За институциите надвор од оваа толерантна граница советот за финансирање ќе го прилагоди нивниот грант и/или бројот на студенти за да бидат во рамките на толерантната граница во договорениот период. Дозволени се варијации околу стандардните ресурси за да се препознаат околностите за разликување и историските шаблони за финанасирање на различни институции. Буџетот кој резултира е дел од договорот за финансирање кој се склучува секоја година меѓу институцијата и советот за финансирање. Овој договор се склучува во општа смисла и го содржи проценетиот број на

---

[191] Гоцевски, Т. и Гоцевски, С.(2009). Образовните системи во Европската унија, Скопје: Филозофски факултет, 160.
[192] Исто., 171.
[193] HEFCE (2000), *Funding higher education in England, How the HEFCE allocates its funds*, Higher Education Funding Council for England, Bristol.
[194] HESA (1998), *Resources of Higher Education Institutions 1996/97*, Cheltenham.

студенти кој се финансираат како и максималниот број на студенти кои институцијата може да се запишат пред да се плати финансиска казна.[195]

Јавните средства за финанасирање се даваат според систем на двојна поддршка со финансии кои доаѓаат од советите за финансирање како и советите за истражување. Фондовите за истражување дадени од советите за финансирање ја обезбедуваат основната инфраструктура на која се базираат финансиите дадени од советите за истражување. Советите за финансирање се најголем извор на средства за истражување. Нивните финансии за истражување се распределени врз основа на рангирањето за квалитетот на универзитетите во повеќе од 70 академски дисциплини и врз основа на обемот на истражување. Квалитетот на истражувањето се проценува со *Вежба за оценување на истражувањето* (ВОИ) која се спроведува на секои четири до пет години. Во ВОИ секоја академска единица која се подложува на процена од страна на тим од врсници добива рејтинг на скала со седум единици, за квалитетот на истражувањето во секоја единица на процена во која е активна.[196] Нискиот рејтинг (1 и 2) не привлекува финансии додека врвниот 5* рејтинг (пет ѕвездички) привлекува приближно четири пати повеќе финансии од вториот најслаб рејтинг (3б) за ист обем на истражување. Бројот на кадарот активен во истражувањето во посебни оддели е најважната мерка за обемот на истржувачката активност. Тој изнесува околу две третини од вкупниот. Други индикатори за обем се приход од истражувањето од приватни фондации за истражување (добротворни организации) и бројот на асистенти во истражувањето и постдипломски студенти истражувачи.[197] Резултатот од ВОИ се претвора во буџетска распределба на три групи на субјекти за да ги отсликува релативните трошоци на истражувањето во различни теми.[198] Од универзитетите не се очекува да ги моделираат нивните внатрешни распределби

---

[195] Estermann, T. & Nokkola, T. (2009), *University autonomy in Europe I. Exploratory study.* Brussels: European University Association.

[196] Постои и Оценување на квалитетот на наставата (ОКП). Сепак наместо одредување на финансирањето резултатите од ОКП се наменети за информирање за финансирањето.

[197] Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C. Mas-Colell, A. & Sapir, A. (2008), *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities.* Brussels: Bruegel Blueprint Series, Volume V.

[198] Boer, H. de, Enders, J., & Schimank, U. (2006). On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In D. Jansen (Ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations- Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration.* Dordrecht: Springer.

врз моделот на советот за финансирање. Тие можат да ги распределат нивните блок-грантови според нивните приоритети во поширокаата рамка.[199]

[199] London Economics (2000), *Review of funding options for higher education in the UK, A report for Universities UK*. преземено на 12 август 2016 година, од http://www.universitiesuk.ac.uk/

6. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО ДРЖАВИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Република Македонија и Србија се дефинираат како земји кои му припаѓаат на регионот т.н. „Западен Баклкан“ (ЗБ). Во поглед на развојот на високото образование тие ги следат чекорите на другите земји од Југоисточна Европа (ЈИЕ). Високото образование и истражувањето и развојот придонесуваат за економски раст и конкурентност преку обезбедување на високо квалификувани дипломирани студенти кои се подготвени да ја преземат нивната улога во отворената економија и демократското општество, како и со создавањето, пренос и адаптација на знаењето. Во овој дел од трудот ќе ги анализираме состојбите во земјите од Западен Балкан за да се посочат насоките за реформа на политиката во високото образование и истражување и развој и да се идентификуваат можностите, преку национални проекти за различни видови на регионална соработка.

Во споредба со другите европски земји, јавните расходи за високо образовните институции како дел од БДП се ниски во сите земји од Западен Балкан. Ниту јавните, ниту приватни извори на финансирање ги мотивираат факултетите да ја подобрат ефикасноста и стапките на дипломирање. Јавните средства се распределуваат на универзитетите врз основа на влезни показатели, како што се бројот на студенти и професори, односно утврден износ по наставник. Општо земено универзитетите добиваат пари за покривање на платите, што им остава малку простор за активности надвор од наставата. Во Црна Гора, на пример, грантовите за истражување се посебно искажани и само врз основа на поединечните проектни апликации.[200] Сепак, дури и кога буџетите да се обезбедуваат како блок дотации, овие средства не може да се користат за истражувачки активности или услуги, се додека буџетот е доволен само за покривање на платите.

Иако, државното финансирање и понатаму е релативно ниско, јавните високообразовни институции се во можност да собираат средства од школарината. Сепак, школарината и сегашното јавно финансирање заедно обезбедуваат поттик за студентите да се задржат во системот. Всушност,

[200] Ziegele, F. (2007), "*Funding Higher Education in Montenegro: Challenges—Models—Next Steps*." Report prepared for the World Bank.

износот на пари кои ги наплаќаат универзитетите, надоместокот кој го плаќаат студентите е различен. Во Хрватска, годишна школарина на јавните универзитети е помеѓу 680 евра и 1,150 евра. Универзитетот на Црна Гора наплатува 1.000 евра годишен надомест, во споредба со 1.300 евра во приватниот сектор за високо образование.[201] Ова ниво на надоместоци доминира во земјите од Западен Балкан од почетокот на нивната транзиција и делумно го објаснува недостатокот на значајни приватни запишувања. Сите приходи кои се „изгубени" од јавните извори, на пример, кога студентите стигнуваат до крајот на периодот на јавно финансирање, брзо може да се направи со префрлање на овие студенти кон плаќање школарина. Оваа промена создава мотивација за задржување на студентите во системот и по предвидениот период на студирање.

6.1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО И РАЗВОЈОТ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Системите за високо образование во земјите од Западен Балкан исто така се добро подготвени и за другите две големи задачи поврзани со придонесување за конкурентноста на своите соодветни земји: апсорпција на знаење и иновации. Овие елементи одразуваат големи ограничувања во однос на побарувачката за истражување и развој од страна на приватни компании. Убедливо најголем дел од персоналот за истражување и развој се во јавниот сектор. Тие се или директно вработени од страна на националната влада или работат во високото образование (многу малку истражувањето и развојот се спроведуваат од страна на приватните универзитети). Во некои земји како Хрватска, Словенија и Романија, над 40 проценти од националното трошење за истражување и развој доаѓа од бизнис секторот.[202] Сепак, во други земји од Западен Балкан, расходите на приватниот сектор за истражување и развој се занемарливи. Во целина се

[201] World Bank. (2015). *Data and statistics*. преземено на 10 септември 2017 година, од http://data.worldbank.org.
[202] Исто

смета дека слабата побарувачка е многу посериозен проблем од неговата достава, најмалку од гледна точка на бизнис секторот.[203]

6.2. РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА ВО ОБЛАСТА НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Опсегот и големината на проблемите со кои се соочува високото образование на земјите на Западен Балкан бараат опширен одговор, за што е потребно подолг временски период. Овој дел од трудот ги опишува можните соодветни одговори на овие предизвици, а потоа прави редослед како земјите можат да ги спроведат реформите.

Обезбедувањето на соодветна правна рамка е првиот услов за добро функционирање на системите на високо образование во регионот. Системот на јавно финансирање треба да обезбедува мотивација за институциите да ги исполнат своите мисии. На среден рок, оваа цел може да се постигне само преку развој на механизми за финансирање базирани на перформансите. Таквите механизми ги има во широк спектар на модели, но административните и регулаторните барања се значајни. Сепак, искуството на другите земји во светот е дека релативно мали суми на пари (на пример, помалку од 10 проценти од вкупниот буџет на универзитетите) може да имаат значително влијание врз однесувањето на факултетите. На регионално ниво ова е особено застапено доколку механизмите за финансирање базирани врз перформансот се користат за дистрибуирање на инвестициите, за разлика од периодичното трошење.[204] За да бидат ефективни, овие механизми треба да им овозможат на институциите да развијат и да одговорат на добро дефинирани стратегии за високото образование и да се обезбеди мотивација за ефикасно, ефективно високо образование и истражување. Во контекст на земјите од Западен Балкан, овие цели бараат реконцептуализација и повторно договарање за тоа што значи за една високообразовна институција да биде автономна. Во моментов, високообразовните институции во Западен Балкан тврдат дека автономијата

[203] Radosevic, S. (2007). "Research and Development and Competitiveness in South Eastern Europe: Asset or Liability for EU Integration?" *Economics Working Paper, no. 75*. Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe (CSESCE), University College London.

[204] Salmi, J. & Arthur M. H.(2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper Series, no. 4. World Bank, Washington, DC. 33-66

значи отсуство на влијанието на државата и е единствениот начин на кој тие можат да ја одбранат основната вредност на академската слобода. Во останатиот дел од Европа, идејата за академската слобода на универзитетите е поврзан со одговорноста на државата за нивните перформанси.

Друг основен услов за добро функционирање на системите на високо образование е организациско преструктуирање на универзитетите. Оваа задача бара отстранување на посебниот правен статус кој го имаат поединечните факултети и утврдување на универзитетот како главно правно лице. Клучните функции кои треба да се доделат на централната управувачка структура вклучуваат: целосно управување и стратешко планирање на институцијата; примање јавни средства за разни (т.е., не поврзани со проекти) активности на институцијата во централна универзитетска сметка; управување со универзитетските фондови во согласност со стратешките приоритети; подготовка на целосен универзитетски буџет, вклучувајќи приходи од поединечни оддели; вработување на наставен кадар; управување со универзитетскиот имот и други средства; обезбедување на централни објекти и функции (оваа функција може да вклучи централна канцеларија за осигурување на квалитет, собирање на податоци и обезбедување, итн.); одговорност и отчетност кон владата и јавноста за работењето на универзитетот; и целосно претставување на институцијата.[205]

Универзитетите исто така треба да размислат за формирање надворешно управно тело (на пример, универзитетски одбор), кој ќе ги вклучува засегнатите страни како што се бизнис заедницата и локалната администрација. Управното тело би играло клучна улога во воспоставување на стратешката насока на институцијата за високо образование и ќе ја обезбедува првата линија на надзорот (во име на државата). Повеќето закони во земјите на ЈИЕ обезбедуваат управни тела на универзитетите, но тие не можат да играат ефективна улога во сегашните фрагментирани институции.

Наведените елементи како своевидни промени ќе бараат политичка волја на владите. Преструктуирањето на државните универзитети ќе бара длабоки промени во распределбата на моќта и парите во овие институции, но и намалување на обемот на корумптивни практики. Не е изненадувачки, дека

[205] Исто.

постои отпор за овие реформи. Целосната имплементација на овие реформи ќе бара продолжено внимание на голем број на детали во текот на неколку години. Искуствата од Словенија и Словачка покажува дека погрешните детали може да ја поткопаат целата реформа. Владите, министерствата за образование, особено, затоа треба да се вклучат во секоја фаза на процесот на реформи заедно со сите засегнати страни.[206]

Со цел универзитетите да станат поефикасни и ориентирани кон резултатите, нивниот капацитет за управување треба да биде значително зголемен. Владите треба да обезбедат поддршка за оваа работа, која треба да се ефектуира во текот на неколку години. Во прилог на градење на капацитетите на поединечните менаџери (како што е ректорот), вкупните капацитети на податоци и информатички системи треба да се зајакнат (за целите на платен список, сметководство и прием). Овие системи му овозможуваат на ректоратот да управува со универзитетот и да игра витална улога во воспоставување на внатрешен систем за обезбедување на квалитет. Владите исто така може да размислат за развивање на заеднички информатички систем за сите универзитети во дадена земја со цел да се олесни јавната отчетност и извештаите на владата. Како што е опишано подолу, централната администрација на универзитетот ќе ја имаат главната улога во воспоставување на ефективни механизми за обезбедување на квалитет. За да биде целосно функционална, централната управа треба да биде во можност да го поттикне универзитетот и да му се овозможи да ги извршуваат своите должности.[207]

Земјите од регионот на Западен Балкан имаат неурамнотежени системи на високо образование. Во секоја земја, еден или најмногу два универзитети кои доминираат во високото образование во секоја земја. Овие земји имаат 40.000 до 70.000 студенти и запишуваат околу половина (понекогаш и повеќе) од сите студенти во секторот. Големите универзитети, како што се универзитетите во Белград, Сараево и Загреб, имаат најголем политички престиж во своите високообразовни системи. Поради тоа, застојот на реформите на овие институции ќе има големо влијание на овие системи. Важно е да се напомене

---

[206] Teichler, U. (2009). *Higher education and the world of work: Conceptual frameworks, comparative perspectives, empirical findings*. Rotterdam: Sense Publishers.

[207] European Centre for Higher Education. (2005). "*Statistical Information on Higher Education in Central and Eastern Europe 2004-2005*." European Centre for Higher Education, преземено на 10 август 2016 година, од http://www.cepes.ro/information_services/statistics.htm.

дека големината на универзитетите треба да оди рака под рака со својата мисија. Така, нема една големина идеална за сите модели во високото образование. Добро управуваните, големи институции имаат потенцијални предности во однос на економиите на обем во наставата и истражувањата.[208]

Генерално, предизвик за земјите од Западен Балкан е развивање на доволен број на ефективни, сеопфатни универзитети на среден рок. Во моментов, најголемите институции често се најконзервативни во поглед на организационата структура, иновациите во наставните програми. Тие се, исто така, и политички најмоќни во своите земји и се спротивставуваат на правната интеграција. Согласно истото, една опција која треба да се разгледа е дали овие големи институции треба да се разделат. Според тоа, ќе се создаде краткорочна дневна агенда за повеќе ефективен институционален модел. Аргументи за поделба на постојната институционална структура ќе треба внимателно да се спротивстават на можните негативни последици врз структурата на приходите, интердисциплинарна работа и додипломското и постдипломското образование, кое оди подалеку од обуката на квалификувани техничари. Сепак, ако се направи оваа опција, ќе биде важно да се осигура дека поделбата опфаќа два или три комплетни институции, а не само поединечни факултети. Од друга страна реформската патека нуди предизвикувачки политички и економски пречки, поради политичкото влијание на овие институции. Сепак, правењето на овие институции поефикасни можеби е централниот предизвик за земјите од Западен Балкан.

6.3. ПОДОБРУВАЊЕ НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ

Потребни се реформи истовремено за механизмите за финансирање со кои се алоцираат ресурсите помеѓу владите и институциите на високото образование и оние со кои се алоцираат ресурсите помеѓу составните единици на овие институции. Согласно со преминот кон интегрирана институција, средствата за настава треба да се дадат на централната администрација на универзитетот наместо на поединечните факултети или оддели. Принципите од

[208] Сепак, интересно е да се напомене дека многу универзитети кои се преставуваат добро во меѓународниот ранг - вклучувајќи ги и Харвард, Стенфорд, МИТ, Оксфорд и Кембриџ се со слична големина, имено, со околу 10.000 до 20.000 студенти.

овие средства релативно лесно може да се наведат. Финансирањето треба да биде: врз основа на понови податоци; транспарентно (водено главно од бројот на студенти); врз основа на објективни критериуми; дизајнирано да обезбеди иницијативи за универзитетите за да добијат социјално важни цели (на пример, еднаквост) и цели кои се договорени помеѓу обезбедувачот и примателот на фондови (на пример, во рамки на договорот за изведба); и, формулирани да охрабрат ефикасност и ефективност.

Постои значително искуство во целиот свет со високите аранжмани за финансирање на образование кои се во согласност со овие принципи.[209] Кога некоја институција ќе добие државна дотација, треба да има значителна флексибилност за тоа како ги троши овие ресурси за остварување на договорените цели.

Распределбите во рамките на институциите треба да значат одговорност за подготовка за буџетот и неговото извршување. Сепак, мерката која се користи од страна на владата да се пресмета износот за поединечни институции (на пример бројот на учениците во различни програми) не треба автоматски да се користи од страна на институцијата за алоцирање на вкупните буџетски програми и единици. Иако целите на институцијата треба да се лоцирани во поширока (национална) стратегија за високото образование, универзитетите ќе треба да имаат конкретни мисии и на тој начин треба да ги доделуваат средствата внатрешно во согласност со нив. Приходите кои ги остваруваат единиците (на пример, одделите и факултетите), згора на тоа, треба да бидат вклучени во буџетот на институцијата и дел од нив да се искористат за поширок цели на институцијата.

Насочувањето на јавните ресурси за студенти од посиромашно потекло (за оние кои ги исполнуваат дефинираните критериуми за прием во високото образование), со посебен акцент на обезбедување на еднакви можности на малцинствата, ќе обезбеди проширување на пристапот и унапредување на еднаквоста. Јасно е дека оваа задача има потреба од способност да се соберат и да се проверат податоците за приходите на студентите и нивните семејства.[210]

---

[209] Salmi, J. & Arthur M. H. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper Series, no. 4. World Bank, Washington, DC.

[210] Triventi, M. (2013). The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality in the labor market. *Research in Social Stratification and Mobility, 32*, 45–63.

Најефективниот начин да се намалат трошоците за високото образование за лица од посиромашните средини е да се обезбедат грантови. Шема на студентски кредити, исто така може да им помогне на посиромашните студенти за надминување на финансиските оптоварувања.[211] Сепак, таквите шеми бараат доста робусна административна инфраструктура. Во најмала рака треба да има: механизми за да се оцени дали студентот има право за заем (на пример, може да се верификуваат приходите на родителите или семеен приходи, доверливоста, способност да ги задоволи високите критериуми на побарувачката на почетокот на секоја учебна година); капацитетот да се соберат отплатите во текот на подолг временски период, по дипломирани студент (посебен предизвик за земјите од Западен Балкан, каде што значителен дел од младите се невработени во раните фази на својата кариера или да изберат да мигрираат).

Некои од овие функции може да се вршат од страна на приватни банки. Сите модели на студентски кредити имаат потреба од јавни средства, односно преку пониски каматни стапки, давање грејс период, задржување на одреден дел од кредитниот ризик од страна на владата, наместо целосно од страна на приватни банки и отпишување на стандардните трошоци. Доколку моделот е лошо дизајниран и/или неефикасен административно на пример, со трошоци кои се повисоки отколку што се очекувало, губењето на патеката на дипломираните студенти, или со користење на високо субвенционирани каматни стапки, трошоците може да бидат толку големи што едноставен модел за грантови ќе ја чини владата помалку пари и ќе се постигне повисок опфат на целната популација.[212] Покрај тоа, државата треба да обезбеди општа рамка за системи за студентски кредит за да се осигура дека тие ги исполнуваат приоритетите на државата, а не на банките. Ваквиот систем ќе треба внимателно да се провери за тоа дали се исполнети условите за воведување ефективна шема на кредити во земјите на Западен Балкан.

Диверзификацијата на универзитетските приходи не значи само едноставно зголемување на школарината. Универзитетите во земјите од Западен Балкан треба да се докажат за додадената вредност што може да се обезбеди за

---

[211] Се разбира, шемите за заеми не треба да бидат насочени само кон сиромашните студенти. Сепак, износот на субвенциите наменети за посиромашните студенти треба да биде повисок од износот на кредитите. Треба да се напомене дека посиромашните студенти имаат помала интеракција со банкарскиот систем и се повеќе повлечени во однос на земање на кредити.

[212] Ziderman, A. (2005). *Policy Options for Student Loans Schemes*. Paris: International Institute for Educational Planning, UNESCO.

приватниот сектор, како и за општеството во целина, со тоа што резултатите од истражувањето се достапни, и се во насока на обезбедување на трансфер на технологија и нудење на различни консултантски услуги. Овие активности може да се обезбедат во замена за надоместок, врз основа на транспарентни трошоци и добро осмислена политика на цени. Сите овие активности треба професионално да се управуваат, односно преку одделни централни единици на Универзитетот, како што се трансферските центри за истражување и технологија и централизираните единици за услуги. Ако овие единици се покажат корисни за активностите на даден факултет и одделенско ниво, ќе бидат во можност да покажат зошто трошоците се корисни за децентрализираните универзитетски единици и со тоа стануваат катализатори за нивна интеграција.[213]

Европската комисија, преку своите рамковни програми за истражување, ги охрабрува институциите да развијат економски модели со целосни трошоци. Со цел универзитетите во земјите од Западен Балкан да конкурираат за истражувачките фондови на европско ниво и да ги ценат нивните активности на транспарентни трошоци во целина, ќе треба да се усогласат со овие модели на целосни трошоци, чекор за кој повеќето во моментов не се подготвени.

6.4. ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Учеството на земјите од Западен Балкан во Болоњскиот процес им дава можност на земјите од регионот да ја подобрат својата компатибилност. Оваа можност произлегува од неколку различни работи. При разгледувањето на студиските програми, универзитетите треба да се фокусираат на: развивање на јасни резултати од учењето, со акцент на вештините, применливоста на знаењето, и значително намалување во побарувањата за факти; давање флексибилност на наставниците за тоа како да ги задоволат целите на учењето преку развивање на заедничко разбирање за тоа како различните институции и земји ги добиваат бараните исходи од учењето (на пример, во рамките на тековниот развој на националните рамки на квалификации); инволвирање на

[213] Triventi, M. (2013). The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality in the labor market. *Research in Social Stratification and Mobility, 32*, 45–63.

други засегнати страни во овие активности, особено бизнис заедницата; развивање на нови пристапи за проценката на студентите што им помага на студентите за нивниот напредок, користење на објективни и транспарентни методи.[214]

Болоњскиот процес има за цел да се создаде Европската област на високото образование во која студентите ќе може да избираат од широк и транспарентен опсег на високо-квалитетни курсеви и да имаат корист од едноставните процедури за признавање на истите. Болоњската декларација од јуни 1999 година придвижи серија на реформи потребни за високото образование во Европа, за да стане покомпатибилно и споредливо, поконкурентно, и попривлечно за Европејците, како и за студентите и за научниците од другите континенти. Трите приоритети на Болоњскиот процес се: воведување систем од три циклуси, гаранција за квалитет, како и признавање на квалификациите и периодите на студирање. На министерскиот состанок во Лондон во 2007 година, се согласија за формирање на регистар на европски агенции за обезбедување на квалитет.[215]

Системот за обезбедување на квалитет во секоја земја треба итно внимание за да се обезбеди соодветна рамнотежа помеѓу отчетноста и подобрувањето. Како што е наведено погоре, различни земји се фокусираа на различни решенија за обезбедување на квалитет, САД имаат акумулирано значително искуство во областа на акредитацијата, додека земјите како Холандија и, до одреден степен, Франција и Велика Британија, имаат традиција за инспекција преку надворешни тела за осигурување на квалитетот. Иако не постои еден единствен болоњски модел за обезбедување на квалитет, вреди да се напомене дека европските земји кои имаат значително искуство со надворешно осигурување на квалитет, како што се Велика Британија и Ирска, имаат тенденција да се фокусираат помалку на ниво на програма, а повеќе на институционално ниво. Други европски земји, како Германија, сметаат дека е многу тешко да ги одржуваат „тешките“ системи кои вклучуваат детална

---

[214] Fehnel, R. (2004). *Higher education reforms and demand responsive innovation funds: Dimensions of difference*, A report to the World Bank (monograph). 20-30

[215] Triventi, M. (2013). The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality in the labor market. *Research in Social Stratification and Mobility, 32*, 45–63.

проверка на програмско ниво и во последно време разгледуваат пристапи кои се фокусираат на институционално ниво (или „процес“).[216]

Во Берлинското коминике се нагласува дека високообразовните институции ја носат главната одговорност за квалитетот на образованието кое го даваат. „Ирскиот модел“, во кој осигурувањето на квалитет е во голема мера е само-организирано од страна на универзитетите, привлече многу внимание во Европа и пошироко.[217]

Поради тоа, обезбедувањето на квалитетот во земјите од Западен Балкан, вклучувајќи ја и Р.Македонија се фокусираат на внатрешното осигурување на квалитетот, земајќи ги предвид добрите практики воспоставени во Европа и на други места.

6.5. УЛОГАТА НА ПРИВАТНИОТ ВИСОКООБРАЗОВЕН СЕКТОР

Не постои единствен рецепт за улогата на приватните високо образовни институции, кои ја извршуваат образовната дејност во различни земји. Во однос на пристапот, приватните образовни институции во земјите од Западен Балкан помогнаа да се задоволи затворената побарувачка за високо образование, особено меѓу различните подгрупи на населението.[218] Сите земји од Западен Балкан имаат донесено закони за високо образование со кои се уредува приватното образование.

Можеби најголемиот придонес на приватниот сектор во земјите од Западен Балкан ќе биде промовирање на разновидноста на високо образовните институции. Оваа различност може да помогне да се промовира идејата дека постои само еден вид на високо образовни институции, односно оној тип кој нуди широк спектар на теми, и ги комбинира наставата и истражувањата. Приватните институции во земјите на Западен Балкан се скоро секогаш помали од јавните институции (секако во просек), и најчесто се фокусирани на покомерцијален спектар на предмети и програми. Сепак, приватните институции би можеле, да донесат бројни иновации, на пример со воведување

[216] Овој модел е предложен од страна на Acquin, германска агенција за акредитација која е организирана како мрежа на високообразовни установи.
[217] Triventi, M. (2013). The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality in the labor market. *Research in Social Stratification and Mobility, 32*, 45–63.
[218] Slantcheva, S. & Daniel C. L. (2007). *Private Higher Education in Post-Communist Europe: In Search of Legitimacy.* New York and Basingstoke, England: Palgrave Macmillan, 79

на нови модалитети на пристап и на предавање (на пример, учење на далечина, настава во време кое одговара на вработеното население) и иновации во наставните програми (на пример, развој на наставните програми, кои се поблиску до барањата на пазарот на работна сила). Ова е еден начин на кој приватните институции биле во можност да го нудат овој вид на разновидност е со тоа што би биле основани со или преку институција од друга земја.[219]

Разновидноста на високото образование ќе бара системот за обезбедување на квалитет, акредитацијата и лиценцирањето особено да ја поддржуваат институционалната разновидност. Ова значи дека националните акредитациони тела треба да го користат пристапот на „способност за цел", каде што институцијата ги дефинира своите цели и процеси за обезбедување на квалитет кои треба да помогнат да се постигнат своите цели и да се прават постојани подобрувања. Во овој пристап, институцијата е акредитирана ако таа ги исполнува (или се смета дека има капацитет да ги исполни) целите кои си ги поставила. Сепак, во повеќето земји, постојните барања за лиценцирање и акредитација претпоставуваат дека институциите во основа имаат ист сет на цели и поради тоа иста структура, во однос на бројот на предмети или програми кои се нудат.[220]

6.6. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊАТА И РАЗВОЈОТ

Земјите од Западен Балкан се соочуваат со повеќе предизвици за подобрување на нивните образовни системи, но сега треба да се постават темелите за долгорочна ефективност на овие системи на краток и на подолг рок. Така, на краток рок, овие земји треба да ја истакнат адаптацијата на постоечките знаења, наместо на иновациите и создавањето на нови знаења. Највисок приоритет треба да биде ставен како да се зајакнат врските помеѓу универзитетите и фирмите/компаниите. Најголем придонес што истражувачкиот сектор може да направи во една земја е да им помогне на компаниите да усвојат

[219] United Nations Department of Educational and Social Affairs (UNDESA). (2012). *World urbanization prospects: The 2011 revision*. New York: United Nations.

[220] И покрај флексибилноста која се бара во однос на ова, важно е да се напомене дека, сепак, ќе се очекува студентите во приватните институции да ги исполнат истите стандарди во однос на резултатите од учењето како студенти на јавните институции; како што е дефинирано од страна на овој праг, одреден степен во одредена тема треба да биде од ист квалитет, без оглед на институцијата.

и да се адаптираат на нови идеи и технологии од други места. За да се постигне оваа цел, приватното финансирање треба да се зголеми драматично, како и вработувањето на истражувачи во приватниот сектор. Освен тоа, во фокусот на врските ќе обезбеди соодветен начин за јавното финансирање да стане поефикасно насочено. За среќа, многу земји низ целиот свет имаат успешни искуства во спроведувањето на јавно-приватни партнерства за истражување и развој, кои имаат различни форми. Овие партнерства опфаќаат грант програми, инкубатори и технолошки/научни паркови.[221] Најосновниот елемент е потребата за објективност во процесот на селекција, финансирање само на најсилните предлози. Овој тип на аранжман дава предност на транспарентноста на активностите на јавните службеници и вклучување на меѓународни рецензенти. Од значење е дека ризикот се споделува, со приватниот сектор со што се дава значаен придонес (обично 50 проценти од цената на проектот). Составот на надворешните управни органи на образовните установи, вклучувањето на приватните компании во дизајнот на студиската програма, развојот на студентски стаж, и сите имаат улога на игра во зајакнувањето на врските помеѓу високообразовните институции и бизнис-секторот. На подолг рок, акцентот на адаптација на постојното знаење ќе помогне за подобрување на базичните истражувања. Искуство, знаење и пари генерирани во соработка со приватниот сектор ќе помогнат во изградбата на капацитетите на институциите и луѓето за да се спроведува се повеќе базично истражување. Исто така ќе им даде сигнал на владите за областите во кои дадена земја има особена компаративна предност која може да се искористи со понатамошни инвестиции.[222]

Намалувањето на приоритетот на базичните истражувања во јавните финансии бара нов пристап во назначувањето и унапредувањето на академскиот кадар на универзитетите. Во моментов, главниот критериум за унапредување во рамките на државните универзитети е објавувањето на истражувањата во академските списанија и други форми на активности.

Поддршката за младите истражувачи ќе бара особено внимание, и поради тоа ќе се обезбеди подобар прилив на високо квалификувани експерти и затоа

---

[221] Goldberg, I., Trajtenberg, M., Jaffe, A., Muller, T., Sunderland,J. & Enrique Blanco, A.E. (2007). *"Transforming Russian Universities into World-Class Universities:* Briefing Note." World Bank, Washington, DC.

[222] United Nations Department of Educational and Social Affairs (UNDESA). (2012). *World urbanization prospects: The 2011 revision*. New York: United Nations.

младите истражувачи може да се прилагодат на промените. Оваа поддршка може да има различни форми. Прво, обуката за истражувањето треба да биде во согласност со поширокиот европски консензус[223] - да елаборира дека докторантите се и студенти и истражувачи во рана фаза, факти кои треба да се рефлектираат и врз нивниот институционален статус. Докторските програми треба исто така да ги земаат предвид потребите на кандидатите кои сакаат да направат академска кариера, како и оние кои имаат намера да ја продолжат својата кариера надвор од секторот на високото образование. Во краток преглед, докторските програми треба да се рефлектираат различни цели, не само подготовка за постојано вработување.

Тука се наметнува основното прашање „Дали ќе биде потребно да се обезбедат ресурси за младите истражувачи на конкурентска основа?“. Со оглед дека просечната возраст на универзитетскиот наставен и истражувачки кадар земјите од Западен Балкан е доста висок, младите истражувачи во моментов немаат лесен пристап до финансирање (и политичкото влијание кое ги следи овие ресурси). Оваа ситуација ги мотивира да продолжат да работат како истражувачи. Конкурентното финансирање ќе им помогне на младите истражувачи да играат клучна улога во новите истражувања и за генерирање на приходи за своите институции (на пример, во однос на иновации, соработка со индустријата, како и обезбедување на патенти). Посебна поддршка треба да се даде на овозможувањето на мобилноста на младите истражувачи во и надвор од регионот на Западен Балкан, заедно со создавање заштитни механизми и мерки за поддршка на повратниците.

Треба да се напомене дека целокупниот академски кадар на универзитетите во земјите од Западен Балкан нема да бидат во можност да спроведуваат оригинални истражувања, особено во институциите кои намерно избрале да се фокусираат на наставата и учењето. Системот за наградување во ваквите институции треба да го одразува овој факт, наместо копирање на системите за награда од видови на високообразовни институции од различни земји. Истражувачите на универзитетите и оние кои работат во индустријата треба да имаат корист од зголемување на пропустливоста помеѓу овие два

[223] Види: „Заклучоци и препораки“ на Болоњскиот семинар на тема „Докторските програми за европската општество базирани на знаење“, Салцбург, Австрија, февруари 3-5, 2005, достапни на веб-страницата на латвиски Академски информативен центар, http://www.aic.lv/ace/ace_disk/Bologna/Bol_semin/

сектори, од кој и двата субјекта високообразовните институции и компании ќе имаат реална корист. Повеќето институции во Западен Балкан во моментов не посветуваат доволно внимание на овие прашања.

6.7. ИМПЛЕМЕНТИРАЊЕ НА ИЗМЕНИТЕ ПРЕКУ РЕГИОНАЛНА СОРАБОТКА

Реализацијата на агендата за реформи наведени погоре ќе бара време и значителни дополнителни ресурси. Овие барања се залагаат за добро дизајнирана стратегија за спроведување и партиципација преку регионална соработка, што истовремено се дискутира во овој дел.

Со оваа студија не се обидуваме да ги пресметаме трошоците на различните реформи кои се разгледуваа; сепак, јасно е дека потребните ресурси ќе бидат значителни. Еден начин овие трошоци да се направат полесни за управување е да се спроведат одредени активности преку регионалната соработка. Регионалната соработка е потребна и за ефективна, одржлива реформа бидејќи одредени прашања не може да бидат успешно решени на национално ниво, па затоа одредени структури и аранжмани мора да се воспостават надвор од националните граници, со цел земјите да ја надминат блокадата на реформите со кои се соочуваат.

Регионалната соработка меѓу земјите од Западен Балкан може да има две главни форми. Во првата форма, активности кои во суштина се од национален карактер, но бидејќи со истите проблеми се соочуваат сите земји во регионот, тие би можеле да се разрешуваат заеднички на координиран начин. Втората форма на соработка се состои од активности кои бараат регионален пристап со цел да бидат ефективни.

Координираните регионални активности може да вклучат: подобрување на надворешното осигурување на квалитет на универзитетите; зајакнување на внатрешното осигурување на квалитет на универзитетите; поддршка на воспоставувањето на меѓународни признати системи за собирање на податоци и индикатори за квалитет на универзитети; и посебна поддршка на млади истражувачи.

Интегрираните регионални активности може да вклучат: регионален центар за надворешно осигурување на квалитет; регионални центри за квалитет,

особено за истражување и високо образование. Овие центри би можеле да бидат во две форми: (а) различни институции во различни земји специјализирани во различни предмети, но кои развиле јасни профили за да се поттикне мобилноста на студентите и истражувачите; и (б) институции во различни земји кои колективно работат на подобрувањето на истражувањата (и наставата) во дадено поле; заеднички програми за степените; програма за грантови за поддршка на заедничките активности за подобрување на наставата и учењето; регионален ресурсен центар за високо образование кој ќе ги поддржи институциите во спроведувањето на Болоњскиот процес, дистрибуција на информации за европските и меѓународните добри практики во наставата и учењето, олеснување на меѓународната соработка и мобилноста, како и градење на капацитетите на министерствата за високо образование и истражување; и финансирање и унапредување на аранжманите за мобилност во сите земји.

Покрај на регионот на Западен Балкан, треба да се поработи на три дополнителни нивоа со цел да се олесни регионалната соработка.

- *Европско ниво:* контекстот и рамката во која земјите го реформираат своето високо образование и системи за истражување се повеќе се утврдуваат од страна на Европската унија. Сите земји во регионот се придружија на Болоњскиот процес. ЕУ има значителни извори на финансирање, за имплементација на целите на Болоња.
- *Национално ниво*: владите треба да ги исполнат барањата на ЕУ со измена на законите, обезбедување соодветно финансирање и отстранување на пречките за истражувач и академска мобилност. Тие исто така мора да обезбедат основа за интегрирани универзитети и соодветни системи за надворешно обезбедување на квалитет.
- *Институционално ниво*: Европските и меѓународните искуства покажаа дека иднината на високото образование лежи во силните универзитети кои се автономни (така што тие можат да ги исполнат своите јавни давачки), но и се одговорни пред општеството во исто време. Управувањето со овие институции треба да биде и флексибилно и ефикасно, бидејќи тие ја носат најголемата одговорност за осигурување на живот и спроведувањето на болоњскиот процес.

Неколку регионални образовни иницијативи веќе постојат во земјите на Балканот. Овие иницијативи имаат различни организациони структури и

мандати, како и претставници од земји надвор од регионот, вклучувајќи ги и: телата со учество од повеќе земји, високо ниво на претставување, и широк мандат кој ги надминува образованието и истражувањето, како што се Регионалниот совет за соработка на (РСС) и Централната европска иницијатива; органите со помала застапеност во земјата и технички претставници од министерствата за образование итн.

7. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

7.1. СОДРЖИНА И ФУНКЦИИ НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ

Финансиските активности на државата се базираат на двата основни елементи на јавните финансии: јавните приходи и јавните расходи. Тие се меѓусебно поврзани во единствен систем, буџет, кој претставува основен инструмент на јавното финансирање. Јавните приходи и јавните расходи треба да се во извесна рамнотежа. Оттука, воспоставувањето на рамнотежа помеѓу приходите и расходите се поставува како задолжителна обврска.[224]

Поимот „финансии" води потекло од латинскиот збор finas, кој значи, крај, граница, завршеток, а во средновековниот латински јазик – рок на плаќање. Од тој израз настанал латинскиот глагол finire, кој во средновековниот латински добил облик finare (да се ограничи, да се заврши), а од него, пак, подоцна во XIII век, се развил изразот finatio, кој се употребувал во значење: запис, судска одлука и плаќање. Во текот на XIV и XV век се употребувал изразот finance во исто значење, но и за означување на плаќањата во пари, наспроти плаќањата во стока, кои доминирале во претежно неутралното стопанство на средниот век. Изразот finance е преземен во современите јазици, најпрво во францускиот јазик, а потоа и во другите јазици. Во Франција изразот во еднина -la finace- се употребува за означување на паричните работи на поединците, односно паричните работи кои се остварувале во приватниот домен. Со овој израз во множина -les finances-, пак, во текот на XVI век се означувани државните приходи, а подоцна и државните расходи. Зборот финасии од Франција се проширил и во други земји, добивајќи притоа многу широк спектар на значења. Во германскиот јазик во множина finanzen добива исто значење како и во францускиот јазик: приходи, расходи и долгови. Англискиот израз finance ги означувал, од една страна, приватните парични работи, а од друга страна, финансиската активност на државата.[225]

---

[224] Андовска, М. (2008). *Планирањето во функција на зголемување на ефикасноста во финансирањето на високото образование*, Магистерски труд, Скопје; Филозофски факултет, 73-74.

[225] Пошироко види: Атанасовски, Ж.(2004), *Јавни финансии*, Скопје; Економски факултет, 21-23.

Терминот финансии во неговото современо значење има многу поширок опфат. Во најшироко значење, изразот финасии се употребува како заеднички поим за целокупното работење со парите, односно ги опфаќа вкупните парични односи, сите акти и дејства со кои се засноваат и гаснат имотно-правните односи изразени во пари.[226]

За да може да се разбери системот на финансирање на јавните односно државните функции во современите, парламентарно уредени држави, а во тој контекст, и потребите и расходите на образовниот сектор, неопходен е одреден степен на познавање на јавните финансии, односно теоријата и праксата на т.н. класично планирање и буџетирање на државните потреби и расходи и извршување на буџетот.[227]

Самиот термин јавни финансии има две значења и тоа: според првото, јавните финансии претставуваат научна дисциплина, во рамките на која се изучуваат методите, средствата и односите кои настануваат при создавањето на приходите и распределбата и користењето на финансиските средства, додека според второто значење со терминот јавни финансии се означува целокупната финансиска дејност на државата и другите јавно-правни тела во поглед на прибирањето на јавните приходи и извршувањето на јавните расходи.[228]

Во основа, јавните финансии претставуваат нормативно уредена форма на организирани активности, појави и односи во врска со прибирање, распределување, трошење и управување со финансиските средства од страна на државата и на државните органи и институции, а со цел задоволување на општите и на заедничките потреби на граѓаните и државата во целост.

Јавните финансии опфаќаат процеси кои се насочени кон две основни области, и тоа: јавни приходи и јавни расходи, односно јавни трошоци. Истите се поврзани во заеднички и организиран систем, преку посебни облици и инструменти на примена. Методите, односно техниките и инструментите кои државата ги користи за прибирање на приходите се базираат врз пропишани мерки на „принуда" од страна на законодавната власт, а се оправдуваат со

---

[226] Богоев, К. (1984)., *Економска енциклопедија*, Београд: Савремена администрација, 1015.
[227] Gorgevic. P.(2000), *Економисањем до ефикасно планијање*, Београд: Војхоиздавачки завод, 66.
[228] Пошироко види: Андовска, М. (2008). *Планирањето во функција на зголемување на ефикасноста во финансирањето на високото образование*, Магистерски труд, Скопје; Филозофски факултет, 70-80.

високите јавни и општествени интереси, како и цели и приоритети на државата.[229]

Во литературата која ги третира прашањата од областа на јавните финансии се диференцирани три основни функции на јавните финансии, и тоа: алокациска функција, дистрибутивна функција и стабилизациона функција. Во основа, *алокациската* функција на јавните финансии треба да обезбеди оптимално и ефикасно финансирање на понудата на јавни добра, кои се од специфичен карактер, но и истовремено да обезбеди понуда на приватни добра. На овој начин преку јавниот сектор ќе се овозможи задоволување на потребите за јавни добра, како што се оние од областа на образованието, здравството, судството, културата и други. *Дистрибутивната* функција на јавните финансии е тесно поврзана со карактерот на даночната политика и политиката на трансфери и подразбира прераспределба на доходот со помош на фискалните инструменти помеѓу поединците. *Стабилизационата* функција овозможува искористување на инструментите на јавните финансии во услови кога треба да се постигне задоволително ниво на стопански развој, зголемување на вработеноста и слично. Со помош на ова функција комбинирано се дејствува преку јавните приходи и расходи врз економските текови во земјата за постигнување на стабилизационите цели. [230]

7.2. ПОИМ, КАРАКТЕРИСТИКИ И ВИДОВИ НА БУЏЕТ

Буџетот во секоја земја неспорно е нервниот центар на севкупниот јавен, односно државен сектор. Во литературата која ги проучува теориските аспекти на финансиите се среќава тврдењето дека самиот поим „буџет"[231] потекнува од старофранцускиот збор „bougette", што означува мала кожена торба во која министерот за финансии ги носел актите за парламентарна дискусија и усвојување на проекти за финансирање на одредени заеднички, јавни и државни

---

[229] Стефаноски, С.(2007). *Примена на моделот на планирање, програмирање и буџетирање во функција на ефикасно планирање на системот за управување со кризи во Република Македонија*, Магистерски труд, Скопје: Филозофски факултет, 87-89.

[230] Види: Musgrave, R. (1973), *Teorija javnih finansija, Studija iz oblasti javne privrede*, Beograd: Naucna knjiga, 44

[231] Зборот буџет има англиско потекло (budget), а потекнува од латински збор bulga, што значи кожна торба, новчаник, во Вујаклија М (1986), *Лексикон на странски зборови и изрази*, Белград: Просвета, 134.

потреби. Оттука, зборот преминува во англиската финансиска терминологија, каде министерот за финансии во парламентарна процедура излегувал со буџетски говор пред Долниот дом, со одреден предлог за пресметка на приходите и расходите, кој обично го носел во кожена торба. Отворањето на торбата и расправата се викало „отворање на буџетот".[232]

Постојат различни пристапи во дефинирањето на поимот буџет. Аналогно на тоа се наидува на различни дефиниции за буџетот, меѓутоа многу теоретичари избегнуваат да го дефинираат овој поим бидејќи сметаат дека дефинирањето на буџетот е многу сложено прашање и дека е тешко поимот буџет да се стави во одредена рамка.

Разликите во дефинициите условени се од временскиот период во кој буџетот се појавил во соодветната земја и од ставовите кои одделните фактори ги имаат спрема буџетот како финансиски инструмент. Според едни автори за буџетот во денешната смисла на зборот, со одредени исклучоци, може да се зборува дури на крајот од XVIII век, а во најголемиот број на држави дури во XX век, додека, пак, според други автори, буџетите се јавуваат во XIV или во XV век. Има и такви мислења кој говорат дека буџетот постоел уште пред новата ера (во времето на Солона во Атина, за време на калифите во Багдад или на островот Милет).

Буџетот се дефинира различно кога се разгледува од економско-финансиски, а поинаку кога се разгледува од правно или од политичко гледиште. Така, ако се прифати дека за буџетот може да се зборува само кога во исто време се исполнети правните, економско-финансиските и политичките претпоставки кои што овозможуваат финансирање на јавните, односно државните расходи и истовремено да биде општествено потребно и оправдано, технички можно и економски рационално, тогаш може да се каже дека буџетот е релативно нов финансиски инструмент.

Еден од најпознатите стручњаци од областа на јавните финансии, германскиот професор Фриц Нојмарк (Fritz Neumark) го дефинирал буџетот како „систематски среден и во основа обврзувачки предлог на јавните расходи,

---

[232] Водич во буџети (2006). Фондација Фридрих Еберт, канц. Скопје, публикација, 10.

како и проценки на јавните приходи со кои тие расходи ќе се подмируваат за еден иден утврден период.[233]

Според Дувергер (Duverger) буџетот подразбира задолжителна едногодишна финансиска програма со која се утврдува збирот на државните приходи и расходи определени однапред за наредната година.[234]

На поимот буџет би можела да одговара и многу концизната дефиниција која е употребувана во законските текстови за француските буџети во XIX век, во кои се вели дека буџетот е акт со кој се предвидуваат и одобруваат годишните приходи и расходи на државата.[235]

Интересна дефиниција за буџетот дал Милан Тодоровиќ. Според него буџетот е систематски и во бројки изразен преглед за државните приходи и државните расходи, кои ја обележуваат целта и односот на државните потреби и има за цел да послужи како обврзен стопански план за државното стопанисување во еден иден период.[236]

Според Димитар Тодевски буџетот претставува финансиска пресметка или систематски приказ на приходите и на расходите на одредена држава или помала територијална единица, за одреден плански период, односно за една буџетска година.[237]

Во елаборацијата на Владимир Гривчев стои дека буџетот во одредени елементи претставува план, а во одредени закон. План е во делот кој се однесува на приходите, додека закон во делот на расходите.[238]

Финансиското право, во буџетот гледа збир на норми со кои се регулират односите помеѓу државните органи кои се должни да ги предвидуваат, остваруваат и користат јавните средства, додека буџетското право ги изразува сите акти врз основа на кои се регулира постапката околу донесувањето, остварувањето и контролата на сите буџетски процеси.

Во аргументацијата на Атанасовски Живко стои дека буџетот е акт на законодавното тело (парламентот) со кој се планираат и однапред се одобруваат

---

[233] Јелчич, Б. (1983), *Nauka za finansiite i finansisko pravo*, Zagreb: Informator, 462.
[234] Исто., 461-464.
[235] Филипович, Х. (1959), *Наука за финансиите*, Сараево. 391.
[236] Тодорович, М. (1933), *Наука за финансиите- II Буџет*, Белград,: Издавачка книжарница Геце Кона,.11.
[237] Тодевски, Д. (2007), *Јавни финансии*, Скопје: Еуро-Мак Компани, 218.
[238] Гривчев, В.(1979), *Финансиско право СФРЈ-други (посебни део),* Београд: Савремена администрација, 164.

приходите и расходите на државата, или на некое друго јавно-правно тело, што ќе се извршуваат за определен иден период, по правило за една година.[239]

Врз основа на оваа дефиниција, би можеле да се определат следните елементи на буџетот:

1. Буџетот е акт на парламентот (Собранието), како законодавно тело. Првпат англискиот парламент, во почетокот на XVII век, го освојува правото од кралот да го одобрува буџетот, а потоа буџетското право на парламентот постапно станува универзално прифатено во сите држави. Со донесувањето на буџетот од страна на законодавниот дом се создава правна основа за јавното (државното) финансирање, односно за наплата на приходите и за извршување на расходите, како што е утврдено во буџетот. Но, исто така, донесувањето (изгласувањето) на буџетот создава овластувања и обврски за надлежните органи кои го извршуваат буџетот во однос на наплатата на даноците и другите давачки и извршувањето на расходите во износи и по намени што се одобрени од буџетот. Затоа буџетот се квалификува како акт што има законска и административна сила.

2. Приходите и расходите што се предвидуваат и одобруваат во буџетот се искажани во бројки, според пропишана класификација. Во буџетот, од една страна, се искажуваат приходите, според изворите и конкретните видови и износи во кои ќе се наплатуваат, а од друга страна, се искажуваат расходите, според намената и државните органи кои ќе ги извршуваат.

3. Буџетот, како план на приходите што треба да се реализираат и расходите што треба да се извршат, се составува за иден период, по правило една година. Затоа буџетот се донесува пред да почне годината за која се однесува.[240]

Централно место во финансискиот систем на секоја парламентарно уредена држава има буџетот. Поради тоа стручното и теориско изучување на буџетот претставува основа за изучување и познавање на јавните финансии, а воедно и на финансиите во областа на образованието, односно теоријата и праксата на класичното планирање на државните потреби и расходи и извршување на буџетот.

---

[239] Атанасовски, Ж. (2004). *Јавни финансии*, Скопје: Економски факултет, 485-486.
[239] Исто., 486.
[240] Исто., 486-490.

Во финансиските системи на разни држави, се јавуваат повеќе видови на буџети, и тоа: административен, консолидиран, економски, редовни, вонредни и дополнителни буџети, капитални, анексни, автономно-самостојни, едногодишни и повеќегодишни буџети, основен буџет, буџет на донации, буџет за дотации, буџет на заеми итн.

Административен, консолидиран и економски буџет. Административен буџет е оној буџет кој ги содржи сите видови на приходи и расходи по носители и извори, а консолидиран буџет е тој кој ги прикажува изворите и користењето на средствата на буџетот и на буџетите на другите јавно - правни тела според моментот на нивнотото подмирување, додека економскиот буџет овозможува да се согледа улогата на јавната потрошувачка во контекстот на националните сметки.[241]

Редовен и вонреден буџет. Редовен буџет е вид на државен буџет во кој со редовните буџетски приходи се подмируваат расходите кои редовно (во секој буџет) се јавуваат и од него се финансираат. Тие приходи и расходи се утврдуваат пред почетокот на периодот за кој се донесува буџетот. Меѓутоа, кога во текот на извршувањето на редовниот буџет се појавуваат некои вонредни потреби, односно расходи кои што претходно не биле планирани според тоа не биле ниту внесени во буџетот (т.н. непланирани или недоволно планирани расходи) за нив мора да се обезбедат и соберат дополнителни средства (вонредни приходи). Тие приходи главно се обезбедуваат со вонредно воведени даноци и сл. Во случај да треба вонредните приходи и на нив одговарачките непланирани, односно недоволно планирани расходи, да се внесат во посебен буџет, тогаш станува збор за вонреден буџет. Вонредните буџети се донесуваат по итна постапка во вонредни околности. Потребно е да се утврди изворот на средствата кои треба да се обезбедат и да се направи проценка на потребните расходи врз основа на утврдени критериуми.

Едногодишен и повеќегодишен буџет. Едногодишниот буџет е план на буџетските приходи и расходи на државата, утврден за период од една година, за кое што време, по правило, се донесува државниот буџет. Меѓутоа, иако едногодишните буџети се правило во сите современи, парламентарно уредени

---

[241] Андовска, М. (2008), *Планирањето во функција на зголемување на ефикасноста во финансирањето на високото образование,* Магистерски труд, Скопје; Филозофски факултет, 75-80.

држави, сепак во некој земји, одредени буџетски расходи се утврдуваат во исти износ, односно во исти однос спрема другите буџетски расходи, или во исти процент од општествениот производ за период подолг од една година. Најчесто износи за поттикнување на регионален развој или расходи за обврски спрема меѓународни организации итн. Во тие случаи во прашање е повеќегодишен буџет, со напомена дека и тука за отстапување од едногодишниот период може да се зборува само условно, бидејќи наведените повеќегодишни расходи се делат на бројот на годините за кои и се планирани, и по тие делови учествуваат во годишните буџети и подложни се на истоветните механизми и на проблемите во извршувањето на годишните буџети.

Капитални буџети, анексни буџети, автономно-самостојни буџети, основни буџет, буџет на донации и буџет на дотации. Капиталните буџети се оние во кои како расходи се предвидуваат инвестициите, капиталните расходи кои ги има државата и јавно - правните тела. Обично нивното финансирање се прави со јавни заеми или кредити. Анексните буџети се додаваат на редовните и со нив се предвидуваат приходите на некои органи во државата со цел полесно да се планираат приходите и расходите, а автономно-самостојните буџети ги донесуваат органите на управување во одделни сектори од јавната потрошувачка како што се железница, пошта и сл. Основен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници, а буџетот на донации е годишен план на приходи од донации и одобрени средства кои се користат строго наменски во согласност со договор склучен со донаторот, додека буџетот на дотации е годишен план на приходи од дотации и одобрени средства кои се користат за финансирање на надлежностите на општината, за финансирање конкретна намена, надлежност, програми и инвестициони проекти.[242]

[242] Исто., 75-80.

7.3. СУБЈЕКТИ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС ВО Р. МАКЕДОНИЈА

Во буџетскиот процес учествуваат голем број на субјекти. Сите тие имаат одредено влијание за заокружување на буџетската рамка како своевидна платформа врз основа на која ќе се темелат потребите на крајните реципиенти. Меѓу поважните субјекти во буџетскиот процес во Република Македонија се издвојуваат: Собранието на РМ, Владата на РМ, Министерството за финансии и Буџетските корисници.

1. Собранието на Република Македонија како носител на законодавната власт има интегрирано право да го донесува буџетот и завршната сметка на буџетот. Во иницијалната фаза кога се поднесува Предлог-буџетот од страна на Владата истиот пред да влезе во пленарна расправа се разгледува на повеќето собраниски комисии. Секако дека не треба да се заборави дека најважна е улогата на Комисијата за финансирање и буџет. Пратениците преку работата во комисиите отвораат суштинска дебата за редица прашања врзани со буџетот, а подоцна преку јавната расправа имаат можност да дадат предлози во насока на подобрување на буџетот, односно имаат можност да предложат измени на Предлог-буџетот, како и предлози и измени во Законот за извршување на буџетот за соодветната година.

2. Владата на Република Макеоднија учествува во креирање на бројни политики меѓу кои и онаа која се однесува на планирање и распределба на финансиските средства по корисници. Во таа насока, Владата предлага мерки со кои треба да се дојде до повеќе пари, но исто така предлага дистрибуција и алокација на буџетските средства за поддршка на дефинираните приоритети. Во буџетскиот процес, Владата има улога да предложи фискална политика и да ја дефинира националната буџетска политика. Владата во претходна постапка го усогласува и утврдува Предлог-буџетот. Откако ќе се усогласи и утврди предлогот истиот се доставува на разгледување на Собранието на Република Македонија.

3. Министерството за финансии е носител на буџетскиот процес во Република Македонија и ова министерство има клучна улога во изготвување на сите прописи врзани со буџетот на Р.Македонија. Министерството за финансии се јавува во двојна улога и тоа како изготвувач и во улога на извршител на

буџетот. Првата улога се врши преку секторот за буџет, а втората (извршувањето) преку секторот за трезор.

4. Буџетски корисници се крајните реципиенти во овој процес и тие се всушност корисниците од првата линија на централната власт, од законодавната, од извршната и од судската власт, од корисниците на буџетите на единиците на локалната самоуправа итн.

7.4. ПРОЦЕС НА БУЏЕТИРАЊЕ

Процесот на буџетирање е комплексен, и се состои од низа на поврзани и меѓусебно зависни процеси. Процесот започнува со донесувањето на стратешките приоритети на Владата, а завршува со усвојување на Завршната сметка на Буџетот од страна на Собранието на Р.Македонија, која следи после донесувањето на конечниот ревизорски извештај од страна на Државниот завод за ревизија.

Целиот процес се уредува од Законот за буџети[243] каде јасно се прецизирани сите фази, почнувајќи од изготвување на буџетот, негово донесување, управување и извршување, како и временскиот период кога сите овие постапки и документи треба да се извршат и донесат.

Основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, Фискалната стратегија, предлог стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините.[244]

Пред да се донесат стратешките приоритети на Владата, претходи анализа на остварените резултати од поставените приоритети за изминатата година. Со оваа анализа се согледува и дали средствата кои се обезбедуваат со буџетот за буџетските корисници ефикасно и економично се трошат со цел да се постигнат саканите резултати.

Стратешките приоритети се појдовна основа за донесување на стратешки план на Министерството за образование и наука како буџетски корисник, за наредните три години. Стратешкиот план на Министерството за образование и

---

[243] Закон за буџетите (Сл.весник на РМ бр.64/05, 04/08,, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12)
[244] Закон за буџетите (Сл.весник на РМ бр.64/05, 04/08,, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12) член 14

наука се состои од програми и активности насочени за реализирање на сопствените и на владините цели и приоритети.

По донесувањето на стратешките приоритети од Владата се пристапува кон изготвување на фискална стратегија од страна на Министерството за финансии, која претставува основен стратешки документ, врз основа на кој се подготвува буџетот. Министерството за финансии врз основа на Фискалната стратегија предлага на Владата на Р.Македонија максимални износи на одобрени средства за наредните три фискални години по буџетски корисници.[245]. Утврдените лимити се доставуваат до буџетските корисници заедно со упатствата и насоките содржани во буџетскиот циркулар за изготвување на предлог буџетите.

Министерството за образование и наука изготвува предлог буџетско барање кое ги содржи сите елементи пропишани со законот за буџетирање. Преку барањето се презентираат сите средства кои ги побарува Министерството за финансирање на програмите и проектите на сите негови единици вклучувајќи ги и универзитетите.

Предлог буџетот го донесува Министерството за финансии, кој се состои од општ, посебен и развоен дел. Општиот дел ги содржи вкупните приходи и другите приливи и вкупните расходи и другите одливи на буџетот за фискалната година, како и глобални проекции на приходите, приливите, расходите и одливите за наредните две години. Посебниот дел содржи план на одобрените средства на буџетските корисници по програми, потпрограми и ставки за фискалната година. Третиот дел, развојниот ги содржи плановите на програмите за развој на буџетските корисници.[246]

Подготвувањето на планови и програми за развој, како нова фаза започна да се применува со изготвување на буџетот за 2009 година. Преку овие планови буџетските корисници предлагаат и претставуваат среднорочен приказ на програми наменети за развојни проекти. Програмите може да бидат владини или буџетски, односно програми за исполнување на владини приорити и програми за исполнување на цели на буџетските корисници. На овој начин се

[245] Исто, член 18

[246] Закон за буџетите (Сл.весник на РМ бр.64/05, 04/08,, 103/08,156/09, 95/10, 180/11 и 171/12), член 29

овозможува воведување и примена на повеќегодишно планирање и буџетирање на буџетските средства.

Откако ќе се усогласи предлог буџетот со утврдените стратешки приоритети на Владата и согласно нив дефинираните износи по буџетски корисник се доставува до Собранието на Р.Македонија на донесување.

Процесот на буџетирање завршува во тековната година кога се изготвува и донесува консолидирана завршна сметка за претходната година, која се доставува до Собранието заедно со ревизорскиот извештај и коментарите на усвојување.

7.5. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ И ПРЕДМЕТ НА РЕВИЗИЈА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во Република Македонија, во периодот од 1991 до 1998 година, државната ревизија била организирана како Дирекција за економско - финансиска ревизија, во рамките на Службата за општествено книговодство, подоцна Завод за платен промет. Во овој период, покрај вршењето ревизија, вработените биле вклучени и во вршење на проценка на претпријатијата со општествен капитал за целите и во рамките на приватизацијата на општествениот капитал. По трансформацијата на Службата за општествено книговодство во Завод за платен промет во 1994 година, активностите на ревизија ги врши Дирекцијата за економско - финансиска ревизија до 31.01.1999 година кога вработените од Дирекцијата за економско - финансиска ревизија при Заводот за платен промет преминале во Државниот завод за ревизија.[247]

Првиот Закон за државна ревизија бил донесен во 1997 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 65/97). Со овој Закон се дефинираат делокругот на државната ревизија, се уредуваат условите и начинот за вршење на државната ревизија на државните расходи, финансиските извештаи и финансиските трансакции и други прашања во врска со ревизијата

[247] Преземено на 29 септември 2016 година, од http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid =1062

на државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа, правните лица кои во целост или делумно се финансираат од Буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа и буџетите на фондовите, правните лица во кои државата е доминантен акционер, јавните претпријатија, Народната банка на Република Македонија, Заводот за платен промет, фондовите, агенциите и другите институции основани со закон. Во наредните години овој Закон бил неколку пати дополнуван, со цел да се инкорпорираат основните начела на Лима декларацијата и да се доближи до стандардите и праксата на Европската Унија. Во овој контекст надлежностите на Државниот завод за ревизија се проширени со нов предмет и субјекти на ревизија (фондовите на ЕУ и политичките партии), а како важен критериум при изборот на ревизиите во годишната програма е воведен потенцијалниот ризик на субјектите.[248]

Новиот Закон за државната ревизија е донесен во мај 2010 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2010 и 145/2010). Законот е во функција на зајакнување на оперативната и финансиската независност на Државниот завод за ревизија и постигнување на поголема ефективност и ефикасност во извршување на државната ревизија. Исто така, новиот Закон значи и усогласување со Лима декларацијата на водечките упатства за принципите на ревизијата и Мексико декларацијата за независност на врховните ревизорски институции. Со донесувањето на овој Закон се овозможува зајакнување на местото и улогата на Државниот завод за ревизија, како врховна ревизорска институција на Република Македонија, надлежна за вршење на државната ревизија и независна во своето работење. Всушност, новиот Закон значи целосно усогласување со меѓународните стандарди, европската регулатива и најдобрата меѓународна пракса.[249]

Врз основа на член 4 од Законот за државната ревизија со Државниот завод за ревизија раководи Главниот државен ревизор кого го избира Собранието на Република Македонија со мандат од 9 години. Главниот државен

---

[248] Преземено на 29 септември 2016 година, од http://www.dzr.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1062

[249] Исто.,

ревизор има свој заменик кој исто така се избира од страна на Собранието на Република Македонија со мандат од 9 години. [250]

Главниот државен ревизор ги има следниве надлежности: го предлага буџетот на Државниот завод за ревизија; ја донесува годишна програма за работа на Државниот завод за ревизија; ги утврдува критериумите за обемот, субјектите и предметот на државната ревизија; го пропишува начинот на вршење на државната ревизија; ја пропишува формата и содржината на образецот на легитимацијата, како и начинот на издавање и одземање на истата; ја донесува програмата за полагање на испит за стекнување на звање овластен државен ревизор; ја утврдува висината на трошоците за полагање на испитот за стекнување на звањето овластен државен ревизор согласно со реалните трошоци за спроведување на испит за стекнување на звањето овластен државен ревизор и за издавање на уверение за овластен државен ревизор; го пропишува начинот на полагање на испитот за стекнување на звањето овластен државен ревизор; донесува подзаконски акти за спроведување на овој закон и истите ги објавува во „Службен весник на Република Македонија, донесува акт за организација и работа на Државниот завод за ревизија и акт за систематизација на работните места во Државниот завод за ревизија итн.[251]

Државниот завод за ревизија заради извршување на својата функција располага со соодветни ресурси, средства и персонал. Државната ревизија се врши во согласност со динамиката утврдена со годишната програма на Државниот завод за ревизија, а задолжително најмалку еднаш годишно на: буџетите, корисниците на средства на буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локална самоуправа, јавните претпријатија основани од Република Македонија и на политичките партии финансирани од средства на буџетот.

Според Член 18 од Законот за државната ревизија, Државната ревизија се врши согласно со ревизорски стандарди на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ) и правилата утврдени со Кодексот на етика на ИНТОСАИ, кои ги објавува министерот за финансии.

---

[250] *Закон за државната ревизија* („Службен весник на Република Македонија“ бр. 66/2010 и 145/2010), член 4.
[251] Исто., член 9.

Државната ревизија, во основа опфаќа: 1) испитување на документите, исправите и извештаите, сметководствените и финансиските постапки, електронските податоци и информационите системи и други евиденции од аспект на тоа дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската состојба и резултатот на финансиските активности во согласност со прифатените сметководствени начела и сметководствени стандарди; 2) испитување и оцена на извештаите на извршената интерна контрола и јавна внатрешна финансиска контрола, испитување и оцена на системот на финансиски менаџмент и контрола; 3) испитување на финансиските трансакции кои претставуваат јавни приходи и јавни расходи во смисла на законско и наменско користење на средства; 4) давање оцена за користење на средствата од аспект на постигнатата економичност, ефикасност и ефективност и 5) давање оцена за преземените мерки од страна на субјектите предмет на ревизија, во врска со утврдените состојби и дадените препораки содржани во конечниот ревизорски извештај.[252]

Во однос на образованието самата ревизија на буџетот за овој сектор за Државниот завод за ревизија претставува доста сложен процес кој вклучува анализа на извештаи од ревизијата по прашања кои се директно и индиректно поврзани со образованието. Во идеална ситуација, процесот на ревизија би требало да овозможи да се согледа и да се оцени дали буџетскиот циклус ја почитувал законистоста, ефикасноста во расходите и ефективноста за остварување на поставените цели.

Во таа насока, Државниот завод за ревизија мора да ја верификува точноста, веродостојноста и целосноста на финансиите во образовниот сектор. Тој мора да верификува дека сите финансиски операции се извршени во согласност со прописите за јавни набавки. Во контекст на оваа надзорна функција, Државниот завод за ревизија мора да извршува контрола на надлежност во однос на сметководителите и личностите кои одобруваат вршење на исплати. Во случај на проневера или корупција, Државниот завод за ревизија е должен за неговите наоди да достави извештај до судството.

[252] Исто., член 19.

7.6. УСЛОВИ ЗА ПРАВИЛНО ИЗГОТВУВАЊЕ НА БУЏЕТ ЗА ПОТРЕБИТЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО

Постојат повеќе услови за правилно изготвување на буџетот за образованието. Сепак за правилно изготвување треба да постои јасна правна рамка, вистинска вредност, буџетска дисциплина, одредување на времето и интеракција со граѓанското општество.

а) Јасна правна рамка. Буџетот за потребите на образованието треба да се заснова на соодветна законска регулатива. Аналогно на тоа, трошењето на парите треба да се остварува во согласност со определените закони.

б) Вистинска вредност. Процесот на изготвување на буџет треба да примени две основни правила за вистинска вредност и тоа: ефективност, што значи остварување на политичките цели (да се направи вистинската работа) и ефикасност што води кон остварување на политичките цели користејќи што е можно помалку ресурси (да се направи вистинската работа економично).

в) Буџетска дисциплина. Со цел да се обезбеди владата и соодветните ресори во образовниот сектор да се придржува кон правилата на правната рамка и кон буџетот така како што го усвоил парламентот, од основно значење е буџетската дисциплина. Следните елементи на буџетска дисциплина се посебно важни:

- користење норми за следење и поставување на граници за помало или поголеми трошење;

- користење на мерки за време на реализација на буџетот со цел да се избегне помало или поголемо трошење итн.

г) Одредување на време и периодичност. Со цел да се постигне поголема ефикасност за правилното изготвување на буџетот, неопходно е да се даде доволно време за да се испитаат предлозите кои се однесуваат на буџетот за образовниот сектор.

Корисно е да се дадат точни, целосни и навремени информации за политиката на буџетот за образовниот сектор и тоа од неколку причини, како што се:

- тие информации се предуслов за информирање на јавноста и за јавна расправа;

- тие овозможуваат да се идентификуваат слабостите, потребата од реформи и размена помеѓу расходите за образование и другите владини расходи;

- транспарентно управување со буџетот на образовниот сектор ја подобрува неговата отчетност пред јавноста и парламентот и ја зголемува довербата на јавноста во владата.

д) Интеракција со цивилното општество. При изготвување на буџетот за особено важно е да се вклучи и цивилното општество. На пример Парламентот може да ги вклучи експертите за буџетско и финансиско планирање од цивилното општество во процесот на финансиски преглед и следење. Ова може да биде од особена корист кога станува збор за изготвување на буџет за образованието кој не е секојпат едноставен или не е лесно да се следи.

7.7. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО РЕПУБЛИКА МЕКЕДОНИЈА

Финансирањето на јавните високообразовни установи во Р.Македонија се извршува од следните извори: буџет, сопствени средства и донации. Обемот на буџетските средства потребни за финансирање на високообразовните установи треба да се засновува на Програмата за високообразовна дејност, која согласно закон ја донесува Собранието на предлог на Владата на Р. Македонија, утврдените нормативи и стандарди за вршење на високообразовна дејност и квалитетот на извршената работа. Програмата за високообразовна дејност се остварува преку годишни програми што се донесуваат заедно со годишната финансиска пресметка на универзитите.[253]

Од буџетските средства се финансираат сите јавни универзитети во Македонија (Универзитетот "Св.Кирил и Методиј"- Скопје, Универзитетот "Св.Климент Охридски"- Битола, Државниот Универзитет Гоце Делчев-Штип, Државниот универзитет - Тетово и Универзитетот за информатички технологии

---

[253] *Закон за високо образование* („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2008, 103/2008, 26/2009, 83/2009, 99/2009, 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012, 15/2013, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 130/2014, 10/2015, 20/2015, 98/2015, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 127/16), член 78.

во Охрид). Со буџетот за 2017 година се финансира и новоформираниот универзитет Мајка Тереза во Скопје.

Со буџетот се одвојуваат и средства за трансфери кон приватно-јавни непрофитни високообразовни установи.

Доколку ги споредиме издвоените средства од вкупниот буџет (основен буџет, самофинансирачки активности и донации) за високо образование во периодот од 2010 до 2016 година се заклучува дека за целиот овој период политиките на државата се непроменети односно износот на средства е на исто ниво. Процентот на издвоени средства за високо образование е околу 3% за период од 6 години, што упатува на тоа дека нема нови програми за развој и зголемување на средствата за високо образование.

година	Вкупно буџетски средства за високо образование	Учество во основниот буџет за образование %	Учество во вкупниот буџет на државата %
2010	5.157.018.000	26.35%	3.36 %
2011	5.641.633.000	26,73 %	3.53 %
2012	5.586.942.000	25,70 %	3,31 %
2013	5.591.579.000	25.93 %	3.38%
2014	5.724.566.000	25,57 %	3,25 %
2015	5.947.850.000	26.46 %	3.28%
2016	6.059.025.000	26,24 %	3,09 %

Табела бр. 1: Планирани средства за високо образование на Р. Македонија согласно донесен буџет во периодот 2010-2016

За да може да ја извршуваат својата дејност, високообразовните установи се финансираат и остваруваат приходи и од следниве сопствени извори: кофинансирање и партиципации од студентите; вршење на образовни услуги на правни и физички домашни и странски лица; приходи по основа на авторски и други интелектуални права во сопственост на високообразовната установа; образовни активности на прв, втор и трет циклус на студии; подароци и други приходи.

Од направената анализа на учеството на сопствените приходи во вкупното финансирање на високото образование се заклучува дека во вкупните

средства за високо образование учеството на сопствените приходи е значително поголемо од буџетските средства.

Година	буџетски средства	самофинансирачки активности	донации
2010	1.959.460.000	3.066.608.000	130.950.000
2011	2.122.549.000	3.273.380.000	245.704.000
2012	2.094.582.000	3.260.038.000	232.322.000
2013	2.048.071.000	3.310.069.000	233.439.000
2014	2.131.060.000	3.329.585.000	263.921.000
2015	2.192.164.000	3.382.616.000	373.070.000
2016	2.498.305.000	3.272.220.000	288.500.000

Табела бр. 2: Планирани финансиски средства за високо образование според извори на финансирање

Од вкупниот буџет кој се издвојува за високото образование покрај средствата наменети за финансирање на развојните програми, инвестиции[254], во приватно-јавни непрофитни високообразовни установи, најголемиот дел е наменет за финансирање на државните универзитети. За разлика од претходните години од 2009 година буџетските средства за високо образование се планираат и распределуваат по универзитети, односно нивни потпрограми. Универзитетот "Св.Кирил и Методиј" од Скопје како најголем универзитет во Р.Македонија има најголемо учество во вкупните издвоени буџетски средства за високо образование и најголем приход од самофинансирачки активности во однос на другите универзитети, кој во 2016 изнесува 48,27% (Табела бр.3). Меѓутоа значајно е да се истакне дека овој процент значително секоја година се намалува. Ако учеството во вкупните средства за високо образование во 2008 година било 62,49%, во 2015 година е 53,27%, за во 2016 година да се намали на 48,27%.

Учеството на универзитетите во вкупните средства од основниот буџет за високо образование може да се види во следната табела.

[254] Со Буџетот за 2016 година издвоени се 250.000.000 денари за изградба на Факултет за информатички науки и компјутерско инеженерство и факултет за Физичка култура

Универзитет	буџетски средства 2015	%	буџетски средства 2016	%
Св. Кирил и Методиј Скопје	1.157.963.000	53.27%	1.195.348.000	48,27 %
Св. Климент Охридски Битола	248.987.000	11.46%	252.566.000	10,20 %
Гоце Делчев Штип	278.256.000	12.80%	276.347.000	11,16 %
Државен универзитет Тетово	219.645.000	10.11%	324.021.000	13,09 %
Информатички технологии Охрид	90.212.000	4.2%	74.542.000	3,01 %

Табела бр. 3: Компаративен приказ на издвоени буџетски средства по универзитети

Основен критериум за финансирање на високото образование претставуваат бројот на вработени и бројот на запишани студенти. Според тоа и најголемиот дел од буџетските средства се издвојуваат за плати на вработените.

Анализирајќи ги средствата кои се планираат со Буџетот на почетокот на секоја календарска година со реално направените трошоци согласно усвоените завршни сметки за соодтветната година констатираме дека постои големо отстапување, кое во 2015 година изнесувало 15,32 %, додека во 2014 година дури 22,57% (Табела 4).

Кога ќе се земе предвид ова отстапување во апсолутни бројки, во тој случај се потврдува дека голем износ на средства не се искористуваат согласно намената за која се планираат. Ова упатува на фактот дека голем дел од проектите во високото образование не се реализираат иако на почетокот на секоја година се планираат или пак само се планираат, а не се преземаат никакви чекори за нивна реализација. Големото отстапување на реализацијата на средствата потребни за финансирање на високото образование е и резултат на неефикасноста на процесот на планирање, како и негова реална примена во финансирањето на високото образование во Република Македонија.

Година	Планирани средства	Реализирани средства	Процент на реализирани средства
2012	5.788.857.000	5.132.944.211	88,67%
2013	5.927.198.000	5.031.720.370	84,90 %
2014	5.948.537.000	4.605.687.475	77,43%
2015	6.139.769.000	5.198.747.873	84,68%

Табела бр.4: Реализирани трошоци за високо образование согласно усвоените завршни сметки на буџетот

7.8. АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ ВО ФИНАНСИРАЊЕТО НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Во следната анализа ќе се обидеме да дадеме одговор на следното прашање: Дали начинот на финансирање на јавните универзитети уреден во законската и подзаконската регулатива е во функција на потребите на јавните универзитети и нивните крајни корисници - студентите? Актуелните проблеми во финансирањето на високото образование може да ги поделиме во четири групи и тоа: законски и подзаконски акти; функционална интеграција на единиците во состав на јавните универзитети; финансирање на студиски програми од јавен интерес; и контролни механизми.

7.8.1. Законски и подзаконски акти

Акти кои го уредуваат финансирањето на јавните универзитети како основ за утврдување на мерилата и критериумите за финансирање на студиските програми од јавен интерес се Програмата за високообразовна дејност и Уредбата за мерилата и критериумите за финансирање на дејноста на високо образовните установи.

Во Република Македонија генералната политика за развојот на високото образование е воспоставена со Национална Програма за развој на образованието во Република Македонија, која го опфаќа периодот 2005–2015 година. Во рамките на оваа програма како придружен програмски документ е содржана

Програмата за развој на високото образование која се однесува за периодот 2006 – 2010 година. Една од мерките кои ги предвидува оваа програма е донесување или ревидирање на законот за високо образование и други подзаконски акти кои се донесени/ревидирани во 2008 година. Според Законот за високо образование[255] целите, правците за развој, изворот и обемот на средствата потребни за финансирање на државните потреби и за остварување на развојот на дејноста на јавните високообразовни установи треба да се утврдат со Програмата за високообразовна дејност.

Ваква Програма била предвидена да се донесе по предлог на Советот и со Законот за високо образование од 2000 година. Во 2005 година, Собранието на Р.Македонија донесе Национална програма за развој на образованието во Р.Македонија за десетгодишен период (2005-2015 година) која ги предвидува долгорочните потреби на државата на планот на образованието, ги предвидува идните промени во локалната сфера, во МОН, промените во општеството и во меѓународното опкружување, воспоставувајќи релевантни цели кои треба да се остварат преку приоритети и мерки кои ги утврдила. Во рамките на Националната Програма за развој на образованието во Р.Македонија е содржана и Програмата за високото образование, која Владата ја донело за период 2006-2010 година и истата претставува стратегија, односно оперативна рамка со конкретни цели и активности кои покажуваат како треба да се оствари визијата на високото образование во РМ во насока на примена на определбите на Болоња, со јасно дефинирање на мерките и обврските на сите останати институции вклучени во овој процес.

Според Законот за високо образование, Собранието на Република Македонија на предлог на Владата треба да донесе Програма за високобразовна дејност за време од 4 години за која претходно треба да даде мислење Советот. Оваа Програма треба да ги содржи средствата за финансирање на јавните универзитети и на студиите од јавен интерес обезбедени од Буџетот на РМ и од други извори определени со закон и истата треба да се остварува преку годишни програми што се донесуваат истовремено со годишната финансиска пресметка на универзитетот. Програмата иако е пропишана со закон, сеуште не е донесена.

---

[255] *Закон за високо образование* („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2008, 103/2008, 26/2009, 83/2009, 99/2009, 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012, 15/2013, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 130/2014, 10/2015, 20/2015, 98/2015, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 127/16), член 79

Во отсуство на програма, МОН, Владата на РМ, Универзитетите и другите високообразовни установи продолжуваат да ги реализираат мерките и приоритетите утврдени во Националната Програма за развој на високо образование.[256]

Со тоа што не е донесена програмата не се создадени реални услови, односно основи да се утврдат целите, правците на развој, изворот и обемот на средствата потребни за финансирање на државните потреби и остварувањето на развојот на дејноста на јавните високообразовни установи, насоките во кои ќе се развива мрежата на високообразовните установи, проекцијата на потребните профили, бројот на наставно–научниот кадар, просторот и опремата и другите потреби за развој на образованието.

Начинот на финансирање на високото образование во голем дел е поврзан со надлежностите на Советот за финансирање на високото образование (во натамошниот текст: Советот) кој согласно новите законските решенија треба да биде формиран во рамките на МОН како самостојно тело кое работи врз основа на принципот на стручност и компетентност, а со цел остварување на работите од областа на финансирањето и Програмата за високообразовна дејност.

Надлежностите на Советот се широко дефинирани во Законот и претежно се состојат во давање мислења за предложени акти или во преземање на конкретни активности. Една од поважните надлежности на Советот е дека за секоја буџетска година, на министерот надлежен за работите на високото образование му го предлага вкупниот износ на средства од Буџетот на РМ за финансирање на Универзитетите и самостојните високообразовни установи кои треба да бидат во согласност со Програмата за високообразовна дејност. Со оглед дека Советот не е формиран, оваа активност последните неколку години е во исклучива надлежност на МОН.

Советот треба да се состои од 15 членови и тоа од редот на: на наставно - научните, уметничките и научните работници, јавните универзитети, претставник од организацијата на работодавците во РМ, претставник од нестопанството и претставник од студентите. Претседателот и петте члена на Советот на предлог на министерот треба да ги именува Владата на РМ, шест

[256] Национална програма за развој на образованието во РМ 2005 – 2015 година („Сл. весник на РМ „бр..56 од 05.05.2006 година).

члена се од редот на наставно – научните, уметничките и научните работници кои ги избира Ректорската конференција на јавните универзитети соодветно на застапеноста на универзитетите и по еден претставник од организацијата на работодавачи, нестопанството и студентите[257].

Во периодот по донесувањето на Законот за високо образование од 2008 година па се до денес, Советот се уште не е формиран. Во вакви услови, голем дел од работите и актите кои се во надлежност на Советот за кои ова стручно тело треба да даде мислења, предлози, да утврди или да донесе соодветни норми за кои Владата на РМ или МОН даваат согласност, не се донесени и се реализираат од страна на овие институции и од страна на јавните универзитети, преку акти и одлуки што тековно ги донесуваат. Со оглед на тоа дека Советот не е формиран, уредба не е предложена и не е донесена.[258]

Во високото образование платата се пресметува според утврдена вредност на коефициенти по квалификациона структура на вработените кои се усогласени со Мерилата и критериумите од 1988 година. По распределба на средствата за плати, останатите буџетски средстава се распределуваат дел за: материјални трошоци (за струја, за вода, за ПТТ, за хигиена и канцелариски материјали), средства за греење; средства за издавање учебници и учебни помагала кои се одобруваат врз основа на доставена годишна Програма за издавачка дејност за тековната година; средства за капитални трошоци (опрема и инвестиции) кои се одобруваат по доставени барања од универзитетите и според расположивите средства во буџетот.

Долгиот временски период на финансирањето на дејноста без донесени критериуми кои се предмет на оваа уредба, во изминатите години создава потешкотии во усогласување на потребите на високообразовните установи во

---

[257] *Закон за високо образование* („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2008, 103/2008, 26/2009, 83/2009, 99/2009, 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012, 15/2013, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 130/2014, 10/2015, 20/2015, 98/2015, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 127/16), член 82

[258] Совет за финансирање и развој на високото образование прв пат е предвиден со Законот за измени и дополнувања на Законот за високо образование од 2003 година. Формиран е со Решение, во состав од 15 члена и со мандат од четири години. И овој Совет имал надлежност да донесе Правилник за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високо образовните установи кои не се донесени. Со новиот ЗВО од 2008 година во преодните и завршните одреби во членот 171 е предвидено дека Советот продолжува да работи во постојниот состав до именувањето на нови членови најдоцна во рок од три месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон иако мандатот на членовите на овој Совет по сила на закон истекол во 2007 година, а според информациите од МОН истиот се распуштил во 2006 година.

финансирање на нивната дејност, состојба на неопределени различни цени по студент за студиските области кои треба да бидат определени со уредбата.

Според нас неопходно е формирање на Советот со цел надминување на проблемите и подобрување на состојбите во постојниот начин на финансирање и квалитет на високото образование што се очекува да се постигне преку: донесување нов модел за финансирање за што е неопходно донесување на стратегија за финансирање на високото образование согласно анализите и потребите на државата и тоа да се финансира во навистина реални рамки; утврдување прецизни критериуми според параметри; и создавање можност за пореална распределба на средствата меѓу единиците на универзитетите.

7.8.2. Функционална интеграција на единиците во состав на јавните универзитети

Една од мерките предвидени во Програмата за развој на високото образование во Република Македонија како дел од Националната програма е создавање на правна рамка за забрзана трансформација на јавните универзитети во интегрирани универзитети што беше предвидено да се реализира до 2010 година. Поради важноста на структурните промени истата препорачува новиот ЗВО да предвиди преоден период, во текот на кој ќе се интегрираат дел од функциите, т.е. надлежноста на факултетите, за во определен рок, кога ќе се создадат услови да се комплетира целиот процес. Поради тоа што ЗВО не предвидува преоден период за реализација на потребните трансформации, јавните универзитетити на различен начин и во различен временски период ја имплементираат интеграцијата.

Трансформацијата на јавните универзитети во интегрирани универзитети, според Националната стратегија произлегува од потребата за реформи во високото образование. Правната основа за трансформација на јавните универзитети во интегрирани дефинирана со ЗВО од 2008 година упатува на функционална интеграција на единиците која органите на Универзитетот (Универзитетски Сенат, ректор и Ректорска управа) треба да ја обезбедат преку преку единствен начин на делување во повеќе определени области, развој, донесување стандарди, нормативи и правила за организација и вршење на високо-образовната и научно-истражувачката дејност, ЕКТС,

применувачката, апликативната и високо-стручната дејност, усогласено дејствување во финансискиот сектор, инвестициите и развојните планови, политика за мобилност на студентите, наставниците и административниот кадар, правила за рационално користење на човечките и материјалните ресурси, развој и организирање на студиите, стандарди во наставата, информациски систем, библиотечен систем, издавачка дејност, издавање дипломи, трансферирање средства до единиците и други работи определени со ЗВО и Статутот на универзитетот.

Во законските одредби јасно се дефинирани областите на делување, но истите не прецизираат дали само на нормативен или и на друг начин треба да биде спроведена оваа интеграција, ниту е дефинирана временска рамка за нејзина имплементација имајќи предвид дека се работи за важни структурни промени кои бараат подолг период за реализација. Ваквата состојба допринела јавните универзитети согласно определбите во ЗВО и во нивните статути на различен начин, обем и временски период да ја спроведат интеграцијата.[259]

Од друга страна, со оглед дека одредбата од ЗВО за функционалната интеграција која се однесува на единствено усогласено дејствување во финансискиот сектор, не е доволно прецизна на кој начин ќе се реализира, универзитетите различно се определиле да ја спроведат, односно се разликува на јавните универзитети каде единиците имаат посебни сметки, од универзитетите каде единиците функционираат преку заеднички сметки. Оваа состојба се должи на можноста дадена со ЗВО, јавните универзитети во РМ во своите статути да ги определат овластувањата на единиците и нивното настапување во правниот промет, но без појасно упатување за обемот на овластувањата. Така, единиците во состав на УКИМ и УКЛО, според нивните статути во правниот промет настапуваат самостојно преку свои сметки за што водат посебно сметководство за средствата од Буџетот на РМ и за другите

[259] Јавните универзитети за повеќе области на функционалната интеграција наведени со ЗВО и во нивните статути донеле правилници со кои на исти правни основи се уредени дел од горенаведените области кои се заеднички за единиците во нивен состав и се применуваат од нивна страна: Правилник за условите, критериумите и правилата за запишување и студирање на прв и втор циклус универзитетски студии, Правилник за условите, критериумите и правилата за запишување и студирање на трет циклус универзитетски студии, Правилник за утврдување на износот на трошоците за студирање на третиот цуклус на студии-докторски студии , Правилник за единствените основи за кредит-системот, Правилник за единствени основи за организирање на издавачката дејност, за библиотечна дејност, за избор во наставно-научни звања, за реализација на меѓународните проекти и други.

извори и посебни приходи, а единиците на УГД, ДУТ и УИСТ според нивните статути настапуваат преку сметките на Универзитетот.

Статутите на УКИМ и УКЛО не содржат одредби во врска со начинот на остварување на усогласеното дејствување во финансискиот сектор, освен одредбата за начинот на остварување на интегрираните дејности и за изготвување Годишен финансиски план на Универзитетот кој ги содржи финансиски планови и на единиците и завршна консолидирана финансиска сметка со завршните сметки на единиците на Универзитетот. Заради остварувањето на интегрираните и други дејности, УКИМ и УКЛО, во согласност со нивните статути се определиле единиците да учествуваат со 5% на УКИМ, односно со 10% на УКЛО од приходите со кои самостојно располагаат и истите се уплаќаат на сметките на универзитетот. УКИМ со Правилник[260] ја дорегулирал обврската на единиците и придружните членки за финансиските и материјалните прашања поврзани со средствата за остварување на интегрираните функции. Во Правилникот се утврдени начинот, постапката, намената и одлучувањето во врска со приходите што ги стекнува Универзитетот за покривање на трошоците за интегративните функции. Видот и обемот на интегративните функции согласно правилникот се финансираат според програма која ја донесува Сенатот. Со овие средства Универзитетот располага по претходно донесена програма која ја реализира ректорот преку носење одлуки по претходно доставени барања од единиците. Според Програмата овие средства се наменети за издавачка дејност на Универзитет, меѓународна соработка, информатички систем – хардвер и софтвер, научно-истражувачка дејност, културни и спортски активности, надоместоци за членовите на Универзитетскиот сенат, Ректорската управа и за членовите на комисиите на Универзитетот, за ангажирање на лица за стручни односно административно–технички активности за заедничките функции, капитални трошоци, студентски стипендии, солидарен фонд на Универзитетот и за други потреби.

УКЛО нема донесено ваков акт. Овие средства ги користи за потребите на универзитетот, односно единиците (за набавка на опрема, за надоместоци за работата на органите и телата и други потреби) за што одлуки носат органите и телата на УКЛО според утврдени приоритети. Опремата набавена од овие

[260] Правилник за финансиските и материјалните прашања поврзани со средствата за остварување на интегративните функции на УКИМ. (Универзитетски гласник бр.109,2 март 2009)

средства за потребите на единиците останува имот на Универзитетот. Доколку се јави потреба на користење на таа опрема на друг факултет со одлука на ректорот може да биде дадена на располагање на друга единица.

Заради ваквиот начин на организирање и од спроведените истражувања, одговорните лица на УКИМ и УКЛО имаат потешкотии во следењето на реализација на финансиските планови на единиците што посебно е изразено кога реализацијата на расходите кај единиците значително отстапува од нивниот план што од друга страна влијае на реализацијата на финансискиот план на универзитетот по квартали.

Причина за ова е тоа што финаниските планови на единиците иако се составен дел на финансискиот план на универзитетот, нивната реализација е на ниво на единици, што не е случај со другите универзитети. Во случаи кога има потреба од проширување или пренамена на средствата, универзитетите преку ректоратите доставуваат барања за проширување или пренамена на средствата до МОН на РМ за чие одобрување министерот носи решение. Пред доставување на овие барања ректоратите имаат потреба од тековен увид во сметките на единиците кое го постигнуваат преку доставување на барања за потребни податоци до единиците (писмени и усмени) и не секогаш резултираат со навремено решавање на истите.

За надминување на ваквата состојба потребно е мрежно поврзување на службите за финансиско работење (на единците и на ректоратот) со што би се овозможило тековен увид во фактичката состојба на сметките на единиците.

Останатите три универзитети (УГД, ДУТ и УИСТ) немаат потреба од посебна сметка за интегративни функции имајќи предвид дека услугите кои ги даваат единиците се приход само на универзитетот. За потребите на единиците и за приоритетите за нивна реализација се одлучува на ректорска управа.

Сметаме дека во услови кога секоја единица има посебни сметки тоа може да се оствари и се остварува на повеќе различни начини: со континуирано подобрување на интерните акти на УКИМ со што ќе се тежнее кон ефикасно и оперативно регулирање на финансиското работење, со организирање интегрирана служба, само за дејности поврзани со интегративните функции; додека за другите работи треба да се има увид во работата на единиците преку консолидираните завршни сметки и годишни, квартални планови. На овој начин ќе се овозможи еднаков третман на одделните единици со респектирање на

специфичноста на дејноста на факултетот. При тоа треба да се земат предвид одредени аспекти да останат на ниво на единици за да не настанат потешкотии во начинот на плаќање и работење на единицата.

Во врска со начинот на кој засега се остварува усогласеното дејствување во финансискиот сектор усогласеното дејствување во оваа фаза од интеграцијата се движи според степенот на техничката, софтверска и хардверска поддршка преку доставување на информации по писмен пат за пресметка и исплата на плати, изготвување на годишни, квартални и месечни финансиски планови за исплата на реализираните расходи, доставување на финансиски извештаи за тековните трошоци на ниво на баран период и на крајот на годината преку доставување на завршна сметка за изготвување на консолидирана завршна сметка на Универзитетот, преку доставување на податоци за бројот и структурата на вработените и потребите од нови вработувања и слично, пренос на средства за интегративни функции, реализација на меѓународни проекти и друго.

На другите три јавни универзитети усогласеното дејствување на финансискиот сектор се реализира преку единствени сметки на универзитетот. Имено, во рамките на универзитетот организирана е единствена финансиска служба која е лоцирана во Ректоратот на Универитетот во која централизирано се извршува целокупното финансиско- сметководствено работење на Универзитетот.

За вршење на стручните и административните работи на универзитетите, ЗВО предвидува да се формира стручна и административна служба чија внатрешна организација треба универзитетите да ја уредат во своите статути. Оваа служба на некои од јавните универзитети не е целосно уредена според дефинираното во нивните статути.

ЗВО во своите одредби ги дефинирал областите за кои универзитетот ги интегрира функциите на своите единици, која се остварува преку неговите органи: универзитетски сенат, ректорска управа, ректор. Овие органи носат акти на ниво на универзитет кои единиците ги применуваат како единствени правни основи за областите од заеднички интерес за нив.

Законот воедно упатува дека универзитетот во статутот определува и други дејности и работи од заеднички интерес за единиците. Во врска со остварување на функциналната поврзаност на дејноста на единиците на

Универзитетот утврдени во статутите на УКИМ и УКЛО, истите предвидуваат формирање на Стручна и административна служба, организирана како интегрирана, односно составена од Централна стручна служба - Ректорат и стручни и административни служби на единиците (Служба на Универзитетот).

7.8.3. Финансирање на студиски програми од јавен интерес

Во согласност со ЗВО, мерила и критериуми за кофинансирање на студиите на јавните високообразовни установи и за партиципациите и другите давачки на студентите на високообразовните установи кои на предлог на јавните универзитети, треба да ги донесе Советот, не се донесени, поради негово неформирање, ниту пак се предложени од јавните универзитети. Не е определен и најмалиот износ по запишан и дипломиран студент - буџетска цена на чинење за фининасирање на студиските програми кои се од јавен интерес. Цените на чинење се определуваат врз основа на различните цени по студент за студиските области кои треба да бидат определени со Уредбата за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високообразовните установи.

Заради фактот што Советот се уште не е формиран и не се донесени мерила и критериуми кои ова тело треба да ги донесе, јавните универзитети, односно единици на универзитетите, висината на партиципациите и кофинансирањето за додипломските студии, на предлог на Ректорската управа ја предлагаат во предлог конкурсот за упис на студентите кои го доставуваат до МОН на РМ. Според досегашната пракса Владата дава согласност за бројот на студенти за запишување во прва година на јавните универзитети, а јавните универзитети во конкурсот за запишување студенти на прв циклус студии на студиски програми ги објавува бројот на студенти и износите на надоместоци за редовните студенти во државна квота и во квотата на кофинансирање. Износот на партиципацијата на редовни студенти во државна квота се движи од 200-400 евра, а во квотата со кофинансирање од 300-1200 евра. Овие износи не се определени од страна на јавните универзитети врз основа на детални анализи, пресметки, при што се земени предвид релните трошоци за определување на цените на различните студиските програми.

Интервенцијата на Владата се однесувала само во утврдување на бројот на студенти, односно во намалување на предложениот број во квотата на кофинансирање во корист на зголемување на бројот на студенти во државна квота, но вкупниот број незначително се менува. Состојбата се менува за студиската 2010 – 2011 година, кога Владата на РМ со Одлука[261] за бројот на студенти за запишување во прва година на јавните високообразовни установи на јавните Универзитети, утврдила за сите студиски програми на факултетите износот на надоместок за редовните студенти во државна квота да изнесува 200 евра, за кофинансирање- 400 евра, а за дисперзираните студии - 100 евра. Владата и за студиската 2011/2012 година донела ист заклучок.[262]

Ваквата состојба упатува на тоа дека не се земаат предвид специфичноста на дејноста на различните факултети од областа на техничките и природно–математички науки, медицинските науки, општествените науки, биотехничките науки и уметностите, кои во услови на недонесени мерила и критериуми и определување на ваков начин на износите на партиципација и кофинансирање не значи и реално покривање на трошоците кои што ги прават универзитетите за студент по различна студиска програма кои на некој начин се и предуслов за квалитетно студирање, особено на факултетите на кои се потребни лабараториски услови, современа опрема, материјали потребни за наставни и вежбовни активности.

Единиците на универзитетите во најголем дел не прават пресметки за цената на чинење на студиските програми, а оние кои прават ги земаат предвид само вкупните трошоци потребни за работата на факултетот и ги делат со бројот на запишани студенти. Односно, како познати елементи во формирањето на цената на студиските програми од прв циклус влегуваат оние буџетски средства одобрени за: плати на професорскиот и административниот кадар, дел за материјални трошоци, дел за опрема и школарината на студентите во утврден износ од Владата на РМ. Останатиот дел од потребните средства за финансирање на студиите од прв циклус кои би требало да ги определи Факултетот не се познати поради тоа што досега не се пресметуваат индиректните трошоци.

---

[261] Нацрт –записник од 151 седница на Владата на РМ , одржана на 10.04.2010 година.
[262] Нацрт –записник од 216 седница на Владата на РМ , одржана на 01.03.2011 година.

Во формирањето на цената на студиските програми од вториот и од третиот циклус не интервенира Владата на РМ и износот што студентот треба да го плати како школарина се утврдува од страна на универзитетот, односно единицата и исто така не се прави врз основа на посебни анализи и пресметки. Некои единици се во почетна фаза на изработка на вакви анализи и пресметки кои ќе ја утврдат реалната цена за секоја студиска програма.

Согласно законската регулатива Советот, треба на предлог на универзитетите да донесе мерила и критериуми и за другите давачки на студентите на високообразовните установи. Со оглед дека овие критериуми не се донесени поради неформирање на ова стручно и самостојно тело, другите давачки на студентите што треба да ги плаќаат, поголем дел од Универзитетите односно единиците различно ги утврдувале во нивните интерни ценовници по вид и висина на услуги. Некои видови на услуги освен во Ценовникот се предвидени и во Правилниците за ЕКТС.

За прв пат износите на овие давачки се утврдени во 2004 година од Советот кој функционирал во временскиот период од 2003 до 2006 година. Во усогласениот Ценовник за висината на надоместоците што ги плаќаат студентите за образовни и административни услуги предвидени се видови на услуги и цени кои студентот треба да ги плати во зависност од користената услуга (за издавање уверение за положени испити, дупликат диплома, презапишување на година, пријава на испит и други). Ценовникот формално-правно не е ставен вон сила.

Во врска со неговата примена, Универзитетите односно единиците години наназад практикуваат воведување на нови видови на услуги и надоместоци и различни цени за исти видови услуги кај факултетите, надвор од овој Ценовник. За потребата од воведување на други услуги освен оние кои ги предвидува Ценовникот од 2004 година, Ректорската конференција на јавните универзитети во 2008 година, донела Одлука за усогласен Ценовник на ниво на јавни универзитети кој што предвидува 42 видови на услуги и износи за истите. Предложениот Ценовник практично не стапил во употреба, поради неформирање на Советот и продолжила праксата на примена на интерни ценовници кај дел од јавните универзитети, односно единиците во нивен состав.

За причините во врска со недоследното применување на Ценовникот на некои од универзитетите односно единиците е една од потребите за

дополнување на овој Ценовник се новите услуги кои произлегуваат од начинот на студирање по Европскиот кредит трансфер систем и истите се опишани во Правилниците за ЕКТС на единиците, како и од потребата од ангажираност на студентите во практичната настава во зависност од специфичноста на дејноста.

Од горенаведените состојби може да се констатира дека дел од јавните универзитети, односно единици применуваат Ценовник кој датира од 2004 година и кој што не е во корелација на условите и потребите кои произлегуваат од ЕКТС и други потреби. Нивната паралелна примена дава можност за дуплирање на давачките на студентите за иста услуга. Некои од јавните универзитети, односно факултети применуваат Ценовници во кои се содржани видови на услуги кои според нивните видувања произлегуваат од услугите според ЕКТС и се разликуваат од предвидените услуги во Ценовникот од 2004 година.

Висината и начинот на употреба на средства стекнати по основ од партиципација на трошоците на студирање на бројот на студенти чие образование се финансира од Буџетот на РМ и од средствата за кофинансирање на трошоците за студирање на студентите чие образование не се финансира од Буџетот на РМ, а се приход на сопствената сметка на јавниот универзитет односно единица, за првпат е регулиран со измените на ЗВО во месец септември 2010 година . Оваа законска одредба упатува дека дел од горенаведените средства во висина од 40%, јавниот универзитет, односно јавната високо образовна установа, задолжително треба да ги употребува за фундаментални и применети истражувања, осовременување на научно – истражувачката инфраструктура, за оспособување и усовршување на кадрите за научно – истражувачката работа, како и за инвестиции и инвестициско одржување.

Јавните универзитети, односно единици, средствата стекнати по овој основ ги наменуваат за задоволување на тековни потреби за стоки и услуги (патни и дневни, комунални услуги, греење, комуникации и транспорт, ситен инвентар, алат и други материјали за поправки, тековно одржување, договорни услуги и други тековни расходи), иако оваа одредба децидно ја наведува намената на средствата за други цели. Употребата на средствата за тековни потреби е резултат на недоволно обезбедени средства од Буџетот на РМ за таа намена.

Дел од овие средства се наменети и за плати, наемнини и надоместоци за вработените и се распределуваат според критериуми утврдени во нивните интерни акти, (правилници, односно одлуки). Средствата наменети за плати и надоместоци на вработените кај јавните универзитети каде единиците немаат посебни сметки се распределуваат според критериуми утврдени во член 87-а од измени и дополнувања на ЗВО[263], интерните акти на Универзитетот, односно се применуваат еднакво за сите единици во нивен состав, со оглед дека универзитетот ја води генералната политика за употреба на овие средства на принцип на солидарност. Кај универзитетите каде единиците имаат посебни сметки овие средства се распределуваат според критериуми утврдени во интерните акти на Универзитетот и одлуките на единиците, со што се создадени услови секоја единица во рамките на расположивите средства да ги утврдува приоритетите за нивна распределба.

7.8.4. Контролни механизми

Што се однесува до четврото ризично подрачје кое се однесува на контролните механизми од повеќе аспекти се фокусиравме на прашања поврзани со начинот и условите во кои Државниот просветен инспекторат врши инспекциски надзор на јавните универзитети. Обрнавме внимание и на начинот и условите под кои Одборот за акредитација врши акредитација на студиски програми за кои мислење треба да даде Советот.

Инспекцискиот надзор над спроведувањето на законите и на другите прописи и општи акти со кои се уредува високообразовната дејност согласно Законот за просветна инспекција[264], го врши Државниот просветен инспекторат. Овој надзор на високообразовната дејност од страна на ДПИ се врши во услови на нецелосна кадровска екипираност на инспектори за високо образование.

Согласно ЗВО, Советот дава мислење за финансирање на студиските програми на јавните високообразовни установи кои потоа се доставуваат до Одборот за акредитација. Со оглед дека истиот не е формиран, акредитацијата се врши без негово мислење за потребата и можноста за финансирање на

---

[263] Сл. весник на РМ бр. 115 од 31. 08.2010 година

[264] *Законот за просветна инспекција* (Сл. весник на РМ бр. 52/05, 81/2008, 148/09, 57/10 и 51/11 година)

студиската програма, но со примена на критериумите утврдени во актите на Одборот кои се однесуваат за условите за отварање на нови студиски програми.

Согласно законската регулатива, до измените на ЗВО од февруари 2011 година, одобрувањето, потврдување и признавање на високообразовна установа и на студиски програми, за вршење на високообразовна дејност и друго, го реализираше Одборот за акредитација, самостојно тело составено од 15 члена. Проценката на квалитетот на високообразовната дејност, управувањето и финансирањето требало да ја врши Агенција за евалуација на високото образование во РМ, во состав од 11 члена која до февруари 2011 не е формирана.

Одборот за акредитација, за извршување на работите од својата надлежност донел два правилника. Првиот Правилник од 2009 година[265], според кој работата на Одборот се заснова на методологија на вреднување на исполнетоста на условите за остварување на нови студиски програми кои се утврдени во повеќе акти.[266] Согласно истиот, во прилогот 3, се бара мислење на Советот за потребата и можноста за финансирање на студиски програми на јавните високообразовни установи. Со вториот Правилник од февруари 2011 година,[267] е предвидено дека еден од задолжителните компоненти кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот, вториот и третиот циклус на студии е и начинот на финансирање (од буџетски средства или од други извори).

Акредитацијата на студиските програми ја дава Одборот, согласно условите предвидени во наведените правилници, но без мислење на Советот за потребата и можноста за финансирање на студиската програма, со оглед дека се уште не е формиран.

Со цел Универзитетите да бидат конкурентни на пазарот перманентно покажуваат интерес за отварање на нови студиски програми за кои претходно

---

[265] Правилник за организацијата на работа, методологијата, постапката, критериумите и стандардите за акредитација и други прашања во врска со работата на Одборот („Сл весник на РМ„ бр.121/2009 од 05 октомври 2009 година).

[266] Уредбата за нормативите и стандардите за основање на високообразовни установи и за вршење на високообразовна дејност, Акт за задолжителните компоненти кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот, вториот и третиот циклус, со условите содржани во проектот за основање на високообразовна установа односно со условите од соодветната високообразовна установа. Прилогот 4 од овој Правилник, установи).

[267] Правилник за задолжителни елементи кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот, вториот и третиот циклус на студии („Сл.весник на РМ„ бр.25/2011 година).

добиваат согласност кај органите на единицата и Универзитетот (на предлог на наставно научниот совет на единицата, студиските програми ги усвојува Универзитетскиот сенат по претходно стручно мислење на Ректорската управа). Ова бара обезбедување на соодветни кадровски, просторни и финансиски ресурси, кои според мислењето на универзитетите не секогаш се адекватни, односно доволни за што е потребна и финансиска подршка од МОН, други министерства, организации и субјекти кои се целни групи за вработување на ново дипломираните студенти, а доколку студиските програми се воведуваат како пазарна категорија истите е пореално да се финансираат од факултетот што ги воведува. Исто така потребно е да се вршат и соодветни испитувања за реалните потреби на државата од профили, реално потребниот број студенти кои треба да се запишат на студиските програми, неопходните услови за нормално започнување со работа, потребниот број од нови наставници за кои тешко се добива согласност од МОН и МФ за редовно вработување, кое во меѓувреме е на товар на единицата – (се плаќа од сопствени средства) и друго.

Со измените на Законот за високото образование од февруари 2011 година, системот на обезбедување и оценување на квалитетот на високото образование, го врши едно тело, односно Одборот за акредитација и евалуација на високото образование.. Со неговото формирање се создадени реални услови за имплементација на законската надлежност на ова тело која се однесува на тоа на секои пет години да ја продолжува или одзема акредитацијата врз основа на следењето и оценката на квалитетот на вршењето на високообразовната дејност, како и на студиските програми, што пред наведените измени во законот беше во надлежност на Агенцијата за евалуација која не беше формирана.

Владата на РМ во рамките на својата политика за обезбедување на поголема достапност на високото образование за помладите генерации почнувајќи од студиската 2008/2009 година носи одлуки за отварање на дисперзирани студии кои ги спроведуваат образовните институции во соработка

со јавните универзитети.[268] Во изминатите години отворени се повеќе студиски програми.[269]

Според податоците од Извештајот на реализирани активности на Секторот за високо образование во МОН за 2010 година, во периодот од 2008 до 2011 година организирани се дисперзирани студии за 48 различни студиски програми на 4-те јавни Универзитети.[270]

Во однос на условите и потребните средства за изведување на наставата за овие студии, универзитетите, односно единиците, перманентно ги искажуваат потребите за покривање на трошоците потребни за обезбедување/адаптација на просторот, опремување на истиот, исплата на патни и дневни трошоци за наставниот кадар, материјални и други трошоци кои со писмено барање и пресметка за износот на потребните средства ги доставуваат до МОН.

И покрај тоа што министерството реализира дел од бараните средства, од истражувањата кои ги направивме добивме сознанија дека дел од факултетите кои имаат организирано дисперзирани студии сметаат дека тие не се доволни и остатокот од средствата кои им се потребни ги обезбедуваат од сопствените приходи стекнати од различни извори. Со Информација од септември 2010

---

[268] Износот на надоместокот на овие студии, од првата студиска година го утврдувале јавните универзитети и изнесувал од 200-250 евра за редовни студенти во државна квота и од 400-800 евра за студентите во квота со кофинансирање, а од студиската 2010/2011 година износот го утврдува Владата на РМ и изнесува 100 евра и за студентите во државна квота и за студентите во квотата со кофинансирање.

[269] Според Одлуката за бројот на студенти за запишување во прва година на Јавните високообразовни установи за студиската 2008/2009, само на Универзитетот „Св.Климент Охридски„-Битола отворени се дисперзирани студии за 5 студиски програми на 4 факултети во 4 града. (Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи, „ Сл. весник на РМ„бр. 4 од 105/2008 година). Според Одлуката за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети за студиската 2009/2010 година отворени се повеќе дисперзирани студии во рамките на постојните факултети на јавните универзитети и тоа: на УКИМ на 7 факултети во 8 градови, на УКЛО на 1 факултет во 1 град, на ДУТ на 3 факултети во 3 градови и на УГД отворени се дисперзирани студии на 7 факултети во 7 градови. (Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети, „Сл .весник на РМ„ бр. 4 од 59 /2009 година). Според Одлуката за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети за студиската 2010/2011 на УКИМ има промена само на факултетите на кои се организираат дисперзирани студии, но бројот на факултети и градови не се менува, на УКЛО се организираат уште во еден град на нов факултет, на УГД нема промена и на ДУТ се организираат уште на еден факултет во еден град. (Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети, „Сл. весник на РМ„ бр. 51 од 2010 година).

[270] Истите се реализираат во 15 градови во Република Македонија и тоа: Кавадарци, Кичево, Крива Паланка, Велес, Пробиштип, Струмица, Св.Николе, Струга, Скопје, Гевгелија, Дебар, Берово,Битола, Штип и Прилеп. Во студиската 2008/2009 година се запишале 404 студенти, во 2009/2010 -2039 студенти и во учебната 2010/2011 година бројот на запишани студенти изнесува 2652.

година[271], МОН ја информирало Владата на РМ за потребата од обезбедување на финансиски средства за просторни услови и опремување на наставата на диспрзираните студии на јавните високообразовни установи.[272]

Од страна на универзитетите, односно единиците во целост се спроведува Одлуката на Владата за организирање на овие студии, но во реализација на истите од спроведените истражувања добивме сознанија дека за некои студиски програми се соочуваат со одредени потешкотии. Истите се однесуваат претежно за покривање на трошоците потребни за обезбедување простор (за изградба/адаптација, закупнини, кирии), опрема, патни и други трошоци за ангажирање на наставен кадар и друго кои од буџетските средства (од страна на МОН) не се обезбедуваат целосно. Недостатокот од потребни средства е поизразен откако износот за дисперзираните студии е намален од 250/500 на 100 евра за двете квоти за запишани студенти што не обезбедува реално покривање на трошоците.

8. СОВРЕМЕНИ ТЕНДЕНЦИИ ВО ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Студиите за финансирањето на високото образование откриваат различни политички параметри меѓу системите. Буџетот на нацијата кој ги открива своите приоритети и механизми за дистрибуција на средства помеѓу институциите исто така пренесува важни пораки за системите на високото образование на земјата.[273]

Анализата за финансирање на високото образование во голема мера се анализи на приоритетите на високото образование во рамките на одреден систем. Намерата во оваа глава е да се испитаат трендовите на финансирањето на високото образование, да се анализира тековната финансиска состојба и да се

---

[271] Информација со Предлог Акционен план за обезбедување финансиски средства за просторни услови и опремување на наставата на дисперзираните студиски програми на јавните високообразовни установи во РМ, за учебните 2010/11, 2011/2012 и 2012/2013 година од септември 2010 година.

[272] Според податоците од Информацијата, потребните средства за учебните 2010/2011, 2011/2012 и 2012/2013 година, министерството ги проценило во вкупен износ од 201 270 000 денари, од кои со Буџетот за 2011 година потребно е да се обезбедат 152 460 000 денари, а за 2012 година 48 810 000 денари.

[273] Bloom, D. E., Craig, P. & Mitchell, M. (2000). *Public and private roles in providing and financing social services: Health and Education*. Washington, DC: World Bank.

дискутира за идните можности во Република Македонија. Крајната наша цел е да се дадат препораки за подобрување на одредени проблеми кои јавните креатори на политиката може да ги најдат важни во иднина. Со оглед на високото значење на високото образование во општеството, како и различното ниво и степен на важност од земја во земја, ова поглавје започнува со дискусија за важноста на високото образование. Покрај тоа, во ова поглавје ги дискутураме и општите трендови видливи во високото образование во целиот свет. Овие трендови, во помала или поголема мера, се забележуваат во многу земји, особено оние кои се претставени во овој труд.

8.1. ВАЖНОСТА НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Економистите отсекогаш биле заинтересирани за стапката на поврат на инвестицијата. Логично е дека инвестициите во проекти или сектори, ќе бидат во голема мера определени од страна на стапката на поврат предвидена од страна на инвеститорите. Како резултат на тоа, стапката на поврат на образованието е од интерес за економистите и образованата администрацијата во целина. Важноста на овие стапки се зголемува во една средина карактеризирана со зголемување на конкуренцијата за ограничени средства од Владата и од страна на растечката закана од економско штедење.

Колку е важно да се пресметаат стапките говорат напорите кои се направени уште пред неколку децении кога пресметките беа концентрирани на основното и средното образование. Се проценува дека образованието е можеби најпрофитабилна инвестиција за која било земја, со стапка на поврат на ниво од 15% во некои случаи.[274] Сепак, се повеќето софистицирани пресметки се повеќе реални и помалку драматични, а некои беа толку ниски, како на пример со ниво од 3%. Разликите во стапките на поврат рефлектираат разлики во тоа како истражувачите го дефинираат образованието, во активности поврзани со образованието, во софистицираноста на методологиите за вработување и разликите во географскиот и секторскиот контекст и временскиот период од интерес на истражувачите.[275]

---

[274] Becker, G. S. (1964). *Human Capital.* New York: National Bureau of Economic Research.
[275] United Nations Department of Educational and Social Affairs (UNDESA). (2012). *World urbanization prospects: The 2011 revision*. New York: United Nations.

Додека пресметувањата на стапките на поврат на основното и средното образование некогаш биле популарна тема за дискусија меѓу образовните економисти, таков не бил и случајот за високото образование. Сепак, неколку студии кои се фокусирани на оваа задача наведуваат дека иако постојат позитивни стапки на поврат на инвестициите во високото образование, овие стапки се пониски од стапките на поврат на основното и средното образование. Валидноста на овој заклучок е лесно манифестирана во земјите во развој. Општите размислувања во економијата на образованието се дека К-12 образованието или основното и средното образование, даваат поголема поврат на јавноста отколку високото образование. Повратот од високото образование се смета дека е од корист на примателите многу повеќе отколку од поширокаta јавност. Во некои земји, оваа линија на размислување е основа на јавната политика која бара сите деца на предуниверзитетската возраст да се запишат во училиште, каде што задолжителното образование е усвоено како јавна политика, а одговорноста лежи врз владата за да се обезбеди дека одредбите се направени за учениците да одат на училиште. За да се одржи оваа политика, К-12 образованието се обезбедува бесплатно или по минимална цена на родителите на деца на училишна возраст.[276]

Иако никој не може да го оспори придонесот на основното и средното образование за поширокаta јавност, пропорцијата од придобивките на високото образование кои се јавни не мора да се претпостави дека се статични или непроменливи. Степенот до кој високото образование е јавно добро, односно, степенот на придобивките на високото образование на општеството, се променливи со подолг рок на повраток во економијата. Важноста на образованието и обуката денес се разликува од она што можеби било пред еден век. Извештајот на Деринг на крајот на минатиот век забележа дека: „Моќни сили-технолошки и политички ја водат економијата на светот кон поголема интеграција. Конкуренцијата се зголемува од економиите во развој, кои имаат силна посветеност на образованието и обуката. Новата економска цел ќе се одржи на зголемување на премијата на знаење, која, пак, ги прават националните економии се повеќе зависни од развојот на луѓето со високо ниво

[276] Castells, M. (1998). *Information technology, globalization and social development.* Paper prepared for the UNRISD Conference on Information Technologies and Social Development, 22-24 June 1998, Palais des Nations, Geneva.

на вештини, знаење и разбирање на високото образование, и на неговиот придонес за истражување.“[277]

Во економијата заснована на знаење, дебатата во врска со степенот до кој високото образование е јавно или приватно добро, станува се пожестока. Џонстон забележал дека: „Високото образование се третира низ целиот свет како клуч за исполнување на индивидуалните и на општествените стремежи. За поединците, образованието после средното училиште се смета како пат кон социјалната самодоверба, подобро платени работни места, проширени опции за живот, интелектуална стимулација, и често добро време во извршување на која било или сите од наведените елементи. За општествата, високото образование се смета дека е клучот за технологијата, продуктивноста и другите состојки на меѓународната конкурентност и економскиот раст. Високо образование, исто така, ги обликува и зачувува вредностите што ја дефинираат културата, и се смета дека е главен механизам на социјалната правда, рамноправноста и демократијата.“[278]

Бруто домашните производи (БДП) и статистиката за вработување на земјите со поголеми размери на високо образование се импресивни различни од оние со понизок процент на учество во високото образование. Економистите предупредуваат дека мерливите враќања на образованието се само мал дел од сликата. Поважни се оние што се познати како надворешни влијанија и ефекти на прелевање.[279]

Како што е забележано од страна на Интеруниверзитетскиот совет на Охајо, тие постојат, се разбира, многу повеќе во високото образование отколку во значителното зголемување на приходите. Обично, поголемото образование доведува до: поголем респект при вработувањето; поголема економска сигурност и стабилност; помала зависност од помошта на владата; подобар пристап до здравствена заштита; подобра исхрана и здравствени услуги; подолг животен век; поздрави деца; подобри академските перформанси на децата; помалку криминални активности и казни затвор; повисоки стапки на гласањето;

---

[277] Dearing Report (1997). Higher education the learning society: The National Committee of Inquiry into Higher Education (Summary Report), United Kingdom.

[278] Johnstone, D. B. (1993). The costs of higher education: Worldwide issues and trends for the 1990s. In Altbach & D. B. Johnstone (Eds.), *The funding of higher education: International perspectives*. New York, NY: Garland Publishing. 3-24

[279] Eicher, J.-C. (2000). The financing of higher education: An economic issue? In *European Journal of Education, 35* (1), 33-44.

повеќе волонтерска работа и добротворни донации; и поголема општокорисна работа и лидерство.[280] Во краен поглед е дека индивидуалните придобивки од високо образование се таложат во семејства во кои живеат образовани луѓе, нивните заедници и градови, нивните држави, и целата нација.[281]

Боуен ја сумира оваа дискусија во контекст на тоа дека: „Вистината е дека дури и наставните активности на високото образование се, тесно дефинирани, даваат значителни социјални бенефиции кои не се задолжително собрани од страна на дипломците како дополнителен приход. Самото присуство на голем број на образовани мажи и жени го подобрува општеството преку обезбедување на социјални, политички, граѓански, и интелектуални раководства кои се просветлени и хумани. Домот, црквата, владата, заедницата се сите зајакнати со напорите и влијанието на универзитетските дипломи. Присуството на образованите мажи и жени ја зголемува продуктивноста на сите работници и капитал и има поволен ефект врз државниот економски раст на начин на кој не се гледа целосно во личните примања на образованите. На пример, присуството на образованите мажи и жени резултира со откривање и ширење на нови идеи, нови технологии и нови начини на вршење на работите. Се повеќе, дипломирани лица се во многу професии во кои повратот е пониско платен од споредливи професии. Поентата е дека наставните активности во високото образование придонеле за подоброто општество на многу начини кои не е потребно да ги додадат во приходите на своите дипломци.“[282]

Финансирањето на високото образование има тенденција да биде повеќе ранливо од финансирањето на други социјални програми во многу земји, особено во тешки времиња. Со оглед на ранливоста на буџетите на високото образование во многу од овие земји, предизвиците се големи за политичарите кои често бараат брзи решенија за економските предвидувања.

Сепак, политиките на финансирањето му препишуваат дека има последици за институционалното и индивидуалното однесување и е наша

---

[280] Psacharopoulos, G. (1993). The future of higher education financing. In Altbach & D. B. Johnstone (Eds.), *The funding of higher education: International perspectives*. New York, NY:Garland Publishing. 61-69

[281] Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Belknap Harvard University Press, 78

[282] Bowen, H. R. (1993). What determines the costs of higher education? (1980). In Breneman, D. W., Leslie, L. L., & Anderson, R. E. (Eds.), *ASHE Reader on finance in higher education*. Needham Heights, MA: Simon & Schuster, 113-127.

одговорност да продолжиме да ги анализираме овие последици, со особено внимание на ненамерните влијаниа на јавните политики.

Во еден намален свет кој се карактеризира од глобалниот пазар, држењето на едно око надвор од границите е мудра лидерска стратегија. Оваа парадигма значи: „со зголемувањето на конкуренциите од развиените и земјите во развој, и со оглед на можноста за лоцирање на бизнис операциите, било каде во светот како резултат на развојот на комуникациите и информатичката технологија, нациите ќе треба, преку инвестирање во луѓето, да се опремат самите себеси за натпреварувањето во водечкиот раб на економската активност. Во иднина, конкурентната предност за напредни економии ќе лежи во квалитетот, ефикасноста и релевантноста на нивното обезбедување за образование и обука, како и во степенот на нивната заложба за изучувањето на животот.“[283]

8.2.ОПШТИ ТРЕНДОВИ ВО ФИНАНСИРАЊЕТО НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Општите трендови, видливи за оние кои се заинтересирани во меѓународните политики за финансирање на високото образование, имаат последици за институционалното управување, особено ако лидерите на високото образование ги разбираат. Неопходно е да се истражуваат и да се анализираат социо-економско-политичките контексти на секоја земја и да се испитаат како овие сили комуницираат за обликувањето на системот на високото образование и операциите. Еднакво важна е потребата внимателно да се набљудуваат ненамерните последици на јавните политики на соодветните институции на високото образование. И на крај, еден повик е направен за внимание на тоа како институционалното однесување влијае врз општеството. Всушност, областа на финансиите на високото образование треба да биде предмет на интересирање како за студентите, така и за научниците.

[283] Dearing Report (1997). Higher education the learning society: The National Committee ofIn quiry into Higher Education (Summary Report), United Kingdom.

8.2.1. Поголемо учество

Првиот очигледен знак на високото образование во XXI век е зголемениот број на луѓе кои преминале низ портите на високообразовните институции. Во речиси секоја земја, бројот на оние кои комуницираат со високо образовните институции драстично се зголемил за помалку од 50 години. Во апсолутни бројки, бројот на студенти кои се запишуваат на колеџи и универзитети константно бележи нагорна линија, што доведе до драматично проширување на секторот за високото образование. Бројот на основани институции и бројот на места за студентите е зголемен, исто така, како одговор на зголемувањето на побарувачката. Дури и во земјите во развој, може да се заклучи дека XXI век ќе продолжи да биде сведок на постојан пораст на стапките на учество како за традиционалните студентска возрастна група така и за нетрадиционалните студенти во високото образование.[284]

Некои го опишуваат овој феномен како проширување или продолжување на пристапот до високото образование. Други, пак, го опишаа како „масовност" на високото образование. Трети, пак, го опишаа како „либерализација" или „демократизација" на пристапот до високото образование. Без разлика на терминологијата што се користи, ерата на елитистичноста на високото образование е завршена. Денешната мудрост ги тера јавните креатори на политиката да бараат начини да се охрабри и да се приспособи зголемувањето на побарувачката за високо образование. Оние земји кои бегаат од оваа мудрост, најверојатно, ќе најдат потешкотии во натпреварувањето во бескрајната економија.[285]

Финансиите на високото образование лежат во коренот на стапката на учество. Степенот до кој овој сектор е финансиран и механизмот кој се користи за финансирањето во голема мера може да влијае на побарувачката за високо образование. Таму каде што финансирањето е добро управувано, стимулациите се создадени за институциите да привлечат повеќе студенти. Таму каде што школарината е ограничена и достапна, побарувачката од учениците од пониските социоекономски средини се охрабрува. Затоа, товарот паѓа на

---

[284] Inter-University Council of Ohio (2001). *The public universities of Ohio: Economic contribution profile*. Columbus, Ohio: IUC, 11

[285] Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Belknap Harvard University Press.

носителите на јавната политика да продолжат да испитуваат од време на време како нивните финансиски планови го ограничуваат или да го прошируваат учеството на високото образование.

8.2.2. Поголема институционална диверзификација

Како што побарувачката за високото образование расте во секоја земја, така потребата за институционална диверзификација се зголемува. Два основни фактори се одговорни за тоа. Прво, како што бројот на институциите се зголемува, постои движење кон институционалната специјализација. На пример, постојат технички факултети или колеџи на технологијата, сеопфатни универзитети, специјализирани универзитети, како што се медицинските факултети, истражувачките центри, колеџите за уметност, и во некои места помалите колеџи или заедницата на колеџи. Второ, за да се задржи квалитетот на академските програми и наставните програми, некои земји сметаат дека е можно (и е потребно) да се воспостави заедница на колеџи или помлади колеџи каде што оние кои не ги поседуваат потребните квалификации за пристап до врвни програми може да ги надградат своите знаења и вештини.[286]

Исто така во пораст е бројот на студентите кои имаат пристап до приватните непрофитни и профитни високообразовни институции. Високото образование не е најголемата профитна инвестиција. Значи, било каква институција која е основана, мора да премости некои празнини и да задоволува одредени потреби на еден сегмент од населението. Сегашниот тренд во светот е поголема тенденција кон институционалната диверзификација, пристап кој е неопходен за да се исполни разновидноста на барањата и да се постигне поефикасно управување.[287]

Институционалната разновидност може да се охрабри или обесхрабрени од страна на стратегиите за јавно финансирање. На крајот на краиштата, владата креира каков вид на високото образование ќе се обезбеди, најнапред преку давање политичка реалност на институцијата и второ, преку обезбедување на средства за одржување на институционалните активности. Онаму каде што

---

[286] Michael, S. O. (1997). American higher education system: Consumerism versus professorialism. *The International Journal of Educational Management*, 11(3).
[287] Rivera, L. (2015). *Pedigree: How elite students get elite jobs*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 98

владите ги насочиле значителните средства за истражување, истражувачките универзитети ќе бележат поголем развој. Онаму каде што заедниците на колеџите се несразмерно финансирани, работењето во овој сектор ќе биде зголемен. Одговорноста на креаторите на политиката е да се осигура дека, преку шеми на финансирање, се остварува правилниот вид на институционална диверзификација.

8.2.3. Поголемата студентска разновидност

Како што е наведено погоре, институционалната диверзификација е одговор, делумно, на зголемената разновидност на побарувачката за високо образованите услуги. Без разлика на државниот интерес, студентската популација станува се повеќе хетерогена. Пејсажот на високото образование во светот се менува со поголемото учество на жени.[288]

Слично на тоа во светски рамки, постои растечко учество на студентите со различна расна припадност. На пример во САД, највидливото малцинство од земјите, Афроамериканците, беа долго време чувани надвор од системите за високо образование, а дури и откако беа донесени закони за десегрегација, многу институции за високо образование беа подготвени активно да регрутираат и да ја задржат оваа група студенти. Во Јужна Африка со политиката на апартхејдот, црнците се чуваат надвор од институциите на високото образование. Оваа привилегија ја имаат белците. Сепак, плимата и осеката се свртуваат и многу историски бариери доаѓаат. Трендот во светот е кон повеќе расните и етничките хетерогени кампуси на Универзитетите, кампуси низ светот почнуваат да ја одразуваат вистинската слика на нивното општество.[289]

Покрај тоа, постои растечко учество на ученици од различни социо-економски статуси. На почетокот на XX век, високото образование беше ексклузивен клуб на богатите. Меѓутоа денес трендот е кон пошироки можности за оние кои се во средните и долните скалила на економската градација.

---

[288] Michael, S. O. (1997). American higher education system: Consumerism versus professorialism. *The International Journal of Educational Management*, 11(3).
[289] Birnbaum, R. (2000). *Management fads in higher education.* San Francisco: Jossey Bass.

Студентската разновидност како цел на политиката е многу чувствителна на политиката за финансирање. Демократизацијата на пристапот во САД се случи затоа што државните власти примиле долари за запишувањето и серии на категорични средства беа насочени кон групи на ученици од посебен интерес. Некои влади обезбедиле дека школарината ќе остане во пристап на голем дел од населението кое агресивно ја поддржува институционалната разновидност. Субвенциите тука осигураат дека студентите се во можност за пристап до некои вид на високо образование, без оглед на нивниот социо-економски статус. Во прилог на институционалните финансирања, поради историските неправди против членовите на одредени малцински групи, особено Афроамериканците и Домородните Американци, специјални фондови често се достапни во САД за решавање на прашањата за начините на информирање на членовите на овие групи. Покрај тоа, во некои дисциплини, специјални фондови се насочени кон вработување на жените. Така може да се види дека механизмите за финансирање на владата може да ги поддржи (или да не ги поддржи) разновидните цели на студентите за високо образовните институции.[290]

Високо образованите научници треба да продолжат да ја мерат ефикасноста на таквите политики преку следење на степенот на разновидност меѓу студентите, како политиката на финансирање се променува во секоја земја со текот на времето и од една до друга земја.

8.2.4. Поголема диверзификација на изворите на финансирање

Владите остануваат најзначајниот извор на финансирање на високото образование во било која земја. Таму каде што школарината е бесплатна, владите ја носат целата одговорност за финансирањето на високото образование. Во други држави, на другиот крај на политичкиот спектар, владите финансираат само дел од трошоците за високото образование и институциите работат напорно за да се добијат средства од други извори за спроведување на

[290] Inter-University Council of Ohio (2001). *The public universities of Ohio: Economic contribution profile*. Columbus, Ohio: IUC

стратегиите за намалување на трошоците.[291] За да се задржи квалитетот, институциите треба да бараат средства за дополнување на средствата на буџетот на владата.

Целта на политиката во однос на диверзификација на изворите на финансирањето е јасна - дека високообразовните институции ќе треба да ја намалат зависноста од владата зголемувајќи ги сопствените средства. Сепак, намалувањето на финансирањето доведе до влошување на условите за работа, запоставување на одржувањето на зградите и намалувањето на академскиот квалитет. Затоа, ако владите размислуваат за форсирање на диверзификацијата на изворите на финансирање на високото образование со намалување на поддршката на јавноста во текот на еден подолг временски период тогаш мора да се земе во предвид општата штета која ќе биде направена на високото образование на државата. Во исто време, владите насекаде го сфаќаат ограничувањето на оваа агенда од тогаш кога високото образование претставувало важен политички инструмент во рацете на владата и ефективното искористување на овој инструмент, многу зависи од степенот до кој владата придонесува за буџетот. Како резултат на тоа, владите, исто така, имаат интерес за ограничувањето на агресивните профитни активности од страна на институциите и го ограничуваат степенот до кој тие можат да ја наплатат школарината на нивните ученици.[292]

Сепак, без разлика на земјата, се смета дека постои светски тренд кон диверзификација на изворите на средства за високо образование. Три услови ја поттикнуваат диверзификацијата на финансирањето. Прво, високообразовните институции ќе бараат алтернативни извори на финансирање, додека владите продолжуваат со намалувањето на нивниот придонес во овој сектор. Еден продолжен и прогресивен пад на финансирањето од страна на владата има како ефект да ги принудува институциите да се тркаат за ресурси каде што може да ги добијат. Второ, диверзификацијата на изворите на финансирање може да се постигне преку создавање на услови кои се погодни и кои природно ја промовираат потрагата по алтернативни извори на финансирање во високото образование. Можеби најефективниот начин да се постигне оваа цел на

[291] Rivera, L. (2015). *Pedigree: How elite students get elite jobs*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 96
[292] Rivera, L. (2015). *Pedigree: How elite students get elite jobs*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

политиката е владите да ги олабават своите правила и контроли за високо образование. Во многу земји, менаџментот на високото образование се бори секојдневно да се задржат во чекор со менувањата на прописите и на тој начин имаат малку или воопшто немаат време да се покреативни во потрага по алтернативни начини за финансирање. Оттука, дерегулација е една опција за владите кои се обидуваат да ги предизвикаат високообразовните институции да бараат алтернативни извори на финансирање. Таму каде што се охрабруваат пазарните сили, институции ќе немаат друг избор освен да одговорат на условите на пазарот.Единствената напомена тука, како што е споменато претходно, е дека пазарот произведува ненамерни последици и дека пазарот не секогаш има исти политички цели како владата.[293]

Така, првата политичка опција за да ги поттикнат високообразовните институции поинаку да размислуваат во однос на финансирањето е да се намали државната помош, а втората е да се дерегулира и да се поттикне пазарната сила. Третата е да започнат иницијативи кои промовираат потрага по алтернативни извори на финансирање. Ова е една атрактивна политичка опција која создава силен поттик за лидерите на високото образование да научат како да добијат средства од алтернативни извори, а во исто време ги исполнува владините агенди. Владите може да одлучат да ги поделат собраните средства за стипендии, за одржувањето на зградите или за нови градежни проекти, со што треба да се загарантира дека институциите одговорат на владините приоритети.[294]

Додека алтернативни извори на финансирање се важни во високото образование, бидејќи тие го намалуваат потпирањето на еден извор, мора да се преземат мерки за да се обезбеди дека институциите не се преокупирани со побарување на финансиски средства на штета на своите цели и мисии. Многу од овие алтернативни извори бараат долгорочна инвестиција и континуирани маркетинг стратегии.

---

[293] Michael, S. O. (1997). American higher education system: Consumerism versus professorialism. *The International Journal of Educational Management*, 11(3).

[294] Rivera, L. (2015). *Pedigree: How elite students get elite jobs*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

8.2.5. Поголема одговорност и контрола

Постои светски тренд кон поголема одговорност и контрола на високото образование. Импликациите од поголемата отчетност и контрола се многу. Во некои случаи, мерките покренати од страна на владите за да се зголеми одговорноста вклучуваат повеќе трошоци во овие институции. Тоа не е невообичаено за институциите да бараат дополнителен кадар за да се соберат и да се колектираат податоци за да ја задоволат побарувачката на владата за информации. Сепак, институциите немаат друг избор, особено кога финансирањето е контингент на задоволително исполнување на барањата на одговорност. Покрај тоа, контролата на владата речиси секогаш резултира со поголемо задушување на креативноста од страна на високообразовните институции. Сепак, се повеќе се заострува контролата и отчетноста во речиси секоја земја, и во развиените земји, но и во земјите во развој.

8.2.6. Поголема приватизација

Приватизацијата е предмет на целосната сила на пазарот. Историски гледано, постојат јавни претпријатија за да се обезбеди дека општата јавност, вклучувајќи ги и оние кои се помалку надарени материјално, имаат корист од пристапот на производите или услугите кои се произведени од страна на секторот. Производите или услугите се сметаат за витално суштинско значење, и често се предвидени од страна на овие компании. Сепак, она што се смета за суштински се разликува од земја до земја, во зависност од довербата која лежи во пазарниот систем, општиот стандард на живеење, како и владините параметри.

Приватизацијата на високото образование е во пораст, меѓутоа, она што се опишува како приватизација на високото образование има различно значење од она што е опишано погоре. Приватизацијата на високото образование едноставно значи поголемо учество на приватните високообразовни установи и тенденцијата на владата да се инјектираат пазарните сили во јавниот сектор за

високо образование.[295]

Приватниот сектор на високото образование не е нов во западните земји. Сепак, ново во овие земји е неговото проширување. Никогаш порано толку многу студентите не биле запишани во приватниот сектор за високо образование на овие земји. Кога се зборува за приватниот сектор за високо образование, важно е да се прави разлика помеѓу секторот на непрофитниот приватен сектор за високо образование и приватната високообразовна установа која работи за профит. Додека бројот на студенти кои се запишуваат во непрофитната приватна високообразовна установа продолжува да се зголемува, зголемената побарувачка за профитните установи за високо образование е прилично нов феномен.[296]

Во овој контекст како појаснување би бил видот на бизнисот кој се очекува универзитетите да го испорачат. Универзитетите се во индустријата за знаење и нивната основана мисија е постигнување на квалитет. За жал, совршеноста обично не се служи со брзи решенија, погодност, опростувања, комерцијализација и непредвидното задоволството на клиентите.

Вториот аспект на приватизацијата на високото образование е продолжување на вбризгувањето на пазарните сили во јавните системи за високото образование. Според она што некои го нарекуваат нео-конзервативно движење, држави, како што се Велика Британија и Канада, сведочат за поголема децентрализација на власта односно поголема комерцијализација на интелектуалната сопственост, како и јавна политика во насока на зајакнување на конкуренцијата меѓу јавните високообразовни институции.[297]

Приватизацијата на високото образование се врши под условот дека приватниот сектор е подобар менаџер на ограничените ресурси и на условот дека овој потег ќе го намали финансискиот товар на владата. Таму каде што профитот е единствениот мотив на бизнис работењето, разбирливо е дека управувањето ќе се врши во потесен брод, осигурувајќи дека отпадот и технолошкиот вишок ќе се елиминираат или ќе се доведат на минимум. Сепак, високото образование не е бизнис институција со само една крајна цел. Обично,

---

[295] Michael, S. O. (1997). American higher education system: Consumerism versus professorialism. *The International Journal of Educational Management*, 11(3).

[296] Rivera, L. (2015). *Pedigree: How elite students get elite jobs*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 114

[297] Dearing Report (1997). Higher education the learning society: The National Committee of Inquiry into Higher Education (Summary Report), United Kingdom.

универзитетите имаат повеќе цели, кои понекогаш можат да бидат спротивставени и затоа бараат различни оперативни пристапи за да се постигнат. Во ваква ситуација, одредено ниво на „отпад“ е секогаш присутно, дури и во најдобрите оперативни методи. Потрагата по нови знаења подразбира континуирано експериментирање, ситуација која не може да се позајмува на најрационалните, ефикасни начини на работа на сите времиња.[298]

Сепак, владите на многу земји се движат кон поголема приватизацијата на високото образование. Оттука, XXI век ќе биде сведок на раст на бројот на студенти кои посетуваат приватни сектори на високо образование. Бројот на профитните приватни институции за високо образование ќе продолжи да расте и владите ќе продолжат да ги инјектираат пазарните сили во нивните јавни високообразовни системи.

8.2.7. Поголемо учество на студентите во финасирањето

Еден од трендовите видливи во системите за високо образование во целиот свет е степенот до кој од студентите се бара да го преземат финансискиот товар на нивното образование. Овој тренд се согледува во три фактори: (а) зголемување на процентот на придонесот на студентите во институционалните буџети, (б) зголемување на нивото на кредити земени од страна на студентите за да ги надоместат трошоците на своето високо образование и (в) растечката тенденција студентите да се финансираат директно од владите, со надеж дека институциите ќе станат повеќе одговорни за потребите на студентите.

Во некои земји ерата во која владите директно го финансираа високото образование одамна заврши. Само ретки високообразовни системи може да се пофалат со соодветната финансиска поддршка од нивната влада. Како дел од владиниот придонес за намалување на институционалните буџети (или зголемување на помалку од потребната стапка), институциите се принудени да им испорачаат повисока школарина и дополнителни такси на своите студенти. Ова значи дека студентите треба да учествуваат во поголем дел од институционалниот буџет. Во некои делови на САД, јавните високообразовни

[298]Oxfam. (2014). *Even it up: Time to end extreme inequality*. Oxford: Oxfam GB.

институции што се нарекуваа „државни институции“, а потоа се опишуваа како „државно поддржани институции“ сега се нарекуваат „институции кои и припаѓаат на државата“.[299]

Како што цената на високото образование расте, многу студенти се принудени да бараат заеми за да ги покријат своите трошоци. Бројот на студенти кои се потпираат на кредитите продолжува да расте. Во овој случај владата делува како гарант за земените студентски кредити, а комерцијалните агенции кои даваат заеми се повеќе ги рекламираат своите пакети за ранливите групи на студенти. Многу од овие студенти би можеле да имаат корист од финансиските совети со кои би можеле да го намалат нивното преголемо потпирање на кредити. Генерално, тенденцијата за поттикнување на земањето на студентски кредити, за разлика од грантовите и стипендиите, се чини дека е во пораст во многу земји.[300]

Оние кои силно веруваат во пазарот како ефикасен регулатор на системот на високото образование брзаат да ја поддржат корисничката-наплата, особено кога средствата се обезбедени директно од студентите. Образложението е дека студентите ќе бираат каде да ги вложат своите средства односно ќе реагираат кога се помалку задоволни од добиените услуги. За ова да може полесно да се реализира, некои влади го охрабрија отстранувањето на бариерите меѓу институциите, така што студентите можат да ги пренасочат добиените кредити од една во друга институција. Некои влади бараат да се изврши хармонизација на наставните програми за да се поттикне лесната преносливост на добиените кредити.

Во основа на пристапот на корисничката исплата како финансирање на јавната политика за високото образование е силното верување во пазарот; верување во она што некои го нарекуваат „лична одговорност“. Ова верување се темели на институционалната реакција на барањата на студентите односно верување дека високото образование им дава бенефиции на примачите повеќе од тоа што го прави државата. Оттука, потребата за товарот да биде диспропорционален лежи на нивниот грб. Генерално, постои едно растечко движење кон поголемо учество на студентите во финансирањето на високото

---

[299] Michael, S. O. (1997). American higher education system: Consumerism versus professorialism. *The International Journal of Educational Management*, 11(3).
[300] Oxfam. (2014). *Even it up: Time to end extreme inequality*. Oxford: Oxfam GB.

образование во многу земји.

Несаканата последица на оваа политика е дека потенцијалните студенти од пониските социо-економски статуси се обесхрабрени од учество во високото образование. Затоа, одговорноста почива врз владата и високо образованите институции континуирано да го следи влијанието на овој вид на финасирање на различни сегменти од населението. Поголема популарност на финансирањето според перформанси.

8.2.8. Поголема популарност на финансирањето според перформанси

Како дел од владините мерки на одговорност, постои растечка тенденција кон финансирањето според покажаните перформанси. Во јавната политика, одлуки кои се донесуваат во поддршка на оваа мерка се поврзуваат со средствата кои се доделени врз основа на финансирањето според перформансите на субјектот. Или со други зборови кажано плаќате толку колку што добивате услуга.[301]

За оваа логика да може да се реализира финансирањето според перформанси бара да се утврдат индикатори. Ефектот е една симплификација на добиениот производ од високото образование. Се прават обиди да се измерат резултатите, но, во некои случаи, она што се смета за производ е, всушност, влез и она што се брои е само делумно застапено на вистинскиот производ.

Без разлика на аргументите против финансирањето според перформанси и опасноста од создавањето на индикатори, се поголем број на влади го усвојуваат овој пристап за контрола на квалитетот. Со оглед на ваквата тенденција, улогата на високото образование е да продолжи да следи колку доделените средства одговораат на индикаторите и како индикаторите го менуваат институционалното однесување.

---

[301] Brubacher, J. S. (1997). *Higher education in transition: A history of American colleges and universities*. Somerset, NJ: Transactions Publishers, 66

8.2.9. Поголема свест за трошоците

Трошокот за добивање на диплома, во било која дисциплина, се зголемува постојано. Па така, и самите студенти денес се свесни дека она што се рекламира како потребна сума за школување не ги покрива вистинските трошоци на високото образование, а во многу случаи, она што се рекламира не значи дека тоа е вистинската цена која студентот крајно ќе ја плати. Многу не успеваат да го разберат астрономското зголемување на обемот на работата на високото образование денес, и многу повеќе нема да ја разберат растеачката софистицираност на процесот на високото образование. Работодавачите сега бараат лица со солидна длабочина и широчина на знаењето, но општеството не успева да разбере дека технологијата не е евтина, така длабочината и широчината на знаење се претвараат во дополнителни трошоци. [302]

Меѓутоа, соочувајќи се со зголемувањето на конкуренцијата за ограничените јавни средства, одговорните влади сега се повеќе ги намалуваат трошоците отколку било кога порано. Владите, исто така, вршат притисок врз институциите за високо образование да ги намалат трошоците и да покажат дека стратегиите за намалување на трошоците се користат. Мора да се признае дека, високообразовните институции, досега, прават малку за да ги разберат своите вистински трошоци а уште помалку да се спроведат механизми за штедење и контрола врз нив..[303] Таквите практики тогаш се признаваат со годишни награди. Анализите на стратегиите за намалување на трошоците се многу важни и подеднакво се потребни анализите на ставовите што ја поттикнуваат или спречуваат свеста на намалувањето на цената на студирање. На пример, владите кои ги казнуваат институциите што не успеваат да ги потрошат буџетските алокации на крајот на годината не можат да бидат успешни во оваа практика.[304]

8.3. КОМЕРЦИЈАЛНО РАНГИРАЊЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Во еден совршен пазар, потрошувачите имаат пристап до потребните информации за да донесат информирани одлуки во врска со придонесите на

---

[302] Oxfam. (2014). *Even it up: Time to end extreme inequality.* Oxford: Oxfam GB.
[303] Roksa, J., & Levey, T. (2010). What can you do with that degree? College major and occupational status of college graduates over time. *Social Forces, 89*(2), 389–416.
[304] Исто.

многуте компании во рамките на индустријата. Високото образование управува под заштитата на пазарот, бидејќи неговите примарни клиенти, студентите, пред нивното запишување, често им недостасуваат важни информации за институцијата или образованието кои ги нуди. Тоа не значи дека овие информации биле намерно отстранети од оваа група, но понудените информациите не се спакувани на начин за нивно лесно разбирање.Второ, постојат многу вклучени варијабли, доволни за да ги збунат повеќето креативни умови. Трето, повеќето студенти имаат малку трпение и време за да најдат решение на рационален начин на сите важни варијабли за сите институции кои се од интерес за нив, пред да одлучат на која да се запишат. Студентите често се потпираат на интуицијата, упатувањето од страна на пријателите, соседите, или членовите на семејството во одлучувањето за тоа во која институција да се запишат. Па оттука овој пазар се смета за заштитен кој има тенденција да ги заштити просечните академски програми од „гневот на пазарот".[305]

Решението за проблемот на заштитата на пазарот е растечки тренд на институционалното рангирање. Во САД, комерцијалното рангирање на институциите сега е прифатлива практика, иако институциите се незадоволни од критериумите што се користат, тешкотиите поврзани со овие критериуми. Комерцијалното рангирање на високообразовните институции сега е во пораст во Велика Британија. Во САД, News&World Report, еден комерцијален издавач на едно од повеќето познати рангирања, ги идентификува критериумите кои ги смета за важни и продолжува да ги дели податоците од институции и врз таа основа ги утврдува ранговите за институциите. Одговарајќи на многу критики наметнат врз нив, Американскиот News & World Report не негираше дека кое и да е рангирање нема да биде совршено, но вели дека институциите можат да предложат подобри критериуми. Но, поединечната институција која учествува во рангирањето нема контрола над процесот, односно нема контрола над точноста на податоците од други институции и нема контрола врз резултатот од процесот како целина. Сепак, да не учествуваат во процесот подразбира поголем ризик да не бидат вклучени во листата на врвни институции во земјата. Да не бидат наведени е полошо отколку да се наведени со информации што се

[305] Johnstone, D. B. (1993). The costs of higher education: Worldwide issues and trends for the 1990s. In Altbach & D. B. Johnstone (Eds.), *The funding of higher education: International perspectives*. New York, NY: Garland Publishing, 3-24

чини дека се незадоволителни.[306]

Во основа, една важна последица од рангирањето е ефектот од задачите на институционалното однесување. Институциите внимаваат на своите рангови и прават промени кои може да ја подобрат иднината на нивните рангови. Очигледно, ова има импликации за распределбата на ресурсите во рамките на секоја институција. Сепак, малку информации постојат до денес за тоа како рангирањата го менуваат институционалното однесување.

Генерално се поставува прашањето „Што точно прави рангирањето на универзитетите?“. Во отсуство на емпириските податоци, еден површен поглед на остварувањето пласман во високото образование укажува на тоа дека има потенцијал за покачување на институционалните трошоци. На пример, институциите кои се оценети условно на врвот трошат повеќе на студентот (ако се има во предвид нивните годишни буџети и бројот на уписи), поголема е веројатноста да бидат многу селективни, поверојатно е да бидат институции со висока партиципација, постои голема веројатност да имаат помали групи на студенти, поверојатно е да имаат институционални ресурси за истражувања итн. Пораката е јасна: да се врши рангирање според високо утврдени критериуми.[307]

8.4. ГЛОБАЛИЗАЦИЈАТА И ПРИНЦИПИТЕ НА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

Откако високообразовните институции постојат, во текот на стотици години, некои од овие институции успеале да станат лидери во високото образование. Оттука научниците генерално се заинтересирани за односот помеѓу раководството и институционалните резултати, но сè уште не знае дали овие институции стигнале до ова ниво преку добро управување.[308] Може да се идентификуваат неколку принципи на прогресивните системи за високо образование кои помогнале и го одржиле создавањето на големите институции. Неколку принципи, особено оние со импликации за финансирање на високото образование ќе бидат прикажани во следните интерпретации.

---

[306] Roksa, J. & Levey, T. (2010). What can you do with that degree? College major and occupational status of college graduates over time. *Social Forces, 89*(2), .389–416.
[307] Исто.
[308] Birnbaum, R. (2000). *Management fads in higher education.* San Francisco: Jossey Bass.

8.4.1. Принципот на диверзифицираните високообразовни системи

Земјите со прогресивни системи за високо образование имаат едно нешто заедничко: нивните високообразовни системи се диверзифицираат. Принципот на диверзифицираните систем на високото образование укажува на движење подалеку од монолитните системи со кој институциите се принудени (свесно или несвесно) да бидат сите работи на сите луѓе. Четири фактори ја формираат основата на принципот на диверзифицираниот систем на високото образование:[309]

Прво, прогресивните системи на високото образование мора да одговорат на повеќе мисии и спротивставени мисии. На пример, системот мора да одговори на потребата за нови знаења преку истражување, потребата за квалитет на настава и обука, на потребите на интелектуална дарба, на потребите на работливите но интелектуално скромни, на потребите на оние благословени со лични средства и потребите на оние без финансиски средства кои ги купуваат образовните услуги. Еден оптимален систем обезбедува диверзификација на институциите за високо образование кои се грижат за овие потреби и, уште поважно, финансира стратегии кои ги признаваат овие диверзификации и ги наградува институциите за нивните специјализации. Онаму каде што не се внимава, постои тенденција кон институционалниот комформизам.

Второ, институционалната диверзификација е потребна за да се постигне целта на доживотно учење. Способноста да се апсорбираат содржината на знаењето и да се профитира од знаењето не се рамномерно распределени меѓу луѓето и покрај нашите тековни напори да се „хармонизира“ академскиот напредок во основното и во средното образование. За оние кои не можат или не сакаат да продолжат со темпото на нивната возрана група, системот на високото образование може да понуди одредба за тие да се вратат во било која точка од нивниот живот за да имаат пристап до своите услуги. Во многу земји, брзите промени во економијата бараат промени во кариерните патеки по неколку пати пред пензионирањето. Еден одличен систем на високо образование реагира на оваа потреба. Всушност, вратите на високото образование мора да бидат

[309] Roksa, J. & Levey, T. (2010). What can you do with that degree? College major and occupational status of college graduates over time. *Social Forces, 89*(2), 389–416.

отворени во секое време за оние кои се „разбудиле“ за знаење во различни фази и од различни причини во текот на нивните животи.[310]

Трето, принципот на диверзифицираниот високообразовен систем одговара на потребата за високата/ниска цена за провизијата. Оние кои можат да си дозволат скапи високообразовни институции не смее да се откажат, додека оние кои се помалку надарени материјално би требало да имаат пристап до високото образование со пониска цена. Во рангираните институции, поголема тежина треба да се даде на додадената вредност, наместо на податоците со кои студентите се запишуваат како критериум за супериорност.[311]

Четврто, сеопфатниот систем на високото образование олицетворува различни видови на институции како што се универзитетите, колеџите и специјализираните колеџи. Дури и во рамките на универзитетскиот сектор, има голем број на институционални типови: чисто истражувачки универзитети, универзитети за истражување и настава и наставни универзитети.

Се разбира, еден монолитен високообразовен систем е поевтин за општеството, така што, искушението од страна на креаторите на политиките и владините претставници сакаат да донесат заеднички стандарди во справувањето со нивните високообразовни институции. Затоа, финансиски стратегии кои имаат тенденција да ја намалат институционалната разновидност често се спроведуваат. Еден здрав систем на високо образование ужива во финансиските стратегии кои им овозможуваат на институциите да се стремат кон совршеноста во рамките на нивните области на специјализација. Како што е забележано од страна на Боуен, „академската слобода, исто така, е во напредна фаза, кога моделите на поддршка и контрола се разликуваат меѓу институциите, така што не сите се предмет на ист вид на авторитет или влијание“.[312]

8.4.2. Принципот на автономија

Почнувајќи од премисата дека „најдобрите универзитети во светот, се, исто така, најслободните“, принципот на автономија осигурува дека системот на

---

[310] Исто.

[311] Saez, E. (2013). *Striking it richer. The evolution of top incomes in the United States.* Berkeley: University of California, Berkeley, Department of Economics. преземено на 11 август 2016 година, од http://eml.berkeley.edu //~saez/saez-UStopincomes-2012.pdf.

[312] Breneman, D. W., Leslie, L. L., & Anderson, R. E. (1996). *ASHE Reader on finance in higher education*. Needham Heights, MA: Simon & Schuster, 113-127.

високото образование гарантира платформа и животната средина која им го промовира исполнувањето на нивната мисија. Би требало да се забележи употребата на зборот „универзитети“, наместо „високообразовни институции“, е и фокус на нашето истражување. Принципот на автономија подразбира дека самите универзитети се независни од владата. Ова е важно, ако тие треба да ја исполнат својата улога како чувари и критичари на општествената цивилизација. Таквата институција треба да биде самозадоволна: нејзините услуги се доволно критични за општеството да ги поддржува институционалните операции без да ја прават институцијата заробеник на еден извор на финансирање. Целосната автономија, исто така, бара универзитетот да биде самоуправна институција наместо да биде продолжение на владата или на единицата на министерството за образование, како што е во некои земји.

Принципот на автономија вклучува унапредување на академската слобода, што подразбира слобода на универзитетските професори да се вклучат во нивната потрага по вистината, без разлика на тоа каде таквата потрага им е потребна. Во овој контекст се и зборовите на Бурбашер,[313] размислувајте на незамисленото и следете ја замислата. Оваа слобода гарантира дека професорите нема да бидат предмет на телесна или материјална штета дека треба да ги сочуваат и да ги изразат непопуларните ставови или тие треба да ја преиспитаат состојбата на статус-кво. Единственото ограничување на нивната акција ќе биде како што е определено во пазарот за место на идеи, каде што идеите и мислите е дозволено да се судираат и супериорните идеи доаѓаат веројатно за да завладееат над лаковерноста и измамата.[314]

Во една автономна институција, факултетскиот кадар и раководството раговараат во атмосферата на колегијалност и консултации. Иако поединците треба да имаат слобода да формираат сојуз, синдикалните активности во рамките на автономните институции се минимални. Сите треба да најдат утеха во освојувањето дел од сопственоста на институцијата и во одбраната на своите традиции и работа, а во исто време чувството на слобода да е доволно да го критикуваат конструктивното кога тоа е оправдано.

---

[313] Brubacher, J. S. (1997). *Higher education in transition: A history of American colleges and universities*. Somerset, NJ: Transactions Publishers.

[314] Saez, E. (2013). *Striking it richer. The evolution of top incomes in the United States.* Berkeley: University of California, Berkeley, Department of Economics. преземено на 11 август 2016 година, од http://eml.berkeley.edu//~saez/saez-UStopincomes-2012.pdf.

Стратегиите на финансирање за постигнување на целта на институционална автономија бараат внимателно размислување. Додека ерата на неконтролираното финансирање е завршена, владите мора да се осигураат дека нивните институции во потрага на совршенството „се подложни на ограничени ресурси". Навистина, негативното влијание на институциите може да потекнува од механизмот на алокација на ресурси дури и повеќе од апсолутниот износ на средства од страна на владата. Боуен забележува дека „целта на академската слобода повикува на значителни количини на ненаменски пари и разновидност на изворите на поддршка".[315] Каде што институциите се предмет на огромно мнозинство на прописи, строги контроли и нападни надзори, без разлика на тврдењата на владата, овие институции не се автономни и нивните напори да се постигне квалитет ќе бидат, до одреден степен, спречени.

8.4.3. Принципот на одговорен систем на високото образование

Додека автономијата дава висока привилегија во слободното изразување на високообразовните институции, принципот на одговорност бара конструктивно и продуктивно ангажирање со општеството. Автономијата покажува дека општеството има силна доверба во академската заедница, но одговорноста бара таа да ја потврди својата одговорност кон општеството. Академската заедница не може да биде еден остров сам за себе, дури и ако општеството овозможува таа да биде. Лидерите на високото образование имаат одговорност да покажат на јавноста дека нивните институции се во служба на народот. Во овој контекст:

Прво, еден одговорен систем на високото образование е адаптивен организам. Еден адаптивен систем има механизам кога треба да се промени, да се трансформира себеси во одговор на промените. Промените во економијата, во политиката, во здравството и во науката, претставуваат нови предизвици кои мора да бидат одговорени и општеството да се потпира на сите таленти во рамките на системот за да се справи со овие предизвици. Затоа, високообразовните институции се целосно свесни за овие промени и активно се

[315] Breneman, D. W., Leslie, L. L., & Anderson, R. E. (1996). *ASHE Reader on finance in higher education*. Needham Heights, MA: Simon & Schuster, стр. 25-35.

посветуваат на преземање на овие нови предизвици. Навистина, државните институции за високо образование треба да биде катализатор за промена, агенси кои ги разбудуваат позитивните промени во општеството и во овие рамки треба, сами по себе, да ги разберат промените, очекувајќи промени и да одговорат на промените. Чен Џиаер, од Универзитетот во Пекинг, забележал дека: „Како што им е познато на сите, откако е создаден, универзитетот тој е место каде што човечката мудрост и знаење потекнуваат, се концентрираат, зрачат и се дистрибуираат на надворешниот свет. Во ерата на информации, оваа функција на универзитетот без сомнение ќе стане уште поизразена. „Знаењето“ и „човековите таленти“ станале важен извор на енергија за социо-економскиот развој на општеството. Како резултат на тоа, врските меѓу универзитетот и општеството станаа уште поблиски отколку порано. Универзитетот е широко признат како „машина“, кој произведува „струја“ на знаење, која е одлучувачка за социо-економскиот развој на општеството“.[316]

Второ, за една високообразовна институција да биде активно одговорна, лидерите мора да имаат простор помеѓу механизмот за само-мониторинг за институционалната обнова и трансформацијата. Една динамична институција има еден активен сензор апарат наменет за чувство на надворешни и на внатрешни промени. Институционалната трансформација е можна само кога институцијата е во согласност со себе, спроведува периодични самоиспитувања и користи податоцити за самообновување.

И на крај, одговорниот систем на високото образование, исто така осигурува дека институциите исполнуваат дел од својата мисија како чувари на благородните традиции и артефакти. Значи, во интерес на општеството е универзитетот да ја потврдува конзервативната идеологија. Оваа улога бара институциите да бидат поддржувачи на значајните традиции и историјата за идните генерации. Додека одговорноста повикува на брза институционална трансформација за да се задоволат новите потреби од општеството, од една страна, а од друга страна, одговорноста повикува на конзервативните идеи со кои се гарантира дека институциите се најпостојниот дел на општеството, што се издига над културното и политичкото ниво. Балансирањето на конкурентните

[316] Jia'er, C. (1998). Mission and role of the university in an information society. In The university of the 21st century: Proceedings of the Forum of Higher Education in Conjunction with the Centennial of Peking University. Beijing: Peking University Press. 11-16.

барања е единствениот предизвик со кој се соочуваат лидерите на високото образование, предизвик кој не е добро разбран од страна на бизнис секторот и од страна на општеството како целина.[317]

Владите честопати се ентузијасти за финансирање на институциите кои покажуваат ангажман со прашања од итен интерес за општеството или владата. Некои од овие влади разбираат или се грижат многу за конзервативната агенда на високообразовната институција. Се разбира, политичарите се во бизнис на повторен избор и на тој начин, тие се желни да се покаже конкретен напредок кој кај гласачите може лесно да им се препише на нивното лидерство. Сепак, најдобрите високообразовни институции во светот се оние кои се доволно слободни за да може да одговорат, односно да ја манифестираат својата конзервативна природа одговорно.

8.4.4. Принципот на финансирање за квалитет

Високообразовните институции и тоа попрестижните не се развиваат по некоја случајност, туку веројатно се производи од паметното раководство, во кој е вклучена паметната стратегија за финансирање за да се постигне бараниот квалитет. Земјите, на кои им „гладуваат" секторите на високото образование, според тоа, не треба да бидат изненадени дека водечките високообразовни институции во светот се наоѓаат на друго место и дека најдобрите нивни умови го напуштаат домот и се привлечени од овие институции со распоредени ресурси кои се водечка причина за масовното иселување. Нецелосните и неконзистентните политики на финансирање, несовесното под-финансирање, и лошо осмислените стратегии за финансирање, сите ги имаат истите ефекти: тие го намалуваат капацитетот на високообразовните институции и ги оневозможуваат за да се борат за совршеноста.

Затоа, финансирањето за квалитет вклучува прогресивен механизам за финансирање. Прогресивниот механизам за финансирање ја предвидува инфлациската природа на економијата и финансира средства на секторот најмалку еднакви на нивото на инфлацијата. Сепак, треба да се истакне дека

---

[317] Saez, E. (2013). *Striking it richer. The evolution of top incomes in the United States.* Berkeley: University of California, Berkeley, Department of Economics.преземено на 11 август 2016 година, од http://eml.berkeley.edu //~saez/saez-UStopincomes-2012.pdf.

високото образование се соочува со друг вид на инфлација која се должи на природата на индустријата, која често резултира со повисоки трошоци во работењето. Така, прогресивниот механизам за финансирање се насочува кон финансирањето за квалитет усогласувајки ги своите стратегии за финансирање на стапката на инфлацијата.[318]

Во една средина која се карактеризира со финансирање за квалитет, непотребните оптоварувања се минимизираат. Сепак, владите се љубители на контрола која ја зајакнува нивната команда над високо образовните институции. Многу од овие контроли продуцираат чувство на напредок и моќ на оние политички креатори кои смислуваат и постигнуваат малку во начинот на подобрување на институционалната мисија или управување.[319]

Во најлош случај, владини контроли резултираат со поголем товар на трошоци, згрчена бирократија и намалена способност да се постигне квалитет.

Финансирањето за квалитет му дава поттик на раководството. Раководството повлекува транспарентна администрација и разумно распоредување на ресурсите. Раководството понатаму прави алтернативи и опции отворени за дискусија; одлуките се донесуваат со чувствителност на квалитетот, цената на чинење е од институционален и од општествен интерес. Улогата на советите за финансирање, според тоа, треба да биде постојана потрага по креативни тактики за поттик кои ќе го променат институционалното однесување кон повисокото ниво на раководење.

Она што е кажано за раководството, исто така, може да се каже и за институционалните перформанси. Бидејќи е во интерес на јавноста дека неговите високообразовни институции продолжуваат да се залагаат за повисоки перформанси, општеството мора да се осигура дека финансиските средства се ставени на располагање за да се постигне оваа цел. Не во сите случаи построгите контроли довеле до повисоки перформанси. Навистина, едно високо ниво на интелегенција е манифестирано во еден систем каде што јавните креатори на политиката се во можност да ги подобрат институционалните перформанси преку стратешки средства, без нужните резултати на тесните

[318]Triventi, M. (2013). Stratification in higher education and its relationship with social inequality: A comparative study of 11 European countries. *European Sociological Review,29*(3), 489–502.
[319] Inter-University Council of Ohio (2001). *The public universities of Ohio: Economic contribution profile*. Columbus, Ohio: IUC

владини контроли.[320]

Генерално, улогата на општеството е да се осигура дека една средина која е создадена за својот систем на високото образование за производство на светска класа институции; било што помалку од тоа ќе резултира со одлив на мозоци, порано или подоцна. Високообразовните институции од повисок ранг чинат пари, но поважно од апсолутниот износ на пари кој е на располагање е стратегијата за финансирање или механизмот за вработување. Во основа и нивото на финансирање и механизмите за финансирање имаат потенцијал да предизвикаат ненамерни последици кои можат да го попречат или ограничат институционалниот капацитет за да се постигне повисоко ниво на квалитет. Тоа е одговорност на научниците и лидерите на високото образование да продолжат да ги испитуваат финансиските аспекти на секторот и да им помогнат во овие напори. Еден прогресивен систем на високото образование е диверзифициран, автономен, одговорен и прилагодлив, и финансиран за постигнување на квалитет.

[320] Triventi, M. (2013). Stratification in higher education and its relationship with social inequality: A comparative study of 11 European countries. *European Sociological Review,29*(3), 489–502.

ГЛАВА II

МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Предмет на истражување на оваа дисертација е критичко поимање на моделите на планирање и нивно приближување до нашата реалност. Нашата пракса на функционирање во своите манифестни видови упатува на тоа дека ова истражување се базира на теоретска и стручна заснованост и на условно „економската способност“ за прифаќање на одредени решенија и изградба на стратегија за оптимализација на условите и можностите за примена на соодветни модели за планирање и буџетирање во високото образование.

Моделите на планирање во образованието треба да овозможат да се направи соодветен пристап за да се лоцираат потребите во образованието и тие треба да се базираат на реалните претпоставки за соодветна распределба на вкупно достапните средства за јавна (државна), односно буџетска потрошувачка.

Значи, моделите на планирање треба да ги заменат поранешните помалку сеопфатни програми за одредена адаптација на средствата врз основа на утврдена листа на приоритети и на финансиски можности, наспроти одлучувањето за изборот на практични модели кои ќе се раководат на реалните потреби и на инструментите за остарување јавни приходи, имајќи ја предвид потребата од обезбедување на потребниот квалитет во образованието.

Генерално, обезбедувањето на квалитетни услуги во образованието се врзува со финансиските средства кои се издвојуваат за образованието што во голема мера бара цврст елемент на зголемена идентификација и јасна определба дека инвестирањето во образованието ќе доведе до сеопфатен раст и развој во државата. Оттука, врвна цел на државата треба да биде алоцирање на средствата што се одредени за јавна потрошувачка спрема приоритетите во задоволувањето јавни односно државни потреби каде спаѓаат и потребите за образованието.

Во основа, моделите на планирање на образованието во текот на буџетската година треба да ја овозможат потребната избалансираност, но и континуираното усогласување на потребите со можностите. Тоа всушност значи ефикасно искористување и остварување на планираните потреби.

Во Република Македонија во однос на финансирањето на високото образование постои еден специфичен контекст што се одвива во рамките на образовните институции и воопшто во државата. Специфичниот контекст во

прагматична смисла на зборот се врзува за прашањето: „Кои модели на планирање ќе бидат најсоодветни за финансирање на високото образование во државата“?. Одговорот на ова прашање не е едноставен, туку напротив тој е сложен, комплексен, мултидимензионален и не е израз на субјективната нужност, туку е повеќе израз на објективната реалност. Ова особено ако се земе предвид фактот дека бројни субјекти се заинтересирани како да се дојде до потребниот модел за да се обезбеди потребниот квалитет. Со тоа, дискусиите за начинот на финансирање и изборот на соодветни модели на планирање станаа клучен предизвик за Република Македонија.

Оттука, специфичниот контекст на финансирањето на образованието вклучува широка платформа за реализација и конкретизација на одредени цели. Основниот концептуален проблем се состои во идентификација на основните цели за да се дојде до конкретен избор на соодветни програми и до нивната содржина. Се смета дека моделите на планирање ни ја создадат основната рамка која ќе овозможи да се спроведе програмата во целост. За да можат ефикасно да се остваруваат, програмите и одредените подпрограми кои се составен дел на вкупното планирање, трошоците поврзани со некоја засебна функција или организациски елемент во структуралната позиција мораат практично да бидат само тие што се постојани и неизбежно поврзани со таа функција или активност во вкупната програма за потребите и расходите на образованието. Овие трошоци мораат да бидат прикажани како збирови што се очекува да се во контекст на остварување на соодветната функција или активност, а ако не е така, тогаш трошоците последователно ќе се исфрлат од програмата што е главна придобивка за определената пресметка предвидена со моделот.

При изборот на модели на планирање за потребите на високото образование, тие што се задолжени за изработка на политиката на образованието и планерите, според одредено непишано правило, се се помалку заинтересирани за обезбедување на човечките ресурси, а мошне се заинтересирани за функционалните способности на образовните институции и на организационите способности заради ефикасно образование. Ова значи дека во оперативното функционирање на образовниот систем и покрај фактот дека работите врз планирањето и врз програмирањето рутински се завршуваат со буџетирање што се изразува во бројки со конкретни финансиски показатели со кои се обезбедува платата, опремата, услугите и друго, конечните рационални

планирања за потребите на високото образование се сведуваат на алокација на финансиските средства, а со самото тоа и на соодветните ресурси за точно одредени цели, односно функции.

Општо гледано, изборот на моделите на планирање во високото образование во Република Македонија се политички и професионален концепт, кој треба да ги одразува вкупните образовни политики во државата и да ја обезбедат потребната дистрибуцијата на средствата што се на располагање за оперативно функционирање на образовниот систем. Сепак, за да можеме со сигурност да очекуваме дека одредени модели на планирање ќе ги дадат потребните резултати, мора да постои одредена платформа која ќе се базира на цврстата заложба на политичкото водство дека ќе ги обезбеди цврстите социо-економски реконструктивни програми во насока на развој на образованието.

Оттука, не можеме добро да ги проучиме моделите на планирање и нивната приимена во високото образование и улогата на сите засегнати субјекти во образовниот процес, доколку не се откријат општествените услови во кои тие треба да се имплементираат и причините кои можат евентуално да доведат до нивно бавно напредување заради субјективни причини. Објективно изборот на моделот на планирање и целокупниот процес на трансформација треба да се разгледува во услови на изменета политичка, општествено-економска состојба, која го модифицира идниот развој во образованието во Република Македонија. Оттука, мултидимензионалноста на проблемот не обврзува да пристапиме повеќеслојно, системски, анализитички во прилог на објективно и целосно согледување на проблемите за да ја создадеме реалната слика или перцепција за финансирањето на високото образование во нашата држава.

Ваквата комплексност на образованието и особено специфичноста на високото образование ја прави високообразовната дејност сложена за изучување. Во таа насока, истражувањата за состојбите со финансирањето во високото образование значат дефиниран интерес и подготвеност да се согледаат сите аспекти на финансирањето на образованието во неговиот тоталитет, но и секако низ призмата на нудење на соодветни решенија и презентирање на соодветни заклучоци со кои ќе се допрецизираат формите и начините на финансирање на високото образование.

2. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Со истражувањето направено за потребите на докторската дисертација не застанавме само на интерпретација на резултатите и на нивото на научно емпириска елаборација на воопштени прашања и теми. Напротив, идејата беше преку истражувањето да се опфатат и фундаменталните потреби на современото демократско општество за тоа како треба да се развива образовната дејност. Имено демократизацијата на политичкиот живот секогаш неминовно бара нови пристапи во образованието и во дејствувањето на образовните системи, а со тоа и се поголема одговорност на граѓаните да учествуваат во обликување на социјално-образовните програми така што во едно општество тоа значи израз на волјата на граѓаните за практичен придонес во сите сегменти на општественото работење и живеење. Исто така мора да се нагласи дека периодот што се врзува со заокружување на законската рамка во високото образование е една временска рамка што беше и своевиден предизвик дека на проблемот ќе му пријдеме со очекувањето дека конечно се заокружува еден значаен и многу комплексен сегмент кој треба да придонесе кон создавање на амбиент за остварување на образовните цели кои се зацртани во Стратегијата за развој на високото образование.

Основна цел на ова истражување беше да се соберат објективни, непристрасни и проверливи податоци за моделите на планирање и нивно приближување до нашата реалност. Со тоа собирањето на податоците беше комплексно и целно-насочено, а истражувањето се подведна под целосно стандардизирана планска процедура.

Целите на ова истражување беа насочени кон согледување какви се размислувањата за финансирањето на високото образование на Р.Македонија; да се согледа дали финансиските средства кои се издвојуваат од буџетот се доволни за високото образование во Република Македонија; да се утврди каузалноста на планирањето и на финансирањето на високото образование-условеност, меѓузависност и изразени специфики; да се открие дали се потребни нови пристапи на планирање на потребните финансиски средства за високото образование; да се разбере начинот на кој се остваруваат реформите во образованието и особено да се согледа кои фактори влијаат на реформите на високото образование; потоа да се согледа какви се размислувањата за моделите

на финансирање, како ги толкуваат прашањата коишто се поврзани ефикасно искористување на финансиските средтсва и дали нивната примена ќе обезбеди стабилност и сигурност во финасирањето на високото образование, односно дали тоа ќе доведе до оптимализација на условите; што значи практична имплементација и примена или пресликување на одреден модел на финансирање од некоја од државите членки на ЕУ; дали се доволни издвојувањата на финансиски средства за потребите на високото образование, како и согледување на одредени размислувања за законските одредби со кои се регулира финансирањето на високото образование.

3.ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Задачите на истражувањето беа насочени кон:

а) утврдување на моделите на планирање кои се применуваат во високото образование во државите членки на ЕУ преку анализа на нормативните решенија за да се канализираат можните предлози за промени во сферата на менаџирањето на финансиските средства наменети во високото образование во Македонија,

б) утврдување и давање на предлог за најоптималните решенија за изнаоѓање на модел на планирање во Македонија применлив во високото образование врз основа на кој ќе се согледуваат промените но и ќе се следи неговата успешност во алокација на финансиските средства.

в) доаѓање до одредени сознанија, (како недостатоци во нормативната рамка, неизграденост на процедури во Македонија), критички осврт и нудење на практични решенија кои ќе придонесат за *воспоставување* на ефикасен систем за планирање, програмирање и буџетирање,

г) придонес за изградба на модерен и ефикасен систем на финансирање на образованието во Република Македонија, за што е потребно имплементирање на *интегриран систем и единствен модел* на планирање, а со цел максимална и навремена реакција на сите субјекти во системот, со рационално и ефикасно искористување на сите расположиви ресурси.

д) анализа на содржина на релевантни документи за планирање на финансиските средства и алокација на расположливите ресурси во Република Македонија и некои земји членки на ЕУ.

4. ИСТРАЖУВАЧКИ ПРАШАЊА

Во согласност со квалитативниот карактер на истражувањето поставивме поголем број истражувачки прашања, и тоа:

1. Какво е финансирањето на високото образование на Р.Македонија?
2. Дали се одвојува доволно финансиски средства за високото образование?
3. Условеноста и меѓузависноста на планирањето, финансирањето и стратегиите за развој?
4. Какви пристапи има на општествена побарувачка на финансиски средства?
5. Кои форми се прифатливи за финансирање на високото образование?
6. Кои се спецификите на одделните модели на планирање кои се применуваат во високото образование?
7. Каква е поврзаноста на процесот на планирање и процесот на буџетирање на ниво на високообразовна институција?
8. Кои финансиски инструменти се користат во земјите членки на Европската унија?
9. Кои се специфичностите на моделот на планирање и финансирање на високото образование во ЕУ?
10. Дали примената на соодветни модели на планирање во високото образование во некои од државите членки на Европската унија преку оптимализација на условите и можностите во Р.Македонија ќе овозможи ефикасно искористување и алокација на финансиските ресурси?

11. Дали системот на финансирање влијае на планирањето и стратегиите за високо образование?
12. Дали примената на унифициран модел на планирање ќе овозможи поефикасна алокација на средствата наменети за високо образование во Р.Македонија?
13. Каква е условеноста на финансирањето од политичката волја?
14. Каква е улогата на соодветните тела за финансирање и развој во утврдување на висината на средствата за реализација на годишната оперативна програма на соодветната јавна високообразовна установа?
15. Какво е значењето и примената на законските одредби од аспект на финансирањето на средства?.

5. МЕТОДИ И ТЕХНИКИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Комплексноста и карактерот на предметот на истражување ја определува комбинацијата на согледување и емпириско истражување, што бара примена на поголем број на теориско-емпириски методи на истражување. Поаѓајќи од предметот на работа, како главни методи кои се користеа се: анализа на содржината, компаративната метода, динамичката и структуралната анализа, статистичката метода и посебните научни методи.

Анализа на содржината. Овој метод се користи како посебна методолошка постапка за добивање податоци преку проучување на соодветната литература која од различни аспекти ги третира прашањата поврзани со планирањето, финансиирањето и особено моделите на планирање и финансирање. Примерокот на анализа на содржина го сочинуваат нормативните акти од кои треба да се согледа како е уредена оваа област преку нормативната рамка и други подзаконски акти на субјектитите од образовниот систем.

Како *единици за анализа* се користеа селектирани книги, публикации, одбрани научни трудови, извештаи, меѓународни документи. Постапката опфати: создавање на прегледи, теоретска разработка и експликација на предметот на истражување итн.

Компаративниот метод. Овој метод се користеше за споредување на сите податоци, а кои се однесуваат на одредени показатели кои укажуваат на состојбата на примена на модели на планирање во финансирањето на високото образование во некои од државите членки на Европската унија, а врзано за утврдување на најсоодветно решение во рамките на оваа област и можноста за практична примена во нашата држава. Со овој метод се изврши и споредбена анализа на законските решенија во некои држави членки на Европската унија и на одредени акти кои се однесуваат на регулирање на прописите за работа во делот на финансирањето на високото образование. Исто така, со комбинирање на овој метод и на анализата на содржината поимот врзан за моделите на планирање се разграничи од терминолошките слични поими.

Динамичка и структурна анализа главно се примени во комбинација со компаративниот метод при што анализата е направена врз основа на праксата и на релевантната странска и домашна литература од областа на предметот на истражување, законските и подзаконските акти во Македонија, податоци и извештаи од други државни органи и институции итн.

Дескриптивниот метод најде своја примена како општ метод на истражување преку кој на научна основа треба да се конципира сеопфатна, систематизирана целина и објективен приказ за појавата која се истражува, преку систематско прибирање на податоци и извлекување соодветни заклучоци.

Аналитичко-синтетичкиот метод на научно истражување се користеше преку примена на инструментите на дескриптивна и експликативна анализа, во рамките на кои се изврши поединечно анализирање на податоци и систематизирање на добиените факти во логична целина. Преку методот на анализа и синтеза се испитуваа појдовните концепти на самиот истражувачки проект и се претставија односите меѓу нив, со цел да се обликува теоријската и методолошката истражувачка рамка и низ неколку основни фази како што се планирање, односно дефинирање на сите елементи на содржината на истражувањето, собирање, селектирање и обработка на емпириските податоци и на крај спроведување на анализа, да се изведат соодветни научни докази.

Индуктивно-дедуктивниот метод на научно истражување, овозможува осознавање на појавата што се истражува како целина на општото и посебното. Преку примена на индукцијата како почетен процес во научното проучување,

која подразбира систематска примена на индуктивен начин на заклучување врз основа на анализа на поединечните факти, се дојде до општи заклучоци. Дедуктивниот метод опфаќа систематска примена на дедуктивен начин на заклучување, со кој од општите ставови, со соодветна анализа, се изведуваа посебни односно поединечни заклучоци.

Покрај методите на истражување во докторската дисертација се примени и соодветна техника на истражување. За потребите на докторската дисертација како техника за прибирање податоци беше спроведено интервју.

За целосно спроведување на потребното интервју претходеше и фазата на подготовка за да може да се спроведе непречено самата методолошка техника. Понатаму следеше интервјуирањето на испитаниците, па селекција на одговорите. Селекцијата се вршеше со цел да се анализираат само оние прашања кои навлегуваат во суштината на истражувачкиот проблем. Преку анализата на одговорите истовремено се направи и селекција на одговорите врз основа на издвојување на исказите понагласени од помалку нагласени, специфични од помалку специфични, со индикативна и без индикативна вредност. Некомплетните одговори и особено нејасните не беа земени во предвид за анализирање и разгледување.

Во следната фаза беше направена разработка на прашањата во засебни тематски целини, односно следеше тематската разработка на самите прашања. Ова овозможи да се артикулираат соодветните искази во практични конкретизации на одговорите. Претходно се направи и категоризација на испитаниците за да се дојде до што е можно попрецизни одговори и да се поедностави процесот на селектирање на одговорите. Секој транскрипт како што беше потенцирано беше ставен во засебна тематска целина, а исказите беа компарирани со цел да се детектираат одредени состојби во сферата на финансирање на високото образование и да се утврдат препораките, но и сличностите и разликите на исказите со цел да се нагласат повеќе значајните од помалку значајните. Ова овозможи да откриеме нови внатрешни димензии на проблемот кој го акцептиравме.

Во однос на постигнување на очекуваните резултати, мора да се нагласи дека тие делумно се остварени. Периодот додека се спроведуваше истражувањето (политичката состојба) предизвика одредени влијанија и

импликации врз расположливоста на испитаниците особено нивниот интерес да дадат прецизни и аргументирани одговори во пресрет на проектираните барања.

Мора да се истакне дека истражувањето покажа одредени предности, но и одредени слабости. Предностите се согледуваат во следното: се доби пристап до испитаници кои најдиректно ги препознаваат состојбите со финансирање на високото образование и добро ги познаваат процесите во оваа сфера. Следната предност е целната насоченост на истражувањето за да се постигне целносообразен ефект. Понатаму како предност се утврди дека реализирањето на разговорите е едноставна, непосредна, последователна и нема потреба од ангажирање на тимови за да се спроведе истражувањето на терен кој бара енергија, човечки потенцијал, средства, што се вообичаена пракса за другите видови истражувања.

Слабостите на квалитативните истражувања не се за потценување. Едни од нив се врзуваат за пристапот кон целната група. Други се детерминирани од големите очекувањата дека со истражувањето ќе се дојде до поголема објективна вистина и валоризација на добиените резултати. Некои од слабостите се среќаваат особено кај некои од испитаниците поради делумната вклученост, или невклученоста во реформските процеси. Еден мал дел од испитаниците покажаа мала заинтересираност и подготвеност за соработка, додека кај мал дел од испитаниците комуникацијата се одвиваше тешко. Оттука, добиените резултати значително се разликуваат од оние кои целосно им пристапиле на одговорите на прашањата од оние кои имале определена резерва со што дале скромен придонес во истражувањето. Понатаму, проблем за истражувачот претставуваат и премногу различните одговори за едно исто прашање каде што не може да се извлече главната поента. Следен проблем кој беше изразен во мала мера се врзуваше со недавањето одговори на сите прашања. Ова говори дека конзистентноста на одговорите на одделни прашања, се заснова на тоа дали испитаникот внимателно се посветил на одговорите. Тоа што му преостанува на истражувачот е да ги мотивира и да поттикнува добра волја кај своите испитаници. Сепак, оваа дилема се врзува со слободното размислување и етиката на истражувањето кога безусловно налага да се почитува правото на испитаникот да одговара на прашањата за кои смета дека треба да даде аргументирани одговори и да има можност тој да оцени на кое прашање нема да го даде потребниот одговор. Исто така, евидентно беше дека

испитаниците кои се наоѓаат моментално на раководни функции се однесуваат порезервирано во изнесувањето на ставови за одредени прашања во однос на тие испитаници кои биле поранешни функционери, односно моментално не извршуваат никакви раководни функции.

Сепак, тоа што е важна карактеристика на овие истражувања е можноста за добивање на повеќе одговори, односно на поставените прашања следуваат одговори, а на одговорите и дополнителни прашања истовремено со водење сметка на заштитата на анонимноста и доверливоста на добиените одговори. Така, најголемиот број испитаници се определија да бидат анонимни, истакнувајќи дека тоа ќе му овозможи подобар однос и давање на попрецизни и аргументирани одговори на самите прашања.

6. ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Во основа кога станува збор за нестандардизираните интервјуа тие имаат одредена своја специфика и ограничена примена во однос на примерокот кој беше интервјуиран.

За да се утврди каков примерок треба да се опфати со истражувањето се тргна од претпоставката дека најрелевантен за овој вид на истражување е примерокот на процена какви испитаници треба да бидат опфатени со самото истражување. Примерокот опфатен со истражувањето беше намерен заради добивање податоци од определени лица кои раководат со конкретни функции, а секако имаат допирни точки со предметот на интересирање, а особено беа опфатени оние испитаници кои директно или индиректно имале допирни точки со финансирање на високото образование. Вкупно, беа изведени 43 интервјуа. Теренската работа се одвиваше во временски период од 20 декември 2017 година, до 30 март 2018 година. Прашањата беа исти за сите испитаници, а разговорите се водеа слободно, непосредно, а се обработија само оние прашања квалитативно кои имаа определена индикативна вредност.

Со истражувањето беа опфатени испитаници кои ги поделивме во неколку категории и тоа:

1. испитаници претставници на извршната власт (министри за образование и наука, заменици министри за образование и наука, државни секретари).

2. испитаници претставници на управувачката функција на Универзитетите и факултетите (ректори, проректори за финансии, декани, продекани за финансии).
3. испитаници претставници од стручните финансиски служби на Министерството за образование и наука и на факултетите.

Во текот на истражувањето беа реализирани разговори со: четири министри за образование и наука, со два поранешни државни секретари за образование, со седум ректори (пет актуелни и два поранешни), со четворица проректори за финансии (три актуелни и еден поранешен), со тринаесет декани (девет актуелни и четворица поранешни), со шест продекани за финансии (три актуелни и три поранешни), со седум лица од стручните финансиски служби на Министерството за образование и наука и на факултетите. Поконкретно беа интервјуирани испитаници претставници на извршната власт, односно лицата од врвниот менаџмент на ресорот образование, испитаници претставници на управувачката функција на Универзитетите и факултетите (ректори, проректори за финансии, декани, продекани за финансии) и тоа: од Универзитетот „Св.Кирил и Методиј“ од Скопје, од Универзитетот „Гоце Делчев“ од Штип, од Универзитетот „Климент Охридски“ од Битола, од Фон универзитетот-Скопје, од Универзитетот „Мајка Тереза“ од Скопје и испитаници претставници од стручните финансиски служби на Министерството за образование и наука и на факултетите и универзитетите.

ГЛАВА III

АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ

Во рамките на согледувањето на одговорите на поставените прашања нашите очекувања беа да согледаме одредени специфичности и законитости поврзани со финансирањето на високото образование, но и да се воочат одредени слабости, а идејата беше преку соодветна анализа да се дадат конкретни препораки за подобрување на финанисирањето на високото образование и особено за изборот на моделот на планирање како најсоодветна претпоставка за оптимализација на ресурсите.

Потребата да се изнајдат решенија кои се од една страна економични, рентабилни и исплатливи, а сепак ефективни е сериозно прашање за персоналот и за раководството на високо образовните институции. Резултатите од овој ангажман се одразуваат на професионалниот развој и на хармонизација со новите методи на учење и современите технологии. Поради овој факт, високообразовните институции се исправени пред предизвик кој се наметнува, а тоа е потребата за изнаоѓање иновативни начини за развој, првенствено поради новите економски реалности кои вршат притисок врз ресурсите.[321]

Во продолжение ќе бидат изнесени општите констатации за ставовите на испитаниците во однос на планирањето и финансирањето, средствата кои се издвојуваат за високото образование, финансирањето на високото образование, буџетот и буџетирањето на високото образование, потребата за планирање и стратегиите за развој, пристапите на финансирање, моделите на финансирање и планирање и нивната примена во високото образование, компаративните искуства од финансирањето на образованието во земјите членки на ЕУ, оптимализацијата на трошоците и на издвојувањето финансиски средства за високото образование, усогласеност на правната рамка итн.

[321] Kukulska-Hulme, A. (2012). How should the higher education workforce adapt to advancements in technology for teaching and learning? *The Internet and Higher Education, 15(4,* 247–254.

1.1. ФИНАНСИРАЊЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО

Финансирањето на образовниот сектор е холистички и нормативен концепт. Како таков тој треба да е ослободен од влијание на личните мислења и на субјективниот фактор и да биде израз на објективната вистина која претпочитува адаптација на образовниот сектор врз основа на расположливите средства на начин на кој менувањето на главната перцепција ќе оди паралелно со усвојување на потребните стандарди и усогласување според потребните нормативи.

Значи, финансирањето на образованието и особено високото образование е високо на агендата речиси на сите земји и ова прашање тие го поставиле како врвен приоритет затоа што вкупниот развој на општеството е условен од образованието. Ова не значи дека целта е утврдена сама по себе, туку напротив потребно е да се пристапи кон темелна реорганизација и намалување на непродуктивните трошоци кои служат само за задоволување на одредени потреби и интереси и не се во корист на образованието. Оттука, главното настојување на владите е како да се промени начинот за да се подобрат состојбите. Тоа бара соодветна процена што треба да почека за „условно“ подобри времиња. Ова во основа значи и промена во смислата за одредување на референтниот објект на обезбедување со потребните средства. Во оваа смисла, овој процес не треба да се поистоветува со потребата за понагласена улога да има образованието во државата на сметка на останатите дејности, туку, тоа треба да се гледа како процес на целосна организациона адаптација во изменети околности.

Одговорите на прашањето: „Кои се Вашите размислувања за финансирањето на високото образование на Р.Македонија“? ни откриваат дека финансирањето на високото образование е сведено на најниско ниво на интерес и дека потребно е под итно да се преземат определени мерки и активности за да се надмине ваквата состојба. Речиси сите испитаници претставници на универзитетите и на факултетите се согласуваат дека државата има обврска да го развива образованието и да води сеопфатна политика која треба да го земе предвид финансирањето на високообразовните институции како најприоритетно затоа што од него зависи и вкупниот развој на државата. Ова е многу значајно како што истакнаа пет испитаници од оваа категорија испитаници за правилно

насочување на идното планирање и третман, но и изборот на мерки и активности за да се обезбедат или да се алоцираат потребните средства за високото образование. Интересно е да се изнесе и размислувањето на четири испитаници од оваа категорија претставници на универзитетите кои сметаат дека потребно е да се врати финансиската автономија на универзитетите преку давање средства во вид на блок дотации, кои потоа раководниот тим, менаџментот, ќе ги распоредува на единиците на универзитетот согласно реалните потреби. Исто така сметаат дека државата не треба да се меша во распределбата на средствата од самофинансирање, туку само во средствата кои ги обезбедува од буџетот. Мора да се нагласи дека во оваа категорија на испитаници особено тие кои што доаѓаат од целосно интегрираните универзитети иако деканите немаат финансиска одговорност, тие сметаа дека потребно е да постои децентрализација на одредени активности за подобрување на ефикасноста и работењето на факултетите. Без исклучок сите испитаници претставници на универзитетите и на факултетите сметаат дека државата издвојува премалку средства за научно-истражувачка работа и дека овој сегмент мора да се развива и финансиски да се поддржи. Овде, сепак, како што посочија дел од испитаниците од категоријата претставници на извршната власт дека треба да се направи сеопфатна стратегија во која насока треба да се обезбеди потребната избалансираност на средствата. Претпоставуваме дека во овој случај се работи за сознанија врзани со проценки на актуелните состојби добиени врз основа на досегашното издвојување на средства. За разлика од изнесените одговори на оваа категорија испитаници, испитаниците претставници на стручните финансиски служби сметаат дека финансирањето на високото образование останува главна грижа за државата и од соодветниот пристап секогаш зависат трансферите до крајните корисници.

Во однос на добиените одговори, се смета дека сите категории на испитаници правилно ја согледале состојбата и добро ги лоцирале постојните проблеми. Оттука нема дилема дека има потреба од сеопфатен пристап на сите релевантни субјекти за решавање на ова прашање затоа што е важно, суштинско и есенцијално.

1.2. ИЗДВОЈУВАЊЕ ЗА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Средствата кои се издвојуваат за високото образование зависат од најмалку два значајни елементи. Како прво, природата и променливата амплитуда на барањата кои ги имаат другите државни институции кои се се понагласени. Како второ, во најголем дел од европските држави, дури и оние најразвиените, се води суштинска дискусија дали средствата кои се издвојуваат за високото образаование се преобемни. Скратувањето на трошоци сепак се очекува дека стихијно ќе биде една намалено очекувана дивиденда и покрај тоа што брзиот развој бара и брзи промени, нови иновации итн., кои не можат да се постигнат без активен придонес на науката и образованието. Ако ова не се разбери целосно се останато ќе биде дискутабилно и ирелевантно.

Следејќи ја позитивната западноевропска пракса поврзана со издвојувањата за потребите на високото образование наспроти нискиот процент кој се издвојува за потребите на високото образование во помалку развиените земји како што е и нашата, неминовно во наредниот период ќе се наметне потребата за издвојување на повеќе средства ако се сака како што е вообичаено науката да биде двигател на вкупните процеси и состојби во општеството во позитивна смисла на зборот. Ова во основа ќе значи дека е потребно да се изгради и да се развива современ образовен сектор кој треба да одговори на новите потреби на државата и на општеството за да можат да се движат процесите напред во сите сегменти и во сите сфери подеднакво. Јасно дефиниран став за издвојување на повеќе средства сам по себе го наметнува прашањето: „Колку финансиски средства се потребни за обезбедување на развојот и просперитетот на општеството?“. Секоја парична единица потрошена за образованието ја зголемува општата вредност на општествената благосостојба.

Оттука, често наведуван аргумент за обезбедување на повеќе пари во образованието со кој се очекува секако да се обезбеди потребната функционалност на образовниот систем е обезбедување на цената сфатена во најширока смисла на зборот, но и анализата за финансискиот инпут кој треба да продуцира развој и остварување на посакуваните цели.

Големината на средствата кои треба да се издвојат за потребите на високото образование можат да се проценат врз основа на сеопфатната

стратегија која треба долгорочно да предвиди редица параметри, како што се проекција на растот на БДП, предвидени трошоци за прилагодување на образованието кон вкупните очекувања на државата, трошоците кои се предвидени за реформи во образованието, трошоците кои се предвидени за имплементација на соодветните стратегии за високото образование, структурата на државниот буџет за образование, итн.

Структурата на буџетот за високото образование треба да биде така проектирана за да може да ги опфати сите елементи од горенаведената синтеза. Базичната претпоставка е детерминирана од реалните очекувања „Какво образование е потребно и за кого ќе биде наменето?". Наставата и квалитетот, наспроти мотивационите техники како стимулативен елемент, опремување и модернизација итн. Бројно помалку програми и организациони единици во состав на универзитетите наспроти подобро опремени училници, подобар квалитет наспроти хиперпродукција на кадри, поголема мобилност или декларативни заложби, поголеми средства за научно-истражувачка работа како логичен след и сосема различен однос од сегашната состојба во помалкуразвиените земји.

Во основа, кога се прават анализи на овие елементи на макро-економски план, треба да се оди кон остварувањето на долгорочните цели за подигнување на нивото на образование кај населението што претставува своевиден предизвик ако се земе предвид постојаната тенденција на кратење на средствата.[322] Поради тоа, важно е да се напомени дека доколку се крати од основното, средното или од високото образование, треба да се внимава на следното: а) основното и средното образование е фундаментално и есенцијално за државата, и б) високото образование претставува потенцијал за економски и за технолошки прогрес во одредена држава и на глобално ниво.

Прашањето „Колкава треба да биде висината на средствата кои се издвојуваат за високото образование" е детерминирано од побарувачката од високо-образовен кадар како краен аутпут. Тоа се студентите кои бараат прием во високото образование и секако работодавачите кои бараат соодветно образовани кадри. Факт е дека пазарот на труд зависи од продуктивноста на

[322] Woodhall, M. (2004): Cost-benefit Analysis in Educational Planning. Fourth Edition. UNESCO, Paris преземено на 10 март 2018 година, од http://www.saide.org.za/resources/Library/Woodhall,%20M%20-20Cost%20Benefitanalysis%20in%20educational20planning.pdf.

високото образование. Ова индиректно придонесува за зголемување на човековиот и на националниот развој. Контекстот на глобализација, исто така, влијае на степенот на побарувачка за високото образование, со кој стекнувањето поголеми и повеќе вештини е потреба и за студентите и за работодавците. Тоа првенствено се должи на фактот дека високото образование на поединецот му нуди нови технолошки можности со кои може да се подобрат начините на кои знаењето се продуцира, управува, распространува, пристапува и контролира.

Со цел да согледаме дали финансиските средства кои ги одвојува државата за високото образование се доволни на испитаниците им беше поставено следното прашање: „Дали финансиските средства кои се издвојуваат од буџетот се доволни за високото образование во Република Македонија?". Ова прашање предизвика мала варијација во одговорите на испитаниците.

Во зависност од статусот на испитаниците од сите категории опфатени со истражувањето може да се согледа дека нема значителни отстапувања од вкупната процена на одговорите што доминираат. Така, испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите во најголем број одговориле дека има потреба да се издвојуваат повеќе средства за високото образование затоа што образованието генерира развој и просперитет на државата. Треба да се издвои размислувањето на сите испитаника од оваа категорија испитаници кои сметаат дека висината на финансиските средства кои се издвојуваат од буџетот на Република Македонија за високото образование се недоволни и не овозможуваат да се развива науката и научно-истражувачката работа. Исто така, треба да се истакне и мислењето на деветнаесет испитаника од оваа категорија испитаници кои сметаат дека треба да се оди и чекор понапред кон пенетрирање на стопанството во образованието со конкретни барања и вбризгување на пари од реалниот сектор. Интересно е размислувањето на тројца од испитаниците од оваа категорија кои истакнаа дека високото образование е толку комплексно и слободно што може да се размислува за креирање на нов ресорен орган, односно Министерство за високо образование. Кај испитаниците претставници на стручните финансиски служби доминара ставот дека без исклучок ако не се обезбедат поголеми средства за потребите на високото образование тешко ќе може да се очекува дека ќе се обезбедат потребните реформски процеси кои треба да придонесат за непречено реализирање на зацртаните проекти.

Во овој контекст мора да се истакне дека слични размислувања во однос на ова прашање имаат и испитаниците претставници на извршната власт. Голем број од оваа категорија испитаници сметаат дека во однос на издвојувањата за високото образование треба да се има јасна визија и ориентација што треба да се постигне како крајна цел. Ова како што посочуваат е единствениот можен начин да се загарантира барем одредено ниво на квалитет и перформанси со едновремено зголемување на средствата кои се издвојуваат за високото образование. Во однос на издвојувањата интересно е размислувањето на еден испитаник кој смета дека финансирањето на високото образование не беше реално согледувано затоа што вниманието беше насочено кон евалуација и кон акредитирање нови студиски програми кои треба да бидат резултат на потребите на стопанскиот сектор и на нивните потреби. Оттука и очекувањето стопанството да покрива значителен дел од трошоците за образованието.

Од изнесените аргументации се смета дека за да може да го очекуваме потребниот квалитет и развој, нема дилема дека потребни се дополнителни финансиски средства. Следи заклучокот дека остварувањето на програмите и на активностите во сферата на високото образование се директно облигаторно зависни од финансиските средства.

1.3. ПЛАНИРАЊЕ, ФИНАНСИРАЊЕ И СТРАТЕГИИ ЗА РАЗВОЈ

За планирањето на финансиски средства за образованието, постои широка дилема во однос на неговите главни димензии и фази кои ги вклучува. Важно е да се нагласи дека со текот на времето, се менувале доминантните концепти кои преовладувале во планирањето на образованието, како и специфичните задачи, учесници и процеси кои ја формираат контурата за оваа општествена гранка.[323]

Планирањето во образованието, во својата најопшта генеричка смисла значи употреба на рационални, системски анализи во процесот на развој на образованието, со цел да се направи образованието ефективно и ефикасно, при пресретнување на потребите на учениците, на студентите и на општеството.[324]

---

[323] The Concept of Educational Need: An Analysis of Selected Literature.Vol. 27, No. 2.SAGE Journals преземено на 28 февруари 1018 година, од http://journals.sagepub.com/doi/abs/ 10.1177/074171367702700203

[324] Educational Planning: Approaches, Challenges and International Framework. International Institute for Educational Planning. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2013.

Сепак, без разлика на овој дефиниционски пристап, планирањето во образованието мора да биде идеолошки неутрално. Методологијата при планирањето треба да е доволно флексибилна и адаптибилна за да се прилагоди на ситуации кои се дијаметрално спротивни и различни според идеологијата, според нивоата на развој, како и според владината форма.[325] Според меѓународните норми, владите имаат обврска да искористат максимум расположливи средства за имплементација на соодветно образование во своите држави. Имплементацијата на правото на пристап до образование подразбира финансирање на изградба на јавни училишта, плати и обука за наставниците, обезбедување образовен материјал, итн.[326]

Кога ресурсите на одредена држава се многу ограничени, тогаш државата е обврзана да приоритизира одредени непосредни облигации, како што е воведување на пример бесплатно основно образование и да гарантира прогресивно да обезбедуваат бесплатно или достапно средно и високо образование и постојано да го подобруваат квалитетот на образованието.[327]

Со цел да се обезбеди соодветно образование, државите треба да осигураат доволна пропорција од националниот буџет која ќе биде алоцирана за финансирање на образованието и дека средствата се користат ефикасно и без злоупотреби од било каков вид.[328]

Претходно наведените премиси, не ги адресираат експлицитно прашањата со кои се соочува секоја држава во целост. Поради тоа, погрешно е да се започнува образовно планирање со нудење на ригидна, монолитна формула која треба да се наметне униформирано во сите ситуации. Исто така, подеднакво е неправилно и да се отпочне со образовно планирање со

[online], преземено на 11 март 1018 година, од http://www.moe.gov.jo/Files/(22-12-2013)(1-01-43%20PM).pdf

[325] Educational Planning: Approaches, Challenges and International Framework. International Institute for Educational Planning. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2013. [online], преземено на 11 март 1018 година, од http://www.moe.gov.jo/Files/(22-12-2013)(1-01-43%20PM).pdf

[326] Planning Theory or Planning Theories. Journal for Education in the Built Environment. Volume 4, 2009. преземено на 3 март 1018 година, од https://www.tandfonline.com/doi/full/10.11120/jebe.2009.04020029

[327] Bray, M., Varghese, N.V. (2011) (eds.). Directions in Educational Planning: International Experiences and Perspectives. преземено на 7 март 1018 година, од http://www.edu.su.se/polopoly_fs/1.96250.1343653013!/menu/standard/file/2012_EP_General_Introduction.pdf,

[328] Education Financing. Right to Education Initiative (2017): преземено на 27 февруари 1018 година, од http://www.right-to-education.org/issue-page/education-financing,

ексклузивен фокус на квантитативната експанзија на образованието, при што се врши едноставна магнификација, без да се прават суштински промени.[329]

Оваа погрешна перцепција произлегува делумно заради тоа што така најчесто се практикувало образовното планирање, иако не станува збор за лимитација која не може да се отстрани. Дополнително, се појавува и заради тоа што планирањето се потпира и користи статистика, доколку ја има на располагање. Тоа што треба да се земе предвид е дека статистичките податоци се само квалитативниот сегмент од фактите, и дека постои и квалитативниот аспект.

Во основа за да биде ефективно, планирањето мора да го земе предвид и имплементирањето, односно дали се постигнал или не се постигнал напредок, како и непредвидените пречки кои се појавуваат и секако што се преземало за нивно надминување. Во таа насока, плановите не се прават еднаш засекогаш, туку тие мора да се менуваат и да се адаптираат во повеќе варијанти во зависност од потребата. Како што плановите за одреден период прераснуваат во активност, планирањето на наредната фаза е неопходно да отпочне, надополнето со *фид бек* од претходната фаза.[330]

Планирањето и креирањето на политиките и носење на одлуките, се однесува на одговорните на високите и на пониските нивоа. Со тоа, планирањето треба да биде интегрален дел од целокупниот процес на образовниот менаџмент и се однесува на сите нивоа – од учителите во училниците, до државните министри, со цел да се донесат најдобрите одлуки поткрепени со релевантни информации. Преку планирањето, појасно се согледуваат специфичните цели на кои се однесува, бројните алтернативи кои се на располагање за остварување на специфичните цели, како и импликациите од истите. Исто така со планирањето се постигнуваат поголеми и подобри агрегатни резултати, во рамките на расположливите ресурси. За да се достигнат овие бенефити, планирањето треба да користи широка перспектива преку која многу од испреплетените варијанти може да се стават во фокусот на системска

[329] Bray, M. (1992): Educational Planning in Small Countries. University of Hong Kong. преземено на 1 март 1018 година, од http://web.edu.hku.hk/f/acadstaff/376/ Educational%20Planning% 20in%20 Small%20Countries.pdf

[330] Chang, G.C. (2006). *Strategic Planning in Education: Some Concepts and Steps*. IIEP/UNESCO, Paris.

анализа при избирањето на најсоодветната.[331] Од овие причини, многу земји од светот го насочуваат вниманието кон високото образование при креирањето на политиките и стратегиите за развој.[332]

Планирањето стратегии за развој е сеопфатен процес за одредување на проекциите, идните посакувани ситуации и исходи, тековните недостатоци на високо образовните институции, за изнаоѓање најдобра алтернатива за постигнување на целите од стратешките планови, преку систематски процес на поставување критични прашања со кои се соочува раководството. Тоа значи давање експлицитни одговори со кои се поврзуваат целите и активностите, како и ресурсите кои се потребни за да се постигнат. Со тоа стратегиите за развој се ориентирани кон иднината, со флексибилен осврт врз предвидените и прогнозираните трендови и сценарија.[333]

Значи, планирањето стратегии за развој е процес со кој се поставуваат организациските цели и се носат одлуки за сеопфатни оперативни и административни планови за да се остварат поставените цели. И покрај значењето на планирањето на стратегиите за развој, со кои ќе се достигнат организациските цели, нивното критично влијание не доволно се пропознава. Во таа насока, поради генералниот став дека стратешкото планирање на развојни цели може да се изостави поради разни причини, меѓу кои најчестата е дека тоа е скапа и неизвесна активност, се наметнува еден од основните предизвици во однос на планирањето стратегии за развој, а тоа е обезбедувањето информации во врска со интерните предности и недостатоци, како и надворешните можности и ризици со кои се соочува универзитетот.[334]

Планирањето стратегии според некои теоретичари претставува креативна моќ на раководителите при планирање на идните ситуации. Стратешкото планирање ги анализира ризик факторите од опкружувањето, и нуди солуции кои се соодветни за постигнување на целите, истовремено редуцирајќи ги

---

[331] Coombs, H., P.: Whatis Educational Planning? Fundaments of Educational Planning. UNESCO, преземено на 1 март 1018 година, од http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000766/076671eo.pdf,

[332] Hussein, S., El-Nasr, A., M.: Resources Allocation in Higher Education Based on System Dynamics and Generic Algorithms, *International Journal of Computer Applications. Vol. 77, No. 10*, преземено на 11 март 1018 година, од https://pdfs.semanticscholar.org/59ef/db0cbecbfc0d103f880357409bd08603eb48. pdf,

[333] Educational Planning – Theory and Practice (2012). Stockholm University. Institute of International Education,

[334] Persaud, A.(2017): Integrated Planning for Education and Development. European Journal of Education. преземено на 2 февруари 1018 година, од http://onlinelibrary wiley.com/doi/10.1111/ejed.12233/full

слабостите и заканите на минимално ниво за истите да бидат надминати во одреден временски интервал и во конкретна ситуација. Исто така, планирањето стратегии за развој во високото образование создава долгорочна претстава за насоките на дејствување, и претставува суплемент за постигнување на оптимални резултати и посакувани состојби.

Во рамките на овие размислувања за планирањето и за стратегиите за развој бевме поттикнати да поставиме и конкретно прашање кое се однесуваше на тоа „Дали финансирањето во високото образование треба да биде условено од планирањето и од стратегиите за развој на високото образовение“?. Од ова прашање произлегоа неколку интересни збирни одговори што заслужуваат соодветно внимание во оваа анализа. Имено, особено е интересен податокот дека поголемиот дел од испитаниците 34 од вкупно 43 сметаат дека финансирањето на високото образование мора да се заснова на одредени стратегии за развој и на конкретни образовни политики. Само мал број од категоријата испитаници претставници на универзитетите и факултетите сметаат дека стратегиите за развој се само определена рамка која проектира одредени цели, а не конкретни финансиски средства. Во овој контекст е размислувањето на еден испитаник од оваа категорија испитаници кој смета дека планирањето треба да произлезе од потребите, а не обратно финансирањето од планирањето. Во однос на планирањето понатаму се истакнува дека финансиската автономија се нарушува уште во процесот на планирање и изработката на плановите до спроведување на целите. Исто така и еден испитаник од категоријата испитаници претставници на извршната власт е на мислење дека ако целите не се поткрепени со конкретни финасиски показатели тогаш нивното остварување ќе биде реално неостварливо. Истите ставови ги изнесуваат и испитаниците претставници на стручните финансиски служби кои сметаат дека за се што се планира мора да се обезбеди реална финансиска конструкција за да биде остварливо. На ниво на универзитети и факултети има реален начин на планирање, но се проблематизира постапката во Министерството за образование и наука и во Министерството за финансии.

Сметаме дека ова е драстичен податок што оди во прилог на ова прашање да се пристапува со сета сериозност. Ова подразбира дека во иднина мора да се води сметка за ангажирање на високостручен кадар кој ќе знае да прави соодветни стратегии и планови за развој со голема вклученост на

академската заедница и на сите релевантни фактори кои имаат обврска да работат на унапредување на образованието.

1.4. ПРИСТАП НА ОПШТЕСТВЕНА ПОБАРУВАЧКА НА ФИНАНСИСКИ СРЕДСТВА

Социјалните трендови и општествената побарувачка се термини кои се нецелосно до крај прецизни и може да се претстават на неколку начини. Најчесто терминот општествена побарувачка се користи да се објасни целокупната бројка на поединечни барања за образование за одреден временски период и за конкретно место, а сепак во специфични културни, политички и економски околности. Во ситуации кога има помалку училници и образовни простории во однос на кандидатите кои сакаат да ги зафатат, може да се каже дека општествената побарувачка ја надминува понудата.[335] Нормалниот одговор тука вклучува два значајни елементи. Едниот е во релација со одлука на владата да определи ковота на студенти за настава. Имено, кога тоа е случај, автоматски побарувачката расте и е предодредена од демографијата. Втората точка се однесува на доброволната побарувачка, односно таа директно влијае на трошоците за образование за ученикот/ студентот и неговото семејство, и не само за директните трошоци, туку и за оневозможените приходи.[336]

Овој пристап ги наведува јавните власти да можат да влијаат на големината на општествена побарувачка, и како процес, важно е да се напомени дека е поедноставно да се изврши стимулација за зголемување, отколку реверзибилниот процес. Тоа подразбира, одредена влада, која има материјална можност тоа да го изведе, арбитрарно да ја зголеми општествената побарувачка со тоа што ќе се наметне задолжително да се зголеми квалитетот на наставата, или пак ќе се воведе определена минимална партиципација во случаи кога мора да исплаќа компензација на учениците/студентите или на нивните

---

[335] Application of the Principles of Social Demand Approach in the Implementation of Universal Basic Education. Asia Pacific Journal of Multidisciplinary Research. Vol. 2, No. 1, February 2014. преземено на 11 март 1018 година, од https:// www. scribd.com/document/213943014/Application-of-the-Principles-of-Social-Demand-Approach-SDA-in-the-Implementation-of-Universal-Basic-Education-UBE-In-Nigeria-A-Sociological-Anal,

[336] Five Approaches to Educational Planning: Social Demand Approach (2014) преземено на 1 март 1018 година, од http://anwaarahmadgulzar. blogspot.mk/2014/03/five-approaches-to-educational-planning.html

родители/старатели за оневозможените приходи.[337] Исто така, владите може да имаат и друг пристап, односно како мерка може да употребат пропаганда за да ја стимулираат доброволно побарувачката за образование. Тука е пресудна актуелната култура, климата која владее во однос на ставовите кои одредено општество или социјална група кои ги има кон образованието и колку е тоа исплатливо и колку е финансиски достапно.

Мерењето на општествената побарувачка е често екстремно тешко или невозможно, освен кога станува збор за исклучокот кога задолжителното образование е придружено со добри демографски статистички податоци за релевантните возрасни групи (што е случај за повеќето индустријализирани нации, поретко во земјите во развој).[338]

Солидна илустрација на општествена побарувачка е еден од пристапите на УНЕСКО кој се однесува на пристапот на регионални цели. Употребениот метод е во основа многу едноставен, потешкиот дел се однесува на добивањето на основните факти и статистики за негова примена.[339] Првиот чекор е прибирање на најдобрите расположливи процени за тоа колку од различни возрасни групи има во сите локални единици, и колку од нив се запишани во основно, средно или високо-образовните институции. На овој начин се воспоставуваат актуелните партиципативни стапки. Следниот чекор е да се земат предвид најдобрите расположливи проекции за идните генерации од секоја возрасна група. Третиот чекор е да се одбере партиципативна стапка и одредени интервентни години и да се аплицираат на популациските проекции, за да се одредат апсолутните цели за запишување. Последниот чекор е најголем предизвик, бидејќи бара логички и расудувачки процени се однесува на факторите на изводливост и тоа: колкав степен на образование е потребен, колку ќе чини, колку може да си дозволи економијата, колку високо-образована

---

[337] Надомест за сметка на загубен приход, односно приходите кои учениците/студентите не ги остваруваат поради присуството на настава

[338] A strategic Design Approach to Develop Sustainable Product Service Systems. Elsevier, Volume 11, Issue 8. December, 2003. преземено на 9 март 1018 година, од https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652602001531

[339] Guruge, A., Berstecher, G., D.: An Introduction to the Educational Planning Process Digest No. XII UNESCO Co- operative Program. преземено на 1 март 1018 година, од http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000630/063085eo.pdf,

сила ѝ е потребна на одредена национална економија, колку работни места ќе обезбеди, колку може да биде обезбедена екстерна асистенција, итн.[340]

Каков треба да биде пристапот на планирање на финансиски средства за високото образование е особено важно прашање наспроти пропорцијата од ресурсите на државата/заедницата која треба да биде усогласена за сметка на други работи. Оттука, особено важна варијабла и прашање кое го заслужува потребното внимание е прашањето: „Дали се потребни нови пристапи на планирање на потребните финансиски средства за високото образование“?.

Резултатите од нашето истражување покажаа дека 35 од вкупно 43 испитаници се изјасниле дека се потребни нови пристапи, што укажува на фактот дека оваа состојба може да доведе до редица позитивни ефекти во процесот на планирање и остварување на финансиски средства за високото образование. Само мал број испитаници претставници на универзитетеите и на факултетите сметаат дека сегашниот пристап е соодветен и дека му треба само мало доусовршување. Сепак ќе издвоиме неколку размислувања од оваа категорија на испитаници кои препорачуваат промена на пристапот на финансирање и тоа на две нивоа: првото, реално утврдување на материјалните трошоци за студирање, тековно и инвестиционо одржување на универзитетите и на факултетите, и второ, димензионирање на нивните буџети во реални рамки што подразбира целосно респектирање на автономните права на државните универзитети. За разлика од овие размислување два испитаника претставници на извршната власт и три испитаника претставници на универзитетите и на факултетите имаат усогласен став дека треба да има нов пристап со земање предвид на јавното-приватно партнерство како солиден инструмент за изнаоѓање на дополнителни средства. Наведоа дека по примерот на државите членки на ЕУ каде стопанството е голем извор на средства, недвосмислено оваа пракса треба да се следи во целост и да се поттикне стопанството да размислува и да учествува во создавањето кадри кои понатаму лесно ќе ги апсорбира бидејќи ќе бидат прилагодени и оспособени за нивните потреби.

[340] Six Step Planning Process for Institutions of Higher Education. REMS Express, Vol. 5, Issue 3, 2014. преземено на 1 март 1018 година, од https://rems .ed.gov/docs/Volume5Issue3.pdf,

1.5. ФОРМИ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ОБРАЗОВАНИЕТО

Изнаоѓањето форми на финансирање на високото образование подразбира знаење кое во основа е движечка сила во услови на глобализирана економија и отворени општества. Квалитетот на високо образование придонесува за поголема компетитивност на глобалниот пазар.[341] Општо познато е дека растот на глобалната економија ги зголемува шансите за оние држави кои се со задоволително ниво на образование.[342]

Процесите на глобализација кои се имплицираат и врз образовните системи овозможуваат придобивки за високо-развиените земји кои располагаат со високо образован човечки капитал, но се вистински предизвик за земјите во развој и за земјите во транзиција, кои во изразено компетитивниот свет се уште адекватно не ги адаптирале своите високообразовни институции и политики со кои ќе се креира и употребува знаењето.

Нема дилема дека глобализацијата на политичките процеси и економии, пропратени со редукција на владиното финансирање, врските со бизнис заедницата и индустрискиот комплекс, доведуваат до промени во природата на академскиот труд, образовните услуги и вршат импакт врз финансиските шеми на високото образование.[343] Поради овој тренд кој говори за рапидниот пораст на побарувачка за високо образование, сè повеќе е евидентен фактот дека јавните буџети не се доволни за адекватно финансирање на високото образование. Искуствата од политиките за приспособување во изминатите години говорат за компресија на буџетите за високо образование. Поради економските реформи, планираните алокации забележуваат опаѓачки тренд, при што се појавува потреба од експериментирање со неколку алтернативи, како што се студентски давачки, данок и приватизација, меѓу другите.[344]

Формите на финансирање на високото образование доаѓаат од различни извори, првенствено од владите и надлежните институции, надоместоци за

---

[341] National Education Association (2003): *Financing Higher Education*. преземено на 1 март 1018 година, од http://www.nea.org/home/33320.htm,

[342] Education and National Development. Planning, Administration, Finance. Vol. 4. преземено на 9 март 1018 година, од http://www.teindia.nic.in /files/reports/ ccr/KC/KC_V4.pdf,

[343] Slaughter, S. & Leslie, L.(1997), Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, преземено на 1 март 1018 година, од https://eric.ed.gov/?id=ED409816

[344] Higher Education Finance. German's Rector Conference. *The Voice of the Universities (2017)*. преземено на 1 март 1018 година, од https://www. hrk.de/ activities/higher-education-finance/

студирање, други видови на приходи од индустријата, филантропија, продажба и публикации, итн.[345]

Високото образование како општествена активност е во најголема мера финансирано од страна на државата. Околу три четвртини од целокупните ресурси за образование ги сноси јавниот сектор, а исто така се забележува и значителна експанзија во некои држави на приватниот сектор во високообразовните институции.[346] Сепак, мора да се нагласи дека без разлика на кои форми на финансирање ќе се одлучи државата остануваат одредени дискутабилни перспективи кои можат да забават заради ресурсна зависност која се употребува за да се докаже дека потребата за осигурување стабилен прилив на ресурси од екстерни извори делумно ја одредува административната диференцијација.[347] Друга спорна перспектива е институционализацијата со која се истакнува општото поимање и општествените дефиниции на организациското однесување и структура кои се сметаат за соодветни и се со помалку проблеми. Се сугерира во услови со кои ресурсната зависност ќе може или нема да може да се предвиди административниот апарат кој ги управува функциите и релациите за финансирање.

Во теоријата, постојат неколку значајни аспекти на економска оправданост за финансирање на високото образование: а) инвестициите во образованието генерираат надворешни придобивки кои се важни за економскиот развој, како долгорочниот поврат од базични истражувања, од технички развој и трансфер, кои се витални предуслови за компетитивност во услови на глобализација, б) приватните инвестиции во високото образование сами по себе не се доволни за постигнување оптимално ниво на баланс помеѓу побарувачката и понудата, в) зголемената улога на пазарот ја намалува можноста за вклученост на одредени општествени групи и поединци од економски хендикепирани средини.[348]

---

[345] Keser, Z. & Ozgan, H. (2008). An Alternative Approach to Educational Planning and Financing. 100% *Philanthropic Support for Education. Vol. 19, No. 2,* преземено на 1 март 1018 година, од http://isep.info/wp-content/uploads/ 2015/03/19-2_3AlternativeApproach.pdf

[346] International Business Research. Service Quality and Student Satisfaction: *A Case Study at Private Higher Education Institutions. Vol.1, No. 3, 2008.* преземено на 1 март 1018 година, од http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ibr/article/view/982

[347] Higher Education Finance. Education Writers Association: преземено на 1 март 1018 година, од https://www.ewa.org/higher-education-finance,

[348] Извештај на Светската банка од 1994 година.

Актуелните дискусии околу формите на финансирање се фокусирани првенствено на наставниот сегмент, кој претставува најголемата компонента на трошоците за високо образование. Финансиското планирање и анализа е процес со кој се составува и се анализира долгорочната финансиска стратегија на одредена организација.[349]

Постои широко распространета согласност дека високообразованиот кадар е суштинска за поддршка на економскиот раст и развој. На ниво на основно образование, постои генерална согласност околу тоа дека треба да е целосно субвенционирано, но ваков вид консензус недостасува кога е во прашање високото образование. Евидентен е консензусот околу идејата дека е потребно зголемување на финансиите за високо образование, но постои разидување кога е во прашање финансиската експанзија. Во поголемиот број држави, јавните субвенции за високо образование се во форма на директни грантови од страна на владата до високообразовните институции, со што им се овозможува на високообразовните институции да примаат студенти ослободени од трошоци за настава или пак трошоци кои се значително економични.[350]

Генерално, државите се постојано во потрага на нови форми на финансирање на високото образование. Основната цел е да се изнајде најсоодветен начин на финансирање кој ќе ги задоволи потребните побарувања. На прашањето: „Кои се вашите препораки за изнаоѓање на други форми на финансирање на високото образование во Р.Македонија“? добиени се речиси избалансирани одговори на сите групи на испитаници. Така од вкупниот број 43 испитаници, 26 одговориле дека потребно е да има и други алтернативни форми за да може да се извршува јавната високообразовна дејност. Ако се осврнеме на одговорите на одделните категории испитаници својствено во одговорите во најголем дел на испитаниците претставници на извршната власт е ставот дека треба да се најдат одговарачки средства пред се јавни, односно државни средства, но изнесоа мислење дека и стопанските капацитети треба да го најдат својот интерес и да вложуваат во високото образование за да ја обезбедат потребната работна сила. Важен сегмент за економската политика на ресорниот орган за образование како што истакнаа два испитаника од оваа категорија на

---

[349] Financial Planning and Analysis преземено на 25 февруари 1018 година, од http://searcherp.techtarget.com/definition/financial-planning-and-analysis-FPA.

[350] Asian Development Bank (2009): *Good Practice in Cost- Sharing and Financing in Higher Education.* The Higher Education Cost Sharing Debate. PDF, 55

испитаници е образовната политика да се заснова на стопанството, но и на останатите субјекти кои имаат интерес да вложуваат во образованието. Интересен е одговорот на еден испитаник кој смета дека формите не се важни туку самата суштина. Во овој контекст тој смета дека се што ќе биде предвидено мора да биде доследно прецизирано за да нема субјективно размислување за прашањата како треба да се постапува со средствата, односно според неговото субјективно однесување ако се не се темели на правни процедури.

Во однос на одговорите на испитаниците претставници на универзитетите и факултетите може да се заклучи дека најголем број од нив сметаат дека стожерот на јавните фукции е државата, и аналогно на тоа државата е должна да определи структура и обем на средства потребни за остварување на државните функции и потреби. Тоа значи според нив имплицирачките потребни средства за високото образование треба да се дел од системот на финансирање на јавните функции. Од оваа категорија испитаници тројца од нив сметаат дека треба да има и други форми како што се одредени компензации или други форми кои ќе ги определат универзитетите и факултетите за да не бидат во состојба на постојана зависност и условеност од државата. Ако не се бараат други форми како што истакна еден испитаник ќе имаме суспендирана финансиска автономија на универзитетите и на факултетите. Интересно е размислувањето на еден испитаник кој доаѓа од техничките факултети и смета дека соодветна форма на финансирање е по примерот на Франција каде Министерството за економија ги финансира техничките факултети со што се обезбедува напредок, иновации кои потоа се враќаат повеќекратно на стопанството. Сепак ако направиме еден генерален заклучок за оваа категорија испитаници преовладува мислењето дека потребна е сериозна анализа на потребите на бизнис секторот за да може да се изнајде најдобрата форма на соработка затоа што овој сектор генерира работни места и може во целост да го акцептира кадарот кој излегува од високообразовните институции. Исто така посочија дека ова е своевиден тренд кој обединува високо образование-бизнис заедница-економски развој.

Испитаниците претставници на специјализираните финансиски служби дадоа усогласен одговор, односно имаа идентичен став во однос на ова прашање. Така, тие се на мислење дека без разлика на какви форми ќе се

пристапи сепак мора да постои формална буџетска рамнотежа на приходите и расходите кои ги прибираат и ги трошат факултетите.

1.6. МОДЕЛИ НА ДИРЕКТНО ФИНАНСИРАЊЕ

Моделите на финансирање на високото образование чија примарна цел е обезбедување услови за развој и ефикасно функционирање на образовниот систем, може да се определат како прецизно структурирани цели за специфични прашања, јасно дефинирани, взаемно исклучиви одлуки, неоспорни причинско-каузални односи, предвидлива рационалност итн.[351] Исто така, моделите се широко распространет инструмент за моделирање и креирање на политики.[352]

Во основа, моделите придонесуваат да се интегрира знаењето за одредени системи и области, а моделите се користат за вршење анализи, за изведување прогнози и идни ситуации, како и истражување на бихејвиоралниот аспект на системите.[353]

Според одредени тенденции, станува јасно дека образовниот систем не може да биде прошируван и надградуван на сите нивоа, со иста стапка истовремено, поради ресурсите кои не го дозволуваат тоа, па оттука произлегува потребата да се создадат модели кои ќе произведат прецизни прогнози, земајќи ги предвид променливите варијабли и развојниот аспект.[354]

Планирањето на овие модели резултира со непоосредни резултати (цели од специфична иницијатива) и долгорочни резултати (учество на сите нивоа на организацијата), со што се промовира и одржува тековно демократско планирање. Резултатот од овој процес е организација која планирањето го

---

[351] Vaizey, J., Chesswas, J. D.: The Costing of Educational Plans. UNESCO: International Institute for Educational Planning. преземено на 6 март 1018 година, од http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000766/076671eo.pdf,

[352] De Vries, Penning: Models in Research and Education, Planning and Practice. Volume 3. Palgrave Macmillan, преземено на 3 март 1018 година, од https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-0051-9_1,

[353] Sen, A.: Models of Educational Planning and their Applications (2012) Harvard University. Journal of Development Planning.

[354] Johnstone, J.,N. (1974) Mathematical Models Developed for Use in Educational *Planning. Sage Journal, Vol.44,* Issue 2. преземено на 3 март 1018 година, од http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.3102/00346543044002177

усвојува како интегрален дел од тековната активност и институционалната мисија.[355]

Генерално, образовните модели на планирање може да бидат поделени на два вида: микро модели и макро модели. Првите, микро образовните модели се однесуваат на самиот образовен процес: тие го опишуваат, го објаснуваат и го предвидуваат однесувањето во образовниот процес, интеракцијата помеѓу студентите и образовниот кадар, како и помеѓу самите студенти. Вторите модели на макро ниво се ориентирани кон асоцијативниот пристап и ги детерминираат развојните долгорочните стратегиски цели и отворените ресурси во образованието. Овие пристапи можат целосно да се прикажат преку анализа на развојниот, стратешкото планирање и моделот на отворени ресурси за образование. а) развојниот модел на планирање ангажира лидерски и организациски диспозиции за да се максимизира учеството на сите организациски нивоа со цел да се постигнат организациските цели, кои пак ја надминуваат самата активност на планирање, со што се култивира и се поддржува демократска клима на постапување на ниво на целата организација. б). Моделот за стратешко планирање е базиран на концептот на отворени ресурси за образование, со кој визиите се реализираат во активности и ги опфаќа стратешкото планирање, претприемништвото и општествената одговорност на универзитетите.[356] Овој вид модел ги исцртува стратешките планови и активности за усогласување на имплементација на отворените ресурси за образование (OER), со што стратешки се поврзува долгорочната одржливост и ефективноста на универзитетот во корелација со стратешките планови. в) Моделот на отворени ресурси за образование (OER) е дизајниран со цел да го подобри квалитетот на високото образование и да го поврзе споделувањето на знаењето преку развој на капацитети составени од човечки и од општествен капитал.[357] Според дефиницискиот пристап, овој вид модел им овозможува на корисниците дозволен и отворен пристап до сите видови образовни ресурси и материјали во нивна печатена или дигитална форма (интернет страни, прирачници, публикации, материјали од предавања и курсеви,

---

[355] Hess, M., Johnson, J.(2014): A Developmental Model for Educational Planning: Democratic Rationalities and Dispositions. *International Journal of Educational Leadership Preparation.* Vol 9, No.1.

[356] Donaldson, J., A., Shu-Hsiang, C. & Jaitip, N. (2015). *Science Direct: From Vision to Action – A Strategic Planning Process Model for Open Educational Resources.* Elsevier Ltd. 105

[357] Arnold, 2012; Geser, 2007; OECD, 2007, UNSECO, 2012.

аудио и видео записи, архивски снимки, мултимедијални апликации, симулации и анимации, мапи, историски записи, софтвер и друг вид техника за пристап до знаење) кои се од сферата на јавниот сектор и се лиценцирани.[358] Исто така, со овој модел се овозможува отворена рамка со која корисниците имаат можност да го споделат, употребат, дистрибуираат, компилираат или унапредат интелектуалниот капацитет.[359]

Од изнесеното следува дека нема дилема дека моделите за финансирање се важен инструмент за остварување на плановите во определен развоен период. Во овој контекст беше и нашиот интерес кој беше фокусиран кон следното прашање: „Какво е Вашето мислење за моделите на директно финансирање и нивната применливост во РМ“?. Мора да се нагласи дека во однос на ова прашање имавме дефицит на конкретни одговори од поголемиот број испитаници претставници на стручните финансиски служби. За разлика од нив во одговорите на испитаниците претставници на извршната власт преовладува размислувањето дека потребно е да постои комбиниран модел кој ќе биде најсоодветен за македонските прилики. Еден испитаник од оваа категорија испитаници смета дека најсоодветен е модел на финансирање преку формули на финансирање. Исто така, од оваа категорија испитаници еден испитаник смета дека постоечкиот модел е најдобар само му треба негово надградување.

Одговорите кои ги дадоа испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите во голема мера се идентични како и одговорите од претходната категорија на испитаници за кои беа изнесени соодветни аргументации. Наголем број од оваа категорија испитаници (универзитети и факултети) како што беше посочено го делат мислењето дека најдобро решение се постигнува кога ќе се комбинираат повеќе модели и тоа ќе овозможи да се најде еден избалансиран модел кој ќе биде применлив и нема да биде дискутабилен. Испитаниците кои изнесоа свои аргументи, а доаѓаат од природно-математичките и од техничките науки се особено заинтересирани за моделот на формула по студент затоа што нивните трошоци за спроведување на вежби и за реализација на други наставни содржини се значително поголеми и

---

[358] The Internet and Higher Education. *Elsevier, Volume 15, Issue 4, October, 2012*. P. 247- 254. преземено на 9 март 1018 година, од https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1096751611000935?via%3Dihub,

[359] The Open University: How Should the Higher Education Workforce adapt to Advancements in Technology for Teaching and Learning? Elsevier, 2012. преземено на 9 март 1018 година, од http://oro.open.ac.uk/30754/1/AKHThe%20Internet% 20and%20HE%20post-print.pdf

државата треба повеќе да пресметува за овие области. Сепак, најголем број испитаници од оваа категорија смета дека финансирањето по запишан студент не е добро решение затоа што во трката по обезбедување на поголем број студенти ќе се обезбеди квантитет, наспроти големите очекувања за квалитет. Според нив финансирањето во високото образование треба да биде финансирање на дејноста, односно по студиски програми, а не по студент. Интересно е да се спомне дека два испитаника од оваа категорија испитаници беа на мислење дека финансирање врз основа на перформанси како модел треба да биде клучна претпоставка за рационално користење на средствата, додека еден испитаник делумно сметаше дека моделот на финансирање со наменски средства треба да е појдовна основа и платформа на која треба да се темели финансирањето на високото образование. Ќе ја истакнеме и аргументацијата на еден испитаник според која финансирањето треба да се заснова на три столба (плати, истражување и капитални инвестиции), додека во елаборацијата на три испитаници стои дека потребно е финансирањето да се обезбеди со блок дотации, и автономно да се одлучува, а државата преку контролните механизми да ги контролира средствата, односно нивната распределба. Во размислувањето на еден испитаник преовладува дека треба да постои модел на финансирање според формула која ќе ги земе предвид спецификите на подрачјата, покривање на сите трошоци со коефициент на корекција за упис на повторна година надополнет со перформанси во научно-истражувачката работа имајќи предвид број на проекти и број на статии во списанија со импакт фактор.

Од анализата може да се заклучи дека неопходно е да се изнајдат соодветните модели со цел да се осигури квалитативниот аспект на високото образование и секако плановите и поврзаните процеси при апликација и постигнување ефективност.

1.7. МОДЕЛИ НА ИНДИРЕКТНО ПЛАНИРАЊЕ

Потребата да се изнајдат соодветни модели кои се од една страна економични, рентабилни и исплатливи, а сепак ефективни е сериозно прашање за персоналот и раководството на високо образовните институции. Резултатите од овој ангажман се одразуваат на професионалниот развој и хармонизација со новите методи на учење и предавање и современите технологии. Поради овој

факт, високо образовните институции се исправени пред предизвик за изнаоѓање иновативни начини за развој, првенствено поради новите економски реалности кои вршат притисок врз ресурсите.[360]

Примената на различни модели на финансирање овозможува намалување на трошоците, со цел да се осигури ликвидноста и оптималниот проток на средства. Кога станува збор за финансиското раководење со образовните институции следните финансиски инструменти може да бидат аплицирани: кредитни линии, факторинг,[361] пролонгирање на обврските кон сметките, хартии од вредност, долгорочни заеми.[362]

Постои универзално прифатена констатација дека образовните институции од сите нивоа, вклучувајќи ги и високо-образовните институции во државите се соочуваат со финансиски проблеми при планирањето на финансискиот проток, во моментот кога треба да одлучат како да ги имплементираат опциите кои се на располагање, при планирањето на одредени расходи и трошоци за одреден временски период. Важно е да се напомени дека ова прашање е од особен интерес за државите каде правната рамка овозможува употреба на одредени финансиски инструменти за рационална алокација на ресурсите,[363] и секако за нивна оптимализација.

Во изнаоѓањето солуции за проблемот со оптимализација на ресурсите, се користи и стратифицирано земање примероци, со што се формулира математички модел за собирање пресек на податоци со администрирање на прашалник. Овој модел на симулација се развива за пресметување на трошоците за студентот, валитетот на образованието/предавањата, цената за изведување итн. Резултатите од примената на овие симулации прикажуваат дека на краток рок, зголемениот број студенти кои се запишуваат и зголемениот број ресурси, водат до значително зголемување на квалитетот на настава/образование. Но,

---

[360] Kukulska-Hulme, A. (2012). How should the higher education workforce adapt to advancements in technology for teaching and learning? The Internet and Higher Education, 15(4) стр. 247–254. преземено на 9 март 1018 година, од http://www.sun.ac.za/english/ faculty/arts/Documents/ HigherEdWorkforceAndTechAdvancements.pdf

[361] Практика во која одредена компанија/институција користи финансиски средства што ги очекува од купувачите/примачите на услуги како залог за заем.

[362] Uščpuriene, A. & Sakaluskas, L.(2017). Financial Resource Allocation in Higher Education. Informatics in Education, Vol. 16, No. 2. Vilnus University преземено на 10 март 1018 година, од https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1158238.pdf

[363] Lepori, B. Usher, J. & Montauti, M. (2013). Budgetary allocation and organizational characteristics of higher education institutions: a review of existing studies and a framework for future research. *Higher Education*, 65(1), 59–78.

како што продолжува да се зголемува бројот на запишани студенти, поради намалувањето на ресурсите и нивната ефективност, нивото на квалитет опаѓа.

Значи, за да се постигне квалитетно образование во високо-образовните институции, потребно е симултано да се оптимизира бројот на студенти, ресурси и потрошен материјал. Исто така, се препорачува креаторите на политиките да ги анализираат и да се фокусираат на долгорочните резултати, отколку на краткорочните ефекти од зголемената популациска побарувачка за високо образование. Дополнително, фиксираната популациска бројка не резултира со фиксиран квалитет. Потребно е постојано да се мобилизираат ресурси за квалитетот да може да се одржи. Подеднакво важно е и да се напомене, дека институциите треба да обезбедат ресурси и услуги како доволно академски персонал, персонал за поддршка, наставен материја, студентски сервис, активности за развој на персоналот, процена на бројот на запишани студенти, итн. Основната премиса за интеграција на оптимализација на ресурсите за високото образование се содржани во концептот на конзервација и развој на ресурсите, со презентација на карактеристиките на ресурсите. Преку анализа на карактеристиките на ресурсите за високо образование, се развива понатамошен модел за изводливост.[364] Тука, дополнително, се истакнува аспектот на интеграција и оптимализацијата на образовните ресуси во комбинација со одредени стимулативни мерки и даночни олеснувања кои во значителна мера низ призмата на моделите на индиректно финансирање можат да претставуваат значајна поддршка за образованието и на тој начин ако овие финансирачки елементи активно се употребени тоа ќе доведе до взаемна синергија на државната и крајните реципиенти во случајов студентите.

Генерално, индиректното финансирање се базира на процесот на процена на државните авторитети на кој модел треба да се базираат образовните политики. Најчестиот компромис е да се обезбеди потребниот т.н. балансиран компромис. Балансираниот протокол претставува сеопфатен и интегриран метод за мерење на изведбата и истовремено претставува менаџмент со современ пристап кон стратешкото планирање и управување. Овој метод нуди разновиден сет од индекси на изведба, меѓу кои се финансиските индикатори,

[364] Zhang, X. (2013). Optimization Model of Higher Education Resources Allocation Based on Genetic Algorithm. *Management Science and Engineering. Vol. 7, No. 3.* преземено на 10 март 1018 година, од http://www.cscanada.net /index.php/mse/article/view/j.mse.1913035X20130703.2622,

внатрешните процеси, развојот и корисниците. Неговата примена е распространета низ повеќе држави во светот, и секоја од нов носи свои искуства од праксата.[365]

За да ја видиме потребната избалансираност како е разбрана и е определена, на испитаниците им беше поставено следното прашање „Какво е Вашето мислење кои модели на индиректно финансирање се најприфатливи и имаат најдобра пракса за примена во финансирањето на високото образование во РМ“?.

Анализата на податоците кои се добиени од истражувањето за испитаниците претставници на извршната власт покажа дека сите модели треба да најдат соодветна примена како моделот на финансирање преку ваучери, владини грантови и стипендии, даночни ослободувања и олеснувања, студентските кредити итн. Тука ќе го издвоиме размислувањето на еден испитаник кој смета дека државата треба особено за апликативната дејност и проектите финансирани од страна на европски фондови преку Секретаријатот за европски прашања и Управата за јавни приходи да најде начин да се олесни пристапот и трансакциите затоа што станува збор за строго наменски средства. За овој сегмент препораката е да биде надвор од трезорскиот систем на плаќање. За разлика од оваа категорија испитаници, испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите сметаа дека државата треба да определува поголем износ на средства за стипендии од досегашните. Истото го констатираа и за студентските кредити, додека четворица испитаници од факултетите сметаа дека универзитетите треба да ги стипендираат сите студиски години, а не само прва година. Сепак, општиот заклучок на оваа категорија испитаници е дека индиректното финансирање има мал удел и дека треба да се направат дополнителни чекори за максимализирање на средствата. За разлика од оваа категорија испитаници, испитаниците претставници на стручните финансиски служби сметаа дека финансирање преку владини грантови и стипендии во голема мера ќе им биде голема поддршка на скромните студентски буџети.

---

[365] Lee, S.F. et al (2000) Strategy formulation framework for vocational education: integrating SWOT analysis, balanced scorecard, QFD methodology and MBNQA education criteria, *Managerial Auditing Journal, Vol. 15 Issue: 8*, стр. 407-423 преземено на 10 март 1018 година, од https://doi.org/ 10.1108/02686900010353999

1.8. ФИНАНСИРАЊЕ И ПЛАНИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Секоја земја членка на Европската Унија е одговорна за своите образовни системи. Политиките на ЕУ се креирани со цел да ги поддржат националните активности и да се адресираат заедничките предизвици, меѓу кои како пример може да се издвојат стареење на општествата, недостаток на работна сила и вештини, технолошки развој и глобална компетитивност. Во оваа насока е и платформата на ЕУ (Education and Training 2020 - ET 2020) која претставува рамка за соработка во образованието и обуката.

„Образование и обука 2020“ всушност претставува своевиден форум за размена на најдобри практики, взаемно споделување знаење, собирање и распространување на информации, како и совети и поддршка во политички реформи. Со цел да се постигне успешна имплементација на ET 2020, составени се работни групи од експерти номинирани од страна на земјите членки како и други инволвирани страни кои работат на заеднички инструменти и политички насоки. Советодавните активности (peer counseling) претставуваат мал број советници, искусни експерти во својата област, кои нудат совети и солуции на земја членка при креирањето или имплементирањето на одредена политика. На овој начин се обезбедува форум за колективно обмислување на алтернативи за специфични национални предизвици во партиципативен формат.

Фондовите за поддршка на политиките и проекти во иновативноста се овозможени преку програмата Erasmus + кои промовираат учење и образование на сите нивоа и за сите возрасни групи.[366]

Во 2009 година, Европската Унија, преку програмата ET 2020 постави четири цели со кои се адресираат предизвиците во системите за образование и обука до 2020 година и тоа:

1. овозможување на доживотно учење и мобилност,
2. промоција на социјална кохезија, активно граѓанство и капитал,
3. зголемување на креативноста и иновативноста, како и претприемништвото на сите нивоа на образование и обука, и

[366] European Commission: Education and the Investment Plan for Europe. преземено на 8 март 1018 година, од https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/ erasmusplus/files/library/education-investment-plan-europe.pdf

4. подобрување на квалитетот и ефикасноста на образованието и обуката

Напредокот во постигнувањето на целите се проценува на годишно ниво во рамките на Education and Training Monitor, публикација за образованието и обуката во рамки на ЕУ. Оваа публикација претставува водич за агендата на ЕУ за одржлив и инклузивен развој, преку зајакнување на образованието и обуката. Со неа се прават анализи на државите, како и интернационални компарации, се иницира дебата за приоритетните теми и реформите на национално ниво. Education and Training Monitor користи податоци од повеќе квалитативни и квантитативни извори, како што се Eurostat, анализи и истражувања на OECD, анализи на образовни системи од страна на Eurydice network итн. Таа всушност претставува актуелен извор на потребните информации од областа на образованието за сите 28 земји членки.[367]

Јасната визија на ЕУ за високото образование ги исцртува одговорите кои се потребни за институциите и лицата на раководните функции, во насока на ефикасно стратешко планирање и управување со високо-образовните институции. Тие се насочени кон овозможување и развој на интелектуален потенцијал и капацитети, зголемување на знаењето и негова примена во насока на бенефит за економијата и општеството на сите возрасни групи, да се согледаат потребите за флексибилна, одржлива економија на локално, регионално и национално ниво и да придонесе кон креирањето на демократско инклузивно општество.[368]

Европската унија преку нејзината стратегија го истакнува високото образование како клучна политичка област каде реформите директно придонесуваат за економски развој, отварање нови работни места, итн. Во таа насока, една од двете цели од стратегијата за образование е обврската на сите земји членки со која најмалку 40% од популацијата на возраст од 30-34 години ќе има завршено високо или еквивалентно образование до 2020 година.

Европската Комисија дефинираше агенда за модернизација на системите за високо образование на ЕУ, со која се исцртуваат главните полиња кои треба да се реформираат. Еден од главните предизвици во рамки на оваа стратегија е

---

[367] European Commission (2018): Education and Training Monitor: преземено на 8 март 1018 година, од https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_en,

[368] National Committee of Inquiry into Higher Education. преземено на 8 март 1018 година, од http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C7065

проширување на пристапот кон високото образование, редуцирање на времето потребно за стекнување диплома и прашањето, како да се обезбедат дополнителни средства за финансирање на високото образование, итн.

За да го разбереме значењето на планирањето и на финансирањето на високото образование во ЕУ на испитаниците им ги поставивме следните прашања: „Кои се Вашите размислувања за начинот на финансирање и планирање на високото образование на ЕУ?“.

Во одговорите на испитаниците во најголем број беше потенцирано дека дека планирањето е основна и исклучително важна премиса на која се темелат развојните елементи, а финансирањето на високото образование е исклучително главен развоен фактор на секое општество. Испитаниците речиси од сите категории испитаници се согласуваат дека земјите членки на ЕУ градат сеопфатни стратегии за развој и настојуваат да планираат повеќе финансиски средства за образованието за да го обезбедат потребниот одржлив развој. Тука ќе го потенцираме, односно ќе го издвоиме мислењето на два испитаника од категоријата испитаници претставници на извршната власт кои сметаат дека нашиот закон е прилагоден на нашите потреби, а во изготвувањето е применета најдобрата пракса од Данска, Норвешка итн. За најголем број испитаници претставници од универзитетите и од факултетите нема дилема дека треба да се користи како модел словенечкиот. Интересно е да се потенцира дека добар број од испитаниците од сите категории испитаници се изјаснаа дека немаат сознанија какви се начините на финансирање и планирање на високото образование во ЕУ.

Од изнесените аргументации на испитаниците како генерализиран став може да се заклучи дека е искажан висок степен на информираност за состојбите во сферата на финансирање на високото образование во земјите членки на Европската унија што потврдува дека имаме значителна информираност на испитаниците. Сепак може да се издвојат мал број од испитаниците кои сметаат дека нема потреба да ги насочиме нашите размислувања кон начинот и пристапите на Европската унија кон формите и инструментите за финансирање на високото образование, туку треба да се свртиме кон себе за да ги согледаме реалните состојби во нашата економија и да согледаме дали таа е подготвена да ја препознае важноста на високото образование и продуцирање на високообразовен кадар. Од анализата на

одговорите произлегува дека при креирање на соодветни стратегии и политика за образованието и особено делот на финансирање на високото образование треба да се заснова на позитивната компаративна пракса на ЕУ за да се обезбеди соодветен начин на финансирање и планирање на високото образование.

1.9. ОПТИМАЛИЗАЦИЈА НА ТОШОЦИТЕ

Високото образование е предводник на промени, придонесува за национален развој и е инструмент за постигнување на колективни стремежи и цели. Затоа треба тоа да придонесе за развојот на целокупниот образовен систем преку едукација на кадарот, развој на програми, образовни истражувања, со кои ќе се овозможат критичните масовни вештини и едукација за популацијата, потребни за секоја држава за да се осигури автентичен, ендоген одржлив развој итн.[369]

Значи, улогата на високото образование, степенот на влијание и капацитет кој се продуцира на општествено ниво е есенцијален за развојот на државата.[370] Оттука, придонесот на високото образование во продукцијата на напредни вештини и компетенции, е суштински за општествениот и државниот развој, особено во контекст на глобализација и интересот за пазарот на знаење.[371]

Оптимализација на трошоците во процесот на планирање и извршување на потребите и на расходите се спроведува со цел да може расположливите буџетски средства да се обезбедат во обем и структура доволни за да можат да се извршуваат потребните функции во образованието.

Во основа, оптимализацијата на трошоците е сложен процес затоа што треба да се обезбеди конзистентна структура на потребните средства по износ, по рокови на доспевање за исплати итн. Оптималното решавање на проблемите е условено од критериумите кои се применуваат во оптимализација и во

---

[369] Bassey, O. & Akinyemi, S. (2012). *Planning and Funding the Education in Nigeria: The Challenges*. Lagos: Faculty of Education,

[370] Kumar, V. & Chadha, A(2011). An Empirical Study of the Applications of Data Mining Techniques in Higher Education. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*. Vol. 2, No. 3, преземено на 9 март 1018 година, од http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.214.4184& rep=rep1&type=pdf#page=84,

[371] Danison, T. (2007). A Simulation Model for Resource Optimization in Higher Education Institutions. Makerere University преземено на 10 март 1018 година, од http://makir.mak.ac.ug/handle/10570/520,

ограничувачките услови, така што изборот на соодветен модел на финанасирање на високото образование е исто така поврзан со спроведување на постапката за оптимализација во зависност од бројот на ограничувачки фактори.

Генерално, изборот на моделот и оптимализацијата на условите за ефикасно искористување на финансиските средства зависи од обемот на активностите и од фиксните рокови за нивно извршување со кој се утврдува оптимален план на трошоци и од познатиот обем и лимитираните ресурси кои по некое непишано правило ги утврдуваат минималните рокови за извршување на активностите.

При изборот на моделот и особено во пресметките за соодветна оптимализација на трошоците и на ресурсите можат да се користат различни математички и други методи на оптимализација.

За да се согледа како примената на определен модел на финансирање влијае на оптимализација на условите за искористување на финансиски средства на испитаниците им беше поставено прашањето: „Што мислите дали примената на одреден модел на финансирање од некоја од државите членки на ЕУ ќе овозможи оптимализација на условите и ефикасно искористување на финансиите и дали нивната примена ќе обезбеди стабилност и сигурност во финасирањето?“. Во однос на ова прашање забележани се значајни варијации бидејќи исказите беа во насока дека се потребни извесни познавања на моделите за да се оцени влијанието врз стабилноста на финансирањето. Најголем број од испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите сметаат дека мора да се води сметка за оптимализацијата и за изборот на соодветен модел затоа што од тоа зависи и ефикасното искористување на финансиските средства. Повеќето од испитаниците претставници на извршната власт сметаат дека оптимализацијата на условите за ефикасно искористување на финансиите е важен сегмент, но мора да се води сметка и на оптимализацијата и на човечките, материјалните, инфраструктурните и на другите ресурси кои се потребни за извршување на одговарачките активности. Мал број од оваа категорија испитаници сметаат дека потребно е да се направи соодветна анализа за можноста за трошење на финансиски средства за потребите на високото образование исклучиво врз основа на реалните можности. За разлика од оваа категорија испитаници, претставниците на категоријата стручни финансиски служби сметаат дека при планирање на средствата (расходите) треба при

оптимализацијата да се земат предвид временските интервали на извршување и календарските рокови за да може да се смета на ефикасно искористување на средствата. Исто така, беше потенцирано од два испитаника од оваа категорија испитаници дека со оптимализацијата ќе се обезбеди потребната стабилност на образовниот систем.

Општиот заклучок подразбира квалитетна оптимализација на условите за ефикасно искористување на финансиите е условена од изборот на адекватен модел и дека оптимализацијата во процесот на планирање на потребите и расходите треба да се заснова на реалните финансиски (економски) можности. Со тоа реалното планирање и квалитетно комбинирање на моделите со оптимализацијата на трошоците секако дека ќе обезбедат неопходен степен на ефикасност, односно ефикасно и економично ангажирање на потребните ресурси.

1.10. ИНДИКАТОРИ НА ПЛАНИРАЊЕ И ИНСТРУМЕНТИ НА ПЛАНИРАЊЕ

Дискусијата во однос на образовното планирање и индикаторите на планирање „произведе“ повеќе принципи кои ја создаваат генералната рамка за понатамошни истражувања. Првенствено, образовното планирање треба да се одвива во одредени временски интервали за да се синтетизира во краткорочни планови.[372] Со тоа, јасно е дека прецизноста се губи со распонот на временскиот интервал, кога се има предвид периодот кој е потребен за зголемување на образовниот капацитет и образовниот резултат, како што е на пример, создавање докторски или инженерски кадри.[373]

Планирањето во образованието треба да биде сеопфатно за да го покрива целиот образовен систем со цел да се постигне хармоничен развој во сите различни сегменти. Дополнително, планирањето во образованието треба постојано да ги проширува своите погледи кон значајните видови неформално образование и обука и да осигури дека ефективно ќе биде интегрирано во

[372] Woodhall, M. (1974). The Investment Approach to Educational Planning. International Institute for Educational Planning преземено на 9 март 1018 година, од http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000692/069263eo.pdf

[373] Approaches on Education Planning in Cadernos de Pesquisa. Vol. 44, no. 153 July/September 2014. преземено на 9 март 1018 година, од http://www. scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742014000300004&script=sci_arttext&tlng=en,

формалното образование, во согласност со општествените приоритети и потреби.[374] Понатаму планирањето на образованието треба да е интегрирано и во согласност со плановите од поширокиот економски и општествен развој. Доколку целта на образованието е на најефикасен можен начин да придонесе кон личниот и националниот развој, како и најдобро да ги искористи ограничените ресурси, тоа не може да се постигне доколку се игнорираат реалностите во опкружувањето. Исто така, планирањето на образованието треба да претставува интегрален дел од образовниот менаџмент. За да биде ефективно, планирачкиот процес мора да биде тесно поврзан со процесите на носење одлуки и операционализација. Доколку се изолира на споредeн план и доколку прерасне во академска полемика таа носи фрустрации за тие кои се посредно и непосредно инволвирани. Оттука, планирањето во образованието треба секогаш да го има предвид и развојниот аспект, покрај квантитативната експанзија. На тој начин се постигнува релеванција, ефикасност и ефективност на плановите.[375]

За разлика од планирањето, индикаторите на планирањето можат да бидат дефинирани како процесирани информации во врска со конкретни образовни појави и феномени, а нивните карактеристики се: релевантност, сумирање на информации, координираност и структуираност, со што се овозможува поврзување со други индикатори за поопсежни компарации и анализи, прецизност и компаративност, веродостојност.[376]

Генерално, индикаторите треба да дадат можност за мерење на проксимативноста на целта, потоа идентификација на неповолни ситуации и пресретнување на политичките прашања и одлуки, како и споредба на конкретната вредност со референтна вредност или соодветен стандард.

Функционирањето на индикативниот систем илустративно се прикажува како контролна плоча, со која се овозможува идентификација на проблемите и се мери нивната магнитуда. Дополнително, се прави детална дијагноза и се изнаоѓаат решенија преку комплементарни анализи и истражувања.

---

[374] Garrison, R. & Kanuka, H. (2004. Blended Learning: Uncovering its Transformative Potential in Higher Education. преземено на 10 март 1018 година, од http://www.anitacrawley.net/Resources/Articles/GarrisonKanuka2004.pdf,

[375] Bates, A.& Poole, G. (2003). Effective Teaching with Technology in Higher Education: Foundations for Success преземено на 9 март 1018 година, од https://eric.ed.gov/?id=ED498562,

[376] Sauvageot, C. (1997): Indicators for Educational Planning: A Practical Guide. International Institute for Educational Planning, UNESCO.

Во основа, индикаторите играат важна улога во контрола и процена на функционирањето на образовниот систем. Релевантноста на индикаторите е дескриптивна и варира од контекстот, при што е важно да се препознае феноменот или трендот кој треба да биде измерен. Индикаторите исто така треба да имаат тенденција да го дескрибираат образовниот систем преку генерален преглед и во временски серии, како и можност за анализа на образовните политики.

Главни карактеристики на индикаторите е нивната примена при изнаоѓање причинско-последични врски во образовниот систем, нивна експликација и подобро разбирање, што е одраз на транспарентноста. Според различните ентитети, индикторите може да бидат групирани на следниот начин: А) институција, Б) студенти, В) наставен кадар, Г) трошоци.[377]

Индикаторите може да бидат групирани и околу главните прашања како на пример: нивото на образование на студентите, подготовка за пазарот на трудот, подготовка за општествена интеракција, капиталот од образованието, трошоците за високото образование, итн., а индикаторите може да бидат презентирани во формата ресурси/активности – процеси/резултати, при што се добива експликативен модел на образовниот систем.

Дискусиите за планирањето и индикаторите се постојано отворени прашања за кои се бараат нови одговори. Во овој контекст беше фокусиран и нашиот интерес, а особено кон следните подпрашања: „Кои финансиски инструменти ги користат земјите членки на ЕУ“?, односно „Кои индикатори се користат за финансирање на високото образование во ЕУ“?, и „Дали е можно да се примени или поточно преслика некој модел на планирање во високото образование од државите членки на ЕУ“?.

Податоците од нашето истражување како генерален став покажаа дека 32 од вкупно 43 испитаници сметаат дека е невозможно да се преслика определен модел и истиот веднаш да биде применлив во нашето образование. Генерално дискусиите одеа во насока дека Република Македонија одвојува премалку во однос на другите земји и не може да се преслика затоа што со мали средства не може да се постигнат истите резултати како тоа што го прават поголемите

[377] Chang, G., C. (2006). Strategic Planning in Education: Some Concepts and Steps. Education Sector UNESCO преземено на 8 март 2018 година, од https:pdfs.semanticscholar.org /873c/89216f8d4a5f0785d3ebd361c6f97b66fb9f.pdf

земји. За разлика од ова подпрашање во делот на индикаторите најголем број испитаници или вкупно 29 од сите категории имаа површни одговори, што укажува на фактот дека на испитаниците не им се познати финансиските инструменти кои ги користи ЕУ. За разлика од нив останатите испитаници опфатени со истражувањето сметаат дека примената на соодветни инструменти ќе ја структурира целосната потреба од финансии. Истата ситуација ја имавме и во однос на подпрашањето поврзано со индикаторите на финансирање на високото образование во ЕУ. Во однос на ова подпрашање може да се издвојат мислењата на дел од испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите кои потенцираат дека правилниот избор на соодветни индикатори значи и ефикасно разрешување на проблемите кои ја доведуваат дејноста во неизвесност.

Ако во претходните подпрашања постои одредена дисфункционалност на одговорите, за прашањето поврзано со пресликување на модел на планирање на високото образование во македонски рамки имаме речиси усогласени размислувања кои говорат дека добро е ако има прифатлив и применлив модел да се преслика во нашиот образовен систем. Интересно е да се напомене дека најголем дел од испитаниците претставници на универзитетите и факултетите како најдобар модел кој би можел да се преслика го предлагаат моделот на планирање и финансирање во Р.Словенија.

Од анализата на одговорите на сите категории на испитаници следат и конкретни сугестии кои укажуваат во која насока да се компарираат најдобрите практики на избор на модели и истите да се применат во нашата држава, да се направат одредени форми на соработка, односно да се зајакнат за да се црпи искуственото сознание со цел адекватна примена на компаративните искуства и практики. Општиот заклучок е дека треба да постои поголема иницијативност и да се преземат соодветни чекори за адекватна примена на соодветен модел кој ќе биде прифатлив и применлив за нашето високо образование и секако да се базира на нашите специфики и реалните можности.

1.11. ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО Р.МАКЕДОНИЈА

Високото образованието е комплексна и меѓусебно структурно поврзана целина и е од големо значење за непредокот и равојот на државата. Тоа е јасната претстава, симболика и синергија што ги поврзува јавниот сектор, образовниот сектор, економскиот сектор како двигател на општествениот развој и останатите сектори што се од голема важност за државата.

Високото образование како општествена активност е во најголема мера финансирано од страна на државата, односно околу три четвртини од целокупните ресурси за образование ги сноси јавниот сектор, а исто така се забележува и значителна експанзија на приватниот сектор и неговата пенетрација во високото образование.[378] Ваквата контрибуција и динамика на отвореност постојано ја наметнуваат потребата за реформи на високото образование.

Имено, за илустрација, многу од развиените земји, покрај земјите во развој и земјите од третиот свет, се соочуваат со потреба за реформи во високото образование – САД ја има кризата со студентските кредити, Јапонија се соочува со опаѓање на популацијата, Франција има задолжителна реогранизација, Австралија прави промени во режимите на финансирање и следствено на тоа адаптација на регулацијата, институционалните профили и стандарди, што ја отсликува двојната динамика на маркетизација и компетитивност. Сите овие процеси резултираат со пораст на надзорот и редукција на дискрециони професионални процени.[379]

Актуелните дискусии денес околу финансирањето се фокусирани првенствено на наставниот сегмент, кој претставува најголемата компонента на трошоците за високо образование. Финансиското планирање и анализа е процес со кој се составува и анализира долгорочната финансиска стратегија на

---

[378] International Business Research. Service Quality and Student Satisfaction: A Case Study at Private Higher Education Institutions. Vol.1, No. 3, 2008. преземено на 10 март 1018 година, од http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ibr/article/view/982,

[379] Abbas, S., A.(2017). Legal Regulation and Branding Higher Education Institutions (Turiba University, Riga. преземено на 3 април 2018 година, од https://www.researchgate.net/publication/320350361_Legal_Regulations_and_Branding_Higher_Education_Institutions,

одредена организација.[380] Во одредени случаи каде министерствата се повлекуваат од централизираниот модел на финансиско владеење со цел да се постигнат подобри резултати во политиките за високо образование, се развиваат стандардизирани системи за преминување од модел ориентиран на инпут со детален владин менаџмент кон модел кој е аутпут ориентиран и се карактеризира со финансиските системи и нивните ефекти врз системите на високо образование. При тоа, финансирањето ориентирано на цели базирано на параметри за перформанс се имплементира како еден од инструментите за бизнис администрација. Се состои меѓу другото, од целни договори и сметководство за расходи и активности.[381]

Со цел да се согледа дали нашата држава издвојува доволно средства за високото образование на испитаниците им беше поставено соодветно прашање. Преовладуваат мислењата од категоријата испитаници претставници на универзитетите и на факултетите дека високото образование е витален инструмент на државата, дека тоа е главниот двигател на државата и дека треба да се преземат сериозни чекори за финансирање на високото образование, затоа што вака како што е поставено посочија дека не може да ја оствари основната функција. Малите издвојувања прават сериозни проблеми во инвестирањето во виското образование, потоа не се обезбедува соодветни средства за наука и истражувачка работа и проекти, проблеми се јавуваат и околу висината на средствата кои ги обезбедува државата за плати. Тие се како што посочија речиси сите испитаници на најниско ниво. Сето тоа е резултат на многу малото издвојување на финансиски средства, односно тоа е далеку од доволното. Еден испитаник од оваа категорија испитаници смета дека начинот на кој му се пристапува на ова прашање од аспект на финансирањето е несериозно, неприфатливо и далеку од доволно. Исто така, во одговорите на најголем број испитаници од другите категории преовладуваат размислувања дека високото образование треба финансиски повеќе да биде поддржано од државата затоа што високото образование има круцијална улога за државата како што истакнаа најголем број испитаници претставници на стручните финансиски служби. За разлика од нив, испитаниците претставници на извршната власт сметаат дека

---

[380] Financial Planning and Analysis преземено на 3 април 2018 година, од http://searcherp.techtarget.com/definition/financial-planning-and-analysis-FPA.
[381] Исто

финансирањето треба да биде заедничка грижа на сите државни и недржавни актери. Исто така два испитаника од оваа категорија испитаници сметаат дека за да се обезбедат потребните пари кои ќе воспостават избалансиран систем на односи меѓу самите субјекти што треба активно да учествуваат во самиот процес, а тоа ќе значи и сериозен антиципативен пристап и градење соодветна кохерентна политика за квалитет и развој на општеството.

Општата констатација е дека Република Македонија недоволно издвојува финансиски средства за потребите на високото образование во споредба со земјите од ЕУ.

1.12. РЕГУЛИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ/ПРАВНА РАМКА

Правната рамка со која се регулира високото образование ги утврдува специфичните задачи и одговорности, како и академскиот квалитет, областите кои се покриени, развојот, финансиската одржливост, доброто владеење, пристап до високото образование, и друго,[382] но сепак нејзиното целосно ефектуирање пред сè зависи од антиципативниот пристап на субјектите што се задолжени за изготвување или дополнување на соодветната законска регулатива што за секој субјект инволвиран во оваа активност е тешка и одговорна задача.

Во основа, законската регулатива ги обединува различните делови на политиката на високото образование и претставува институционално средство преку кое можат да бидат остварени образовните цели. Според определени размислувања регулацијата создава еден механизам преку кој се оформуваат активностите на образовниот сектор. Според застапниците на обновената легитимност пак, регулацијата создава еден механизам преку кој се добиваат потребните извори на легитимност од државата и на тој начин се зголемува актуелноста на нивните услуги. Според тоа на регулацијата треба да се смета како на централен елемент околу кој се врти политиката на високото образование.

---

[382] Competitions and Markets Authority: An Effective Regulatory Framework for Higher Education: A Policy Paper. London, 2015 преземено на 3 април 2018 година, од https://assets.publishing.service.gov.uk/media/550bf3c740f0b61404000001/Policy_paper_on_higher_education.pdf,

Значи, регулативата е од суштинско значење во поглед на законското работење на високо-образовната институција, а тоа во основа значи дека се покрива целосно едно прашање кое е доста сензитивно и опфаќа една широка и чувствителна област. Регулативата, исто така, е насочена кон целосно пропишување на сите состојби кои можат да се јават во процесот на имплементација на законот со што би се обезбедило што е можно подобро и порационално да се стават во функција сите ресурси. Оттука, може да се каже дека регулативата е корисен елемент во работењето на самата високообразовна институција што им помага на клучните субјекти да воспостават соодветен баланс меѓу пропишаните одредби и остварените планирани активности. Без соодветна регулатива невозможно е да се воспостават вкупните односи и взаемност на процесот, односно сите заинтересирани страни ќе останат слепи набљудувачи на процесот. Со тоа прописот може да се толкува како одреден формален механизам на контрола кој има за цел да го насочува работењето, однесувањето и да се обезбеди одредена примена на законот.

Основното прашање што се врзува со правната рамка и беше опфатено со истражувањето беше во следниот контекст: „Кои се Вашите размислувања за законските одредби со кои се регулира финансирањето на високото образование (предности, недостатоци, транспарентност)?“. Интересно е да се потенцира дека еден поголем дел од испитаниците од сите категории сметаат дека законот е соодветна рамка за работењето и дека овозможува солидна основа да се артикулираат барањата на сите заинтересирани страни. Заради тоа како што посочија поголемиот број испитаници претставници на универзитетите и на факултетите треба да има избалансиран закон што ќе биде одраз пред сè на потребата на заинтересираните страни, а не да се наметнуваат решенија што не кореспондираат со имплементирачката процедура. Интересно пет испитаници од оваа категорија сметаат дека ирелевантно е каков е законот, основно е како се имплементира и дали во опсегот се задоволени сите страни на принципиелни основи. Најголем број испитаници претставници на извршната власт сметаат дека нема идеален закон и дека секогаш има можност за подобрување на решенијата. Исто така, тие сметаат дека Законот за високо образование секое негово отворање е можност навремено да се обликуваат и практично да се артикулираат определени потреби кои произлегуваат од пракса. Треба да се издвои мислењето на еден испитаник од оваа категорија на испитаници кој

подвлече дека се што ќе биде предмет на опсервација треба да биде и соодветно регулирано за да нема злоупотреба.

Од изнесеното произлегува дека супстанцијално регулирањето на бројните прашања може да се потврди само низ призмата на практична имплементација на законските решенија и нивната применливост во пракса.

Во рамките на ова прашање нашиот интерес беше насочен и кон односите во процесот, општествената одговорност, транспарентноста итн. Од анализата на одговорите може да се заклучи дека најголем број испитаници сметаат дека со зајакнување на односите, правната регулатива итн., дека ќе се направи голем исчекор кој ќе овозможи да се алоцираат правата и одговорностите.

Испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите сметаат дека општествената одговорност на универзитетите е филозофија која се базира на принципите на општествен развој, елаборирана како етички пристап на универзитетот кој придонесува кон унапредување и ангажман во заедницата и општеството со цел одржување и подобрување на севкупниот. Мал број од истата категорија испитаници сметаат дека општествената одговорност на самите универзитети се отсликува и во фактот дека високо-образовните институции често пати во минатото, но и во актуелните ситуации, се покажаа како клучни двигатели на социјални промени, првенствено поради универзално прифатената природа на оваа институција.

За испитаниците претставници на извршната власт општествената одговорност значи и одговорност кон себе, кон другите во заедницата. Исто така, тие сметаат дека таа се постигнува со одговорно раководење со когнитивно-образовниот, како и со трудовиот аспект. За разлика од оваа категорија испитаници, испитаниците претставници на стручните финансиски служби се на мислење дека општествената одговорност се развива преку интерактивен дијалог со општеството и заедниците, со цел да се промовираат одржливи развојни стратегии преку образование.

Во однос на транспарентноста која беше поставена како подпрашање општата констатација во однос на коментарите дадени од сите категории на испитаници е дека постојано мора да се иницира јавна расправа за сите прашања и проблеми кои се врзуваат за високото образование. Тоа значи дека транспарентноста треба да овозможи да има јавна дебата за да можат граѓаните

да бидат информирани за состојбите во високото образование и за проблемите со кои се соочуваат образовните институции.

1.13. НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАНИЕ

Постоењето на определени тела, совети итн., имаат задача да обезбедат расправа и да понудат решенија за предметната област и во основа овие тела треба да ја потврдат целокупната релевација и вредност на образовниот сектор. Овие тела имаат широк спектар на активности и во нивната работа се препознава усогласен пристап за прашањата кои се во нивниот делокруг на работа. Ова од една страна значи темелен пристап во работите, но од друга страна тоа е одлика на сложеност во работењето што значи истовремено и разноликост и комплексност.

Секој орган или тело во своето работење треба да ја обезбеди потребната доверлива одговорност за институционалните ресурси и за принципите на етичко работење, да обезбеди професионално работење, да обезбеди стручни лица кои преку нивното работење ќе бидат задолжени да осигураат и да го зголемат квалитетот на дејноста, и да знаат како да ги ангажираат вкупните ресурси за кои се адресираат до јавните потреби. Понатаму нивниот интерес е да водат сметка за примена на строга процена за исплатливост на трошоците за студирање, со цел да се обезбеди оптимално ниво на сигурност дека се достигнуваат стандардите за добро владеење, транспарентност, итн., истовремено одржувајќи го квалитетот на образование и способноста за компетитивност над оптималното ниво. Дополнителната ангажираност и работа на овие тела преку изготвување на одредени подзаконски акти нема да биде насочена единствено на обезбедување на посакуваното ниво на квалитет, на сметка на создавање супстандарден вакум. Предлозите дадени во подзаконските акти треба да претставуваат соодветна рамка со која ќе се дорегулираат или допрецизираат определени области во високото образование што ќе значи и практична примена на соодветниот закон. Со тоа овие тела или совети треба да оневозможат да се создаваат основа за преобемни регулации. Исто така, нивниот фокус на интерес секако дека ќе бидат мерилата и критериумите за финансирање на високото образование. Тоа ќе го постигнат на тој начин што

јавните финансии треба да се алоцирани настрана од основното ниво за квалитет, како и да се „компетитивно неутрални“, при што се овозможува различни видови на понудувачи да се придржуваат кон идентични правила.

Во делот на студиските програми настојувањата на телата ќе бидат да се дизајнирани на реалните потреби на пазараот на трудот и да се обезбеди потребната финансиска конструкција која од друга страна ќе ја овозможи автономијата, неутралноста во компетитивноста. Определени прашања кои ќе бидат посебно акцентирани е да се наметне потребата од разбирањето дека високото образование станува потреба, а не само опција, дека институционална автономија и јавната цел како принципи се во одредени ситуации во взаемна исклучивост, односно си противречат, дека ќе го имаат предвид фактот дека цената и трошоците за обезбедување високо образование од страна на институциите се во постојан пораст и дека ќе биде посебен императив како до соодветни механизми за одговорност со кои се постигнуваат подобри резултати без притоа да се деградира есенцијалната разноликост и слобода на високото образование.

За да видиме какви се размислувањата за овие тела или совети кои треба особено да имаат поистакната улога во делот на финансирањето и утврдување на висината на средствата беше поставено следното прашање: „Какво е Вашето мислење за функционирањето и улогата на Советот за финансирање и развој во утврдување на висината на средствата за реализација на годишната оперативна програма на соодветната јавна високообразовна установа?“. Во однос на ова прашање добивме доста интересни одговори. Така, испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите сметаат дека постоењето на вакви тела како што е предвидено и во новиот Закон за високо образование (Национален совет за високо образование) многу малку ќе придонесат за осмислување на рационален начин на прибирање и дистрибуција на расположливите буџетски средства за финансирање на високото образование особено ако се земе предвид досегашното искуство од функционирањето, односно од нефункционирањето на Советот за финансирање и развој. Мошне интересен е одговорот на шест испитаника од оваа категорија испитаници кој смета дека во телото треба да се избираат лица кои се најдобри во подрачјата кои се наведени по Фраскатиевата скала. Претходно треба како што посочија да се направат одредени критериуми за да се изберат најдобрите професори и тие да доминираат во составот неместо

претставници делигирани од државните органи. За разлика од претходното размислување три испитаника сметаат дека формирањето на Националниот совет за високо образование ќе значи дополнително оптоварување на буџетот и дека тоа тело не е неопходна варијанта за можни решенија кои треба да ги понуди до Министерството за образование и наука. Пет испитаници сметаат дека постоењето на многу тела ќе остави простор за политички манипулации и дека со тоа ќе се релативизира улогата на ресорното министерство. Интересно е размислувањето на еден испитаник кој смета дека ова тело треба да постои во рамките на собранието затоа што тоа е основач и дека треба да има повеќе консултативна улога за потребите на законодавната власт.

Испитаниците претставници на стручните финансиски служби сметаат дека постоењето на вакво тело не значи ништо ако истото не се препознае дека тоа ја има основната улога да препознае пари колку и пари за што во високото образование. Заради тоа ова тело како што истакнаа два испитаника од оваа категорија испитаници треба да е комплементарно и функционално. За разлика од оваа категорија испитаници, интересен е ставот на најголем број испитаници претставници на извршната власт кои сметаат дека ова тело ќе биде исклучително важно за да може да дава соодветни предлози како да се подобри финансирањето на високото образование. Еден испитаник од оваа категорија смета дека финансирањето на високото образование треба да се базира на реални основи. Исто така, интересно е да се види и размислувањето на уште еден испитаник кој смета дека има потреба за вакво тело, но тоа треба да има само советодавна улога. Ако му се пропишат повеќе ингеренции, тоа ќе креира политики и ако му се даде овластувања да носи одлуки тогаш телото ќе се претвори во силен механизам и ќе доминира.

1.14. УСЛОВЕНОСТ НА ФИНАНСИРАЊЕТО ОД ПОЛИТИЧКАТА ВОЛЈА

Финансирањето на високото образование зависи од економските околности, од свеста за значењето на овој сегмент, но и од политичката волја да се инвестира во високото образование. Во однос на ова постојат дијаметрално спротивни примери помеѓу државите, при што некои модели на регулација на

управувањето и финансирањето на високото образование се покажале како поуспешни, додека постојат и примери во кои регулацијата не била спроведена во практика или не ги извлекла посакуваните образовни и општествени резулати. [383]

Според тоа, содржината на образовниот развој значи дискусија за отворени прашања, политики, стратегии, мерки, резултати, итн. За разлика од едноставната верзија, планирањето за образованието претставува серија од организации и поединци кои се технички и политички активно вклучени во овој процес. Со него се наметнува процесот со кој се анализираат актуелните прашања и се креираат политики, и се врши нивна процена, имплементација и редизајн. [384]

Откако ќе биде одбрана политичка насока, планирањето за имплементација на политиката треба да почне непосредно потоа. Голем дел од оваа фаза се состои од процени, а планирањето за имплементацијата се конкретизира повеќе отколку во претходните фази на политичкиот процес. Тоа што претставува само апстрактна контура во фазата на давање политичка насока, за време на планирачкиот процес станува конкретизирана. Со тоа, планирањето конкретно претставува распоред за движење на луѓе и физички објекти, како и ресурси и мора јасно да се исцрта, притоа посветувајќи особено внимание на деталите, со што ќе се отстрани секој простор за сомнеж околу задолженијата и обврските. Физичките ресурси, откако ќе бидат евидентирани, се лоцираат и се осигурува нивната достапност, додека пак, финансиските ресурси, откако ќе бидат соодветно назначени за нивната намена, треба да се осигури дека нема да има застој, или барем дека ќе биде сведен на минимум. Персоналот треба да е подготвен за да ги спроведе планираните активности и техничкото знаење кое е потребно за да се спроведува и насочува при имплементацијата на политиките треба да биде совладана од страна на тие кои

[383] Directorate General for Internal Policies. Internationalization of Higher Education. European Parliament, 2015, преземено на 12 март 2018 година, од http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL_STU(2015)540370_EN.pdf .

[384] Haddad, D., W.(1995): Education Policy- planning process: an applied framework: преземено на 28 февруари 2018 година, од http://www.unesco.org/education/pdf/ 11_200.pdf.

ќе го вршат спроведувањето, а административните системи преку кои ќе се раководат политиките треба да се јасно структурирани и со цврста позиција.[385]

За инволвирањето на политиката во високото образование несомнено е дека таква вмешаност е недозволена. Сепак и во најдемократски држави на светот не може во целост да се ограничи. Од друга страна имаме ситуација во која во одреден број држави, сепак, инволвираноста на политиката во високото образование е очигледна и дека одредени процеси се условени за жал од политичката волја.

На прашањето „Дали сметате дека финансирањето на високото образование во Република Македонија е условено од политичката волја и од желбата на сите релевантни субјекти да го разберат овој процес дека е неопходен затоа што ќе придонесе средствата за високото образование целосно да бидат употребени и соодветно алоцирани?“ од 43 испитаници, 31 испитаник дал директен одговор, пет делумно го објасниле своето мислење, додека два испитаника одбиле да одговорат на прашањето, а пет испитаника не дале директен/конкретен одговор туку одговорите наведувале на одредени предлози.

Сите испитаници се согласиле дека има голема вмешаност на политиката во високото образование и дека разликата е само во тоа колкава е во одредени периоди таа вмешаност. Целосниот преглед ни ги конкретизира одговорите по категории. Така од сите испитаници претставници од универзитетите и од факултетите најголем број сметаат дека постои голема инволвираност и пенетрација, а двајца испитаници одговориле дека има делумна инволвираност. Интересно половина од оваа категорија испитаници сметаат дека мешањето на политиката ќе резултира со исклучително лоши последици за целиот образовен систем.

Што се однесува до испитаниците претставници на извршната власт тие начелно сметаат дека политиката е присутна затоа што таква е поставеноста на државното уредување, а мал број испитаници дадоа јасни и кратки одговори без дополнителни елаборации за вмешаноста. Ваквото размислување го делат и испитаниците претставници на стручните финансиски служби кои ја потврдија

[385] Integrated Planning for Education and Development. Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for All. Background Paper Prepared for the 2016 Global Education Monitoring Report преземено на 7 март 2018 година,од http:// unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245624E.pdf.

инволвираноста на политиката, но не навлегоа во суштинска дискусија за изнесување на конкретни аргументи во прилог на поставената теза.

Од направената анализа можеме да заклучиме дека доминира мислењето дека политиката длабоко е навлезена во образовната сфера. Разликите се само во однос на степенот на инволвираност. Интересно никој од испитаниците не објасни како може да се реши овој проблем, ниту се произнесе за некое решение. Следи дека ако се бараат дообраснувања и решенија најдобро е да се направи дополнително истражување кое ќе има задача да го утврди влијанието на политика во високото образование.

1.15. ПРОМЕНИ ВО ЗАКОНСКАТА РЕГУЛАТИВА И МЕХАНИЗМИ НА НАДЗОР

Регулацијата на високото образование вклучува различни цели и традиционално е поврзана со одреден број различни регулаторни модели или стилови. За илустрација, конвенционално, универзитетите се перцепираат како места каде има значителен ривалитет кога станува збор за прием на студенти, бидејќи тие претставуваат портали за општествена мобилност. Слично, тие исто така се перцепирани и како места за ривалитет од аспект на потребата за признание и статус на академскиот персонал преку истражувања, пронајдоци, публикации и истражувачки грантови. Истовремено, постојат и доминантните тези за академска слобода, автономија при нивната работа, како и институционална автономија.

Како и сите останати институции и организации, надзорот и регулацијата се неопходни за универзитетите, пред сè поради значењето на секторот високо образование за општествениот развој. Така што, очигледно е да се заклучи дека регулацијата и контролата во однос на функционирањето и постигнувањето на целите на образованието, не може да биде спроведувана од една единствена агенција или тело, првенствено поради експертизата, капацитетот и ресурсите кои се потребни за таа да се оствари.[386]

---

[386] Emerging Issues in Federal Higher Education Law: A Brief Guide for Administrators and Faculty. Pullias Center for Higher Education, March 2017. преземено на 10 март 2018 година, од https://pullias.usc.edu/wp-content/uploads/2017/04/Emerging-Issues-in-Federal-Higher-Education-Law-A-Brief -Guide-final.pdf.

Самите универзитети, преку процесот на акредитација, како и интерни ревизии, треба континуирано да вршат евалуација на нивните програми, со цел да се обезбеди владин надзор.[387] Регулацијата на високо-образовните институции вклучува повеќе димензии и претставува комбинација на саморегулација, корегулација и регулација од страна на независни тела.[388]

Во основа, регулаторната рамка во која дејствува регулацијата од страна на независните тела, како и опкружувањето на самите високо-образовни институции е комплексна. Со оваа рамка се утврдува бројот на тела кои нудат советодавна поддршка или мандаторна одлука за функционирањето на универзитетите, со цел да се заштитат интересите на студентите и да се осигури ефективна употреба на јавните финансии.

Сепак, една од најпроминентните појави треба да се истакне е интернационализација на природата на компетицијата за стекнување позиција помеѓу универзитетите, која се прошири и надвор од државните граници. Овие трендови отвораат дополнителен простор за обмислување на целта и опсегот на национална регулација на високото образование.[389] Димензијата на интернационализација останува високо на агендата на институциите кои нудат високо образование. Тоа е поради значењето кое оваа димензија го има во однос на одржливоста на високото образование на национално ниво, и следствено на тоа придонесува кон развој на државата, мобилноста на луѓето и способноста за компетитивност на глобалниот пазар. Интернационализацијата на високото образование е интегрална за економската благосостојба, а како процес е предизвикана првенствено од либерализацијата на меѓународната трговија. Како резултат на тоа, се забележува тренд на технолошки развој кој овозможува регионална соработка на ниво на универзитети, факултети, институти, можности за он-лајн курсеви, присуство на странски универзитети или кампуси

---

[387]Секретаријат за Европски прашања. Сојузна Република Германија, преземено на 3 март 2018 година, од http://www.sep.gov.mk/content/?id=189#.Wpp 7AOjwZdg.

[388] Lewin, K., & Caillods, F.(2001). *Financing Secondary Education in Developing Countries: Strategies for Sustainable Growth*. International Institute for Educational Planning. UNESCO Publishing.

[389] Knight, J. (1999). Internationalization of Higher Education. Organization for Economic Cooperation and Development. Program on Institutional Management in Higher Education, преземено на 12 март 2018 година, од http://ebook.umaha.ac.id/EBOOKS%20ON%20HIGHER%20EDUCATION/QUALITY%20_%20QA%20MANAGEMENT,%20EBOOK/QUALITY%20_%20INTERNATIONALIZATION%20IN%20HE%20(BUKU).pdf#page=14.

кои функционираат во земјата- домаќин, како и пораст на процесот на социјална дисеминација на знаење.[390]

Во основа, импликациите од овој тренд се повеќе димензионални и влијаат на целиот универзитетски сектор; тие имаат развојни реперкусии врз високо-образовните институции и човечките ресурси. Овие реперкусии се однесуваат на постојаниот професионален развој, развој на утврдените улоги и функции, но и вклучување на нови специфични улоги и функции кои се однесуваат на водење и поддршка на процесот на интернационализација. Сепак, покрај тоа што интернационализацијата е една од централните стратешки цели на универзитетите, мора да се напомене дека во многу држави, таа останува недоволно дефиниран и регулиран концепт на ниво на академскиот кадар и на ниво на владите.[391]

Овој концепт е интерпретиран на многу начини, и се вкрстува со многу други национални агенди за високо образование, не ретко е изграден врз тесни перцепции кои се лимитирани на само една димензија, како што е на пример, привлекување меѓународни студенти. Исто така, концептот на интернационализација е предмет на повеќе теоретски гледишта кои се поврзани со глобализацијата на универзитетите, како и механизмите преку кои се остварува.[392]

За да се согледаат промените, регулацијата, интернационализацијата и надзорот на испитаниците им беше поставено конкретно прашање: „Дали се потребни промени во законските одредби и во кој насока кои механизми да се користат за контрола или надзор“?.

Од анализата на одговорите на ова прашање кај сите испитаници произлегоа мошне интересни одговори кои упатуваат на извесни разлики. Така ако ги синтетизираме одговорите од најголем број испитаници тие не наведуваат на следните одговори: сопствените приходи на факултетите и на

---

[390] World Trade Organization. General Agreement of Trade in Services – GATS. преземено на 12 март 2018 година од https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm.

[391] Van Eekelen, I., M. *et al* (2005) Self- Regulation in Higher Education. Springer, преземено на 12 март 2018 година од http://scholar.google.com/scholar_url?url=https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/18790/Article%2520Van%2520Eekelen%2520et%2520al%25202005%2520High%2520Educ.pdf%3Fsequence%3D1&hl=en&sa=X&scisig=AAGBfm2eHtir8bE7c7tgPt_hegdUcf-cUA&nossl=1&oi=scholarr

[392] The Internationalization of Higher Education White Paper: преземено на 11 март 2018 година од http://www.jobs.ac.uk/media/pdf/careers/resources/the-internationalisation-of-higher-education-whitepaper.pdf.

универзитетите да се во комерцијалните банки, а не во трезорот со вклучени контролни механизми, евалуација на професорскиот кадар да биде јавна и да се формира база на научни работници, да има поголема соработка помеѓу интеруниверзитетската конференција, да се подобри контролата на приватните универзитети, да се ревидира политиката на акредитација на студиските програми и да се направи рационализација на студиските програми заради обемноста и дуплирањето, проектните сметки кои се финансираат од донатори (меѓународни проекти) да има можност за флексибилност и институциите да можат да ги користат врз основа на потребите и на намената, да постои унифициран модел на загарантирана плата на професорскиот кадар која би се зголемувала во согласност со претходно утврдени критериуми и не може да биде соодветно решението за финасирање на наставниците по звање и образование без вклучен минат труд, да има мотивација за континуиран влез на кадри без условувања од ресорните министерства или ограничувања. Клучното прашање за дел од испитаниците претставници на универзитетите и на факултетите е дали постои волја да се искористат механизмите кои им стојат на располагање на институциите да спроведат реална контрола и надзор. Исто така, голем дел од оваа категорија на испитаници смета дека контролата има за цел да ги синтетизира трошоците и да укаже како да се постигне најоптималното трошење на средствата. Интересно два испитаника од факултетите сметаат дека треба да се намали ингеренцијата на ректоратот, а не на универзитетите каде имаме богат ректорат, а слаби универзитети. Така ќе се демократизира универзитетот. Општиот впечаток ако се анализираат одговорите на испитаниците претставници на извршната власт е дека инструментите кои им стојат на располагање на институциите дека се доволни за соодветна контрола. Се што ќе биде претерано, како што потенцира еден испитаник ќе биде разбрано погрешно и како притисок.

Во одговорите на ова прашање од страна на испитаниците претставници на стручните финансиски служби стои дека контролата е последната алка во функционалниот синџир и дека треба постојано да се спроведува за да се преземат корективни мерки за надминување на состојбите.

2. КАКВИ СОГЛЕДУВАЊА НУДИ АНАЛИЗАТА

Спроведеното истражување за специфичноста на финансирањето на високото образование е истражување кое целосно и темелно ги согледа состојбите во сферата на финансирањето на високото образование во нашата држава. Оттука, примарната задача на ова истражување беше пополнување на една очигледна празнина, но и давање на одговори на бројни прашања кои се поврзани со финансирањето и планирањето во високото образование. Секако дека целосниот пристап и јасно изразените кохерентни ставови и сознанија за оваа материја, би претставувале солидна основа за понатамошни истражувања. Мора да се истакне дека ова истражување внесува нова димензија во расветлување на едно од клучните прашања поврзани со финансирањето на високото образование. Анализата која произлезе од резултатите, меѓу другото, се очекува да отвори суштинска расправа и да одговори како да се имплементира практичен модел на финансирање на високото образование кој ќе придонесе за ефектуирање на практичните решенија низ призмата на обезбедување на соодветните финансиски средства кои се сѐ повеќе од потребни за високото образование.

Врз основа на толкувањето на резултатите од спроведеното истражување, можеме да ги извлечеме следните заклучоци:

1. Научно-стручната анализа што произлезе од емпириското истражување потврди дека е уникатна не само преку пристапот во проучување на проблемските аспекти, туку и преку синтетичкото изучување на прашањата врзани со финансирање на високото образование во сите нејзини елементи. Треба да се напомне дека анализата немаше амбиција да навлезе во елаборација на одредени прашања што се предмет на уредување на други области, туку таа ги открива исклучиво законитостите специфични за оваа сфера.

2. Истражувањето кое беше спроведено беше сеопфатно и идејата беше да им се пристапи на проблемите целосно. Со тоа истражувањето ја покажува круцијалната улога на образованието која го има во општеството и аналогно на тоа местото и улогата на високото образование во општеството треба да биде општо прифатена, респектирана и соодветно буџетирана.

3. Од истражувањето може да се извлече генерален заклучок дека сите категории на испитаници имаат релативно јасна претстава за важноста на

високото образование и особено за тоа дека буџетските ограничувања претставуваат инструмент на владата за контролирање на пристапот до образование и дел од стратегијата за пренесување на одговорностите за обезбедување на основните потреби за образование, вклучително инфраструктурата на локалните власти.

4. Од анализата на збирните одговори може да се воочи дека постои нецелосна претстава и јасна слика за примената на моделите на планирање и на финансирање што упатува на заклучокот дека постои недоволно познавање што испитаниците го имаат во однос на моделите на планирање и нивна примена во финансирањето на високото образование.

5. Резултатите од истражувањето покажаа дека високото образование со степенот на влијание и со капацитет се есенцијални за развојот на државата. Придонесот на високото образование во продукцијата на напредни вештини и компетенции е суштински за општествениот и државниот развој.

6. Исказите дадени во однос на моделите на планирање покажаа дека постои интересна и индикативно позитивна линеарност во односот помеѓу директните и индиректните модели на планирање.

7. Потребата да се изнајдат соодветни модели на планирање кои се применливи, економични, рентабилни и исплатливи, а сепак ефективни е сериозно прашање за субјектите кои се вклучени во креирање на политиките во образовниот сектор.

8. Споредбата на различни модели на планирање и на финансирање овозможува да се дојде до оптимален модел соодветен за спецификите и за потребите на нашата држава. Ова прашање е важно ако се земе предвид фактот дека овозможува употреба на одредени финансиски инструменти за рационална алокација на ресурсите.

9. Општата констатација е дека образовните институции од сите нивоа, вклучувајќи го и високото образование во државите се соочуваат со финансиски проблеми при планирањето и финансирањето.

10. Оваа научно-стручна анализа супстанцијално потврди дека регулирањето на прашањата поврзани со високото образование и ставањето во соодветна законска рамка претставува основен супститут за регулирање на односние и прашањата интегрално во сите нивни димензии. Основното

прашање кое се истакна не беше дали е потребна регулација, туку прашањето каква регулација е неопходна.

11.Истражувањето покажа дека поголемата одговорност на универзитетите треба да биде поврзана со помал обид за влијание од страна на државата.

12. Анализата и толкувањето на некои одговори од делот на политичката волја укажуваат на некои изненадувачки, а во некоја мера и збунувачки ставови, коишто може да се карактеризираат како импровизација или како недоволно познавање на важноста на суштината на проблемот. Така, политичко влијание и притисок треба да се избегнува затоа што отстапува од добрата практика и стандардите.

13. Постоењето на контрола и надзор е од исклучително значење за легимитетот на работењето на образовниот сектор. Овој механизам треба да биде разбран како позитивен однос на граѓаните и јавноста спрема работењето на институциите.

14. Анализата потврди дека моделите на планирање се однесуваат на централните прашања кои ги опфаќа планирањето, меѓу кои како најсуштински се истакнуваат следните:

1. Кои се приоритетните цели и задачи на високото образование?
2. Кои се најдобрите алтернативи и можни начини за постигнување на целите, притоа имајќи предвид повеќе алтернативи во однос на трошоците, временскиот период, практична изведба, образовна ефективност, итн.?
3. Колкава пропорција од ресурсите на државата/заедницата треба да бидат издвоени за образование за сметка на други работи.?
4. Кои се границите на изведливост, според реалните и финансиските ресурси? .
5. Високото образование дава можности со кои може да се подобрат начините на кои знаењето се продуцира, управува, распространува, пристапува и контролира.
6. Кој ќе ги сноси трошоците? Како товарот од трошоците за образование да биде распределен помеѓу директните реципиенти на образованието во различните општествени групи?

7. Дали тековната јавна фискална структура е доволно адаптирана за постигнување на зацртаната дистрибуција на трошоците и истовремено доволно проток на образование?.

ГЛАВА IV

ПРЕПОРАКИ И ПРОЕКЦИЈА НА МОЖЕН МОДЕЛ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

1. ПРЕПОРАКИ ЗА ОДРЖЛИВО НИВО НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Со цел создавање на одржливо ниво на финансирање на јавните Универзитети, ги даваме следните препораки.

Прво, МОН во соработка со Владата на РМ во најкраток можен рок да го конституира Советот за финансирање на високото образование, како основен предуслов за создавање реални можности високообразовните институции да го усогласат финансиското работење со насоките и актите кои согласно ЗВО ова тело ги предлага, дава мислење или треба да ги донесе: мислење на Програмата за високообразовна дејност, предлагање Уредба за мерила и критериуми за финансирање на дејноста на високообразовните установи, определување најмал износ на средства по запишан и дипломиран студент од соодветната студиска програма (буџетска цена на чинење) за финансирање на студиските програми кои се од јавен интерес, донесување Мерила и критериуми за кофинансирање на студиите на јавните високобразовни установи, за партиципациите и за другите давачки на студентите (на предлог на јавните универзитети), предлагање за висината на кофинансирање и партиципацијата, мислење за финансирање на студиските програми на јавните високообразовни установи кои потоа се доставуваат до Одборот за акредитација и евалуација и други работи согласно Законот.

Второ, МОН и јавните универзитети да обезбедат систем на внатрешна контрола за следење на наменското користење на средствата стекнати по основ на партиципација и кофинансирање, да ги констатираат причините за непостапување на законската одредба за нивна употреба во висина од 40% за фундаментални и применети истражувања, осовременување на научно – истражувачката инфраструктура, за оспособување и усовршување на кадрите за научно – истражувачката работа, како и за инвестиции и инвестициско одржување.

Трето, надлежните институции да обезбедат соодветно техничко решение за усогласување во финансискиот сектор на јавните универзитети заради обезбедување повисок степен на ефикасност во реализација на активностите кои треба да ги спроведат службите за финансиско работење на овие универзитети.

Четврто, јавните универзитети, до формирање на Советот, да преземат активности за подготовка на параметри врз основа на кои ќе се утврдуваат реалните трошоци за студирање потребни за секоја студиска програма, имајќи ги предвид спецификите на различноста на студиските програми.

Петто, ваквите универзитети, до формирање на Советот да го применуваат Ценовникот за видови и висина на услуги и да преземат мерки за негово усогласување со видовите услуги што ги содржи Правилникот за ЕКТС за да се избегнат случаи на наплаќање на иста услуга по два основи.

Шесто, јавните универзитети УКИМ и УКЛО да преземат активности за донесување на актите за начинот на работа, видовите на работни места, работните задачи, со услови, број на извршители, нивните права, обврски, одговорности и други прашања сврзани со Службата на Универзитетот, заради усогласување на работите и зголемување на ефикасноста на овие служби.

Седмо, Државниот просветен испектират и Министерството за образование и наука да преземат активности за пополнување на работните места на Секторот за инспекциски надзор надлежен за инспектирање на високото образование, научни институти, ученички и студентски домови со потребниот број на извршители предвиден во актот за систематизација на Државниот просветен испектират. Според бројот на високобразовни установи во Р.Македонија и согласно надлежноста на овој сектор неопходно е негово пополнување со доволен број инспектори кои имаат соодветни и компетентни познавања на регулативата во областа на високото образование.

Осмо, да се креира модел на финансирање кој ќе понуди и придонесе најдобро решение за финансирање на високото образование во Р.Македонија.

2. ПРОЕКЦИЈА НА МОЖЕН МОДЕЛ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Поаѓајќи од искуството на државните универзитети во европските земји, не може да се констатира дека постои општоприфатлив и применлив модел на финансирање. Иако моделите се разликуваат, основните принципи во голема мера се усогласени. Оттука, овие основни принципи треба да се имаат предвид и при конципирањето на неопходните промени во системот на финансирање на високото образование во Република Македонија.

Се користат повеќе пристапи за доделување на основните средства кои ги дава владата на институциите за високото образование. Понекогаш владите користат пристапи засновани на преговарање, каде барањето за финансирање покренато од некоја институција се одлучува врз основа на преговори помеѓу овластените органи на финансирање и институцијата за високо образование. Дел од преговорите (или буџетот) понекогаш ги водат посреднички организации, како што се Совети за финансирање или Совети за истражување. Во други земји пак се среќаваат механизми кои функционираат врз основа на формула за доделување на средства помеѓу различни институции и различни дисциплински области (дисциплини). Во многу земји, овластените органи за финансирање употребуваат комбинација од формули за финансирање и преговори.[393]

Финансирањето на високото образование во Република Македонија е составен дел од финансискиот систем и подеднакво како и другите сектори е важен за севкупниот економски развој и стабилност на државата. Оттука, развиените модели за финансисирање на високото образование мора да се изучуваат во нивниот тоталитет затоа што имаат важна улога во обезбедување на потребните средства за високото образование што во основа и значи имплементација и надградба на домашните и светските барања во оваа сфера.

Со цел да се изнајде потребниот адекватен модел на финансирање на високото образование потребно е да се работи на унапредување на неколку основни цели и тоа:

- ❖ одржување на потребниот баланс меѓу соодветната размена на навремени и точни информации поврзани со реалните финансиски потреби наспроти можностите на државата,
- ❖ подобрување на капацитетите за управување со финансиите во високото образование и одржување на потребната финансиска стабилност во целиот финансиски и услужен сектор, преку поттикнување на развојот и употреба на заеднички пристапи и најдобри практики,
- ❖ дискусија за финансиските политики во високото образование и соодветни иницијативи кои ќе го унапредат

[393] Marginson, S. (2011). Imagining the global. In R. King, S. Marginson, & R. Naidoo (Eds.),*Handbook of higher education and globalization,* Cheltenham: Edward Elgar, 10-99

финансирањето во високото образование преку силна координација на сите заинтересирани страни почнувајќи од државата завршувајќи со високообразовните установи и универзитетите.

Со цел решавање на проблемите во високото образование кои произлегуваат од недоволната финансиска поддршка за извршување на научно-образовната дејност, со донесувањето на Законот за високото образование (ЗВО)[394] беше предвиден нов начин на финансирање преку формирање на Фонд за високото образование и Совет за финансирање и развој во високообразовниот сектор. Сепак, иако актуелноста на ова прашање е неспорна, новиот начин на финансирање не функционира во целост. Причината лежи во делумната неконзистентност на одредени решенија во Законот и нивната неусогласеност со фискалниот и буџетски систем на Република Македонија.

Генарално, **изборот на моделот на финансирање** на високото образование зависи од развојната стратегија на земјата, стратегијата за развој на образованието и институционалните решенија на националниот систем на образование и финансирање, но сепак без разлика на тоа кој модел да се избери тој мора да гарантира и да овозможи ефективно и рационално искористување на средствата. Во основа изборот на соодветниот модел на финансирање на високото образование во Република Македонија треба да овозможи алокација на финансиските средства од централно ниво во согласност со реалните трошоци и да одговори на финансиските потреби на составните единици. Треба да се развие модел кој ќе ги инкорпорира добрите практики и искуства од светските универзитети, кои се засноваат и се темелат на барање на соодветен баланс меѓу остварување на приоритетни цели и реалната состојба. Ова значи базирање на модел кој подразбира адекватни критериуми и мерила за финансирање на високото образование.

Ако се направи анализа на моделите на финансирање во светски рамки ќе се види дека не постои единствен модел кој може да се примени во било која национална држава, туку станува збор за инкорпорирање на повеќе решенија од повеќе модели за да се обезбеди најсоодветно решение. Комбинациите најчесто се прават од следните модели: моделот преку блок грантови, моделот на линиско буџетирање, модел на финансирањето врз основа на успешност, модел

[394] Службен весник на Република Македонија бр. 35, од 14 март 2008 година

на инкременталното буџетирање, модел на финансирање заснован на формула, модел на програмирано буџетирање, модел на финансирање без стартна (нулта) основа, модел на стратешко планирање итн.

Првиот модел (блок грантовите) овозможува да се алоцираат одредени износи на финансиски средства, кои во основа не се ограничувачки, односно институциите можат да ги користат за остварување на релевантни цели. Финансиските средства можат да се трансферираат од една буџетска категорија во друга, и од тековната година во наредната. За разлика од блок грантовите, кај вториот модел (алоцирањето на средства со линиското буџетирање) не постои можност за трансфери помеѓу буџетските категории и пренесување на средства во други години. Примената на блок грантовите на пример во САД е со повеќегодишна традиција, за разлика од ситуацијата во Европа каде примената на блок грантовите е релативно нов феномен, кој се имплементира само во неколку земји. Од друга страна во линиски буџетски систем, моќта за алоцирање на средствата ја има владина агенција или Министерството за образование.[395]

Анализата на моделот на инкременталното буџетирање супституционално потврдува дека тој поаѓа од тоа дека основните цели на универзитетот или факултетот нема да се менуваат драстично во тековната година, и дека тие ќе продолжат и во наредната година. Предности од примената на инкременталното буџетирање се: тој е релативно едноставен и лесен да се разбере; буџетските алтернативи се лимитирани во определена група; се зголемува можноста да се предвидат последиците од буџетските алтернативи со сигурност и доверба; заштедува време и енергија; генерално е прифатена од многу влади. Како слабости од негова примена во буџетирањето се идентификуваат: се базира на инпути, а не на аутпути; ги минимизира конфликтите, но не ја селектира најдобрата политика; тој е неатрактивен пристап за менаџментот и за донесување на одлуки за буџетот.

Анализата на моделот на финансирање заснован на формула говори за оптимализација на трошоците во високото образование преку една или повеќе формули во буџетскиот процес. Најчесто се идентификуваат следните критериуми при дизајнирање на формулите: број на студенти, број на

[395] Повеќе за ова видди: Massy, W.F. (1996). *Resourse Allocation in Higher education*, The University od Michigan Press.

дипломирани студенти или странски студенти; студиски програми, времетраење на студиите; истражувања, број на истражувачки проекти, публикации, квалификациона структура институционални карактеристики, социетални критериуми.

Сепак мора да се нагласи дека истражувањето потврди дека буџетирањето врз основа на формула од страна на универзитетите и факултетите многу ретко се користи, додека најчесто се користи од страна на државата, како метод на јавните институции за еднаква распределба на јавните приходи и развивање на определни барања. Државата го користи пристапот со цел централизирано да ја контролира алокацијата на ресурсите и нивното ефикасно искористување. Предности од негова примена се: обезбедува рамка низ која универзитетите и факултетите комуницираат со државните органи; обезбедува изедначена дистрибуција на финансиски средства до институциите; го деполитизира буџетскиот процес со донесување на технички одлуки; овомножува донесувањето на одлуките да биде пообјективно и рутинирано; го олеснува процесот на донесување на буџетот. Слабостите од негова примена се: квантитативната природа на моделот оневозможува вклучување на квалитативни резултати; недостасуваат механизми за финансирање на нови и иновативни програми; формулите се засноваат само на историски податоци и односи помеѓу вклучените постоечки програми; многу формули не можат да ги препознаат институционалните програми и мисии; не постои донесување на одлуки врз основа на одредени планирања и истражувања; овој пристап е насочен само кон она што може да се мери квантитативно.

Анализата на моделот на програмирано буџетирање кој се заснова на програмскиот план, програмскиот буџет и анализата на користи и трошоци (cost-benefit analysis) потврдува дека примената на овој модел има свои предности затоа што создава подобро разбирање за основните институционални податоци; се фокусира на крајниот исход, а не на средствата; ги насочува средствата кон остварување на крајните резултати; создава чувство за насока на институцијата; содржи квалитативни димензии. Сепак доминираат одредени слабости од примена на пристапот во високото образование како што се: тешко се определува содржината на програмите; постои многу мала согласност за тоа кои се специфичните цели и насоки; пристапот се фокусира на тоа што треба да се направи, а не како да се направи и оствари планираното; полесно е да се

буџетира со ресурсите и да се врши контрола на ниво на организациони единици врз основа на функционални потреби.

Моделот на финансирање и буџетирањето без стартна основа претпочита при планирањето да започне од нула основа на планирањето и буџетирањето на приходи и трошоци, потребни за реализирање на одредена програма. Во основа буџетирање без стартна основа најчесто се користи како алтернативен приод, а не како редовна постапка. Предности од примената на буџетирањето врз нулта основа се: целите ги приближува на буџетирањето, се фокусира на резултатите и излезите, обезбедува разбирање за активностите, програмите и организационите единици. Овој пристап многу малку се користи во високото образование, поради следните слабости од неговата примена: фактот дека не се користат податоци од минатото влијае на континуирано извршување на активностите, сомнителна е валидноста и способноста на мерките и критериумите кои се користат при донесување на одлуките. Меѓутоа и покрај неговите слабости, буџетирање без стартна основа може да се користи како алтернативен приод, кој би се спроведувал на секои три до пет години со цел да се отфрлат неефикасностите на постојниот инкрементален пристап.

Анализата на моделот на поттикнувачко буџетирање потврди дека тој е ориентиран кон излезите, а се користи најчесто од страна на државата. Предности од негова примена се: државата ги охрабрува институциите да ги постигнат специфичните државни цели; фокусиран е на резулатите и аутпутите; програмите се ефектни кога факултетите се директно вклучени. Примената на пристапот во високото образование има и свои слабости како што се: тешко е мерењето на излезите и аутпутот во високото образование; иницијативните програми не се ефективни кога државата развива стратегија за унапредување на високото образование, тие се само еден мал дел од секоја стратегија; и ефектите се поголеми само во случај кога финансирањето се врши од други дополнителни извори, а не од основниот буџет.

Анализата на моделот на буџетирање врз основа на трошоците посочува дека тој може да се применува на ниво на секоја организациона единица во рамките на универзитетот или факултетот. Целта на примената на пристапот е да ги охрабри деканите и раководителите на организационите единици да развиваат програми кои ќе привлекуваат повеќе студенти во институцијата. Предности од неговата примена се: обезбедува рационален пристап на

планирањето и буџетирањето; го зголемува ефективното користење на ресурсите; овозможува дистрибуирање на ресурсите во согласност со институционалните цели; ја помага финансиската способност; ја зголемува конкуренцијата помеѓу институциите; одлуките во врска со одредени академски промени се донесуваат на институционално ниво. Слабости од примена на пристапот во високото образование се: тешко се дефинираат организационите единици како центар на одговорност; недостасува централна контрола; бара темелна и комплексна калкулација за алоцирање на трошоците за услуги и поддршка на организационите единици; академските програми може да станат водени од буџетот.

Анализата на моделот на финансирање врз основа на успешност фокусот го става на буџетскиот процес од институционалните потреби кон институционалните резултати. Генерално, финансирањето се базира на постигнувањата на стандардите или заедничките мерки, познати како индикатори на успешност. Како аутпут индикатори кај финансирањето на високото образование ориентирано кон успешноста најчесто се сретнуваат: број на дипломирани студенти, број на добиени кредити од студентите, број на истражувачки публикации, број на одбранети докторски дисертации и др. Механизмите за алокација на ресурсите врз основа на успешност се разликуваат од традиционалните пристапи според следното: механизмите за алокација на ресурсите врз основа на успешност се насочени кон институциите и нивното наградување во согласност со остварените резултати во сегашноста; примената на индикаторите на успешност е насочена кон целите на образовната политика на државата, а не кон институционалните потреби; и механизмите за алокација на ресурсите вклучуваат и поттикнувања за институционални подобрувања.[396]

Анализата на моделот на финансирање и буџетирањето врз основа на успешност потврди дека им дозволува на властите и законодавната власт да ја пресметува и оценува успешноста на универзитетите врз основа на заеднички индикатори, како единствен фактор во определувањето на целосната алокација на ресурсите за јавните универзитети и факултети. Примената на пристапот на буџетирање врз основа на успешност во високото образование има свои предности како што се: пристапот е фокусиран на постигнувањата и

[396] Salmi, M., & Hauptman, M. (2006), *Higher Education in the World 2006 – The Financing of Universities*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 64

резултатите, а не на инпутот и процесот, кога еднаш ќе се дефинира, тој е релативно едноставен пристап; овозможува еднаква алокација на ресурсите на оние институции кои го применуваат критериумот на успешност. Додека како слабости од примена на пристапот во високото образование можеме да ги истакнеме: тешко се дефинираат критериумите и мерилата на успешност; документацијата од буџетирањето и извршувањето е обемна и комплексна; резултатите на долг рок тешко се мераат; временското растојание помеѓу извршувањето, неговото мерење и добивање на финансиските средства е значително; и законодавацот има помала можност да влијае на одлуките што ги донесуваат високо образовните институци.

Во врска со финасирањето врз основа на перформанси, Барке (Burke) и Сирбан (Serban)[397] прават разлика помеѓу *Финансирање врз основа на изведба* (ПБФ) и *Финансирање врз основа на доделување на буџет (ПБ2).* Тие го дефинираат првото како „специјално финансирање од страна на државата кое е директно поврзано со достигнувањата на јавните колеџи и универзитетите врз основа на специфчни показатели на изведбата". Во ПБФ, врската помеѓу финансирањето и изведбата е автоматска и конвенционална. Органите на финансирање (министерства, посреднички органи како совети за финансирање и истражување) експлицитно вклучуваат мерливи наставни методи и истражувања каде добиените податоци се мерливи и користат *формули* за доделување на јавни средства помеѓу институциите. Барке и Сибран го опишуваат вториот елемент ПБ2: „националните влади или координативните бордови користат извештаи во врска со остварувањата на институциите а во однос на одредени показатели на изведбата и тоа го прават на индиректен начин". Овде, информациите во однос на изведбата (т.е. прилично долга листа на показатели на изведбата) се користи на прилично слободен и индиректен начин а со цел да се оформи вкупниот буџет за јавните колеџи или универзитети. Додека линкот помеѓу изведбата и финансирањето е прилично јасна во ПБФ, во вториот случај е многу помалку прецизна, поради фактот што е дискретна и необјавена. За разлика од ПБФ, ПБ2 не користи никакви формули.

---

[397] Burke, J.C. & Serban, A.M. (1998) *Current status and future prospects of performance funding and performance budgeting for public higher education: The second survey*. New York: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government,

Иако употребата на *формулите за финансирање* често се прв чекор во развивањето на системот на ПБФ, во литературата нивната употреба многу се дебатира.[398] Најголемата предност на формулите за финансирање е користењето на објективни критериуми, преку кои се овозможува јасен увид во дистрибуцијата на фондови помеѓу институциите на високото образование. Поради тоа, тие ја помагаат компарацијата помеѓу институциите, на тој начин избегнувајќи го лобирањето помеѓу институциите. Понекогаш како мислење против оваа формула се истакнува ставот дека истите може да се насочат кон вообичаеното ниво на медиокритет. Секој сегмент (универзитет, колец, отсек, итн.) се финансира според исти квантитативни основи но не се вклучени квалитативни проценки. Дополнително, формулите може да го намалат стимулот да се бараат финансии однадвор и континуираните финансиски нееданаквости поради тоа што наведените институционални сегменти стануваат фиксирани на параметрите кои ја придвижуваат формулата.[399] Формулите може да се покажат како неадвектватни во ситуации каде треба да се справите со изменети потреби и податоци за клиентите, како и при справување со диференцијацијата помеѓу институциите. со цел да се приближите поблизу до „најдоброто од двата света“, се очекува дека во пракса голем дел на институциите кои ги делат финасиите би отстапиле еден дел од финансиите на еден сегмент од институциите, додека пристапот каде нема одредена формула за финансирање би се употребил за останатите елементи за финансирање. Извештај за изведбата би можел да биде вклучен во двата од наведените пристапи.

Еден од главните случаеви каде што буџетот не се детерминира врз основа на формули туку квалитативни проценки може да се најде во пристапите кои се користат од страна на *советите за истражување* за доделување на средства за правење на истражување или пак средства за истражувачки групи. Финансиите генерално се доделуваат врз основа на предлот проекти доставени од страна на истражувачи или истражувачки групи. Во конкурентен процес стручни експерти го оценуваат доставениот предлог. Квалитетот на предлогот како и потребниот буџет за остварување на истиот се важни елементи од овој

---

[398] McKeown, M.P. (1996), *State Funding Formulas for Public Four-year Institutions*, Denver: SHEEO (State Higher Education Executive Officers)

[399] Marginson, S. (2014). Student self-formation in international education. *Journal of Studies in International Education, 18*(1), 6–22.

процес. Многу често, експертизата на истражувачите и нивното минато искуство се користат во процесот на селекција. Додека барањата за соодветен буџет често се засноваат на збир на правила кои укажуваат на тоа како одредени специфични ставки (на пример, трошоци за работна сила) би требало да се пресметаат, одлучувакиот фактор кој го одредува буџетот на крај е квалитативната проценка. Повторно да нагласиме дека изведбата, или уште подобро очекуваната изведба, е важен критериум за донесување на конечната одлука за финансирање на високото образование во Република Македонија.

Во претходно наведеното акцентот беше ставен на теоретските модели на финансирање на високото образование, предностите и недостатоците на секои од нив, искуствата на различни земји во нивната имплементација. Во продолжение ќе се обидеме да дадеме проекција на можен модел за финансирање на високото образование во Република Македонија.[400] Во таа смисла ќе ги анализираме актуелните состојби, плановите на владата за воведување на нов модел за финансирање на високото образование и нашите видувања по овие прашања. Имено, од 2014 година отпочнат е процес на ревидирање на моделот на финансирање на високото образование во Република Македонија, со цел да се подобри ефикасноста со која се распределуваат финансиски средства на универзитетите, кој што се уште не е заокружен.

Основниот правен акт кој го регулира секторот за високо образование е Законот за високото образование (2008) кој, меѓу другото содржи и одредби за усогласување на високото образование на земјата со Болоњскиот процес и европскиот систем за пренос на кредити, а исто така обезбедува и законска основа за проширување на наставните кадри и мобилност на студентите.[401] Од друга страна, Законот за научно-истажувачката дејност (2008) ги уредува односите во сферата на научните истражувања и меѓународната соработка, во делот на пренос на знаења, истражувања, обука и примена, додека според Законот за иновациска дејност (2013) основан е Фонд за иновации и технолошки

[400] Главните меѓународни партнери на МОН во областа на високото образование и научни истражувања се Европската комисија, OECD, IAEA, EUREKA, JICA, COST, Светската банка.
[401] По усвојувањето на законот воведени се 21 измени со цел да се доработат и подобрат одредбите.

развој кој е надлежен за координирање на активностите на полето на иновациите.[402]

Генерално во теоријата, покрај анализираните модели сепак се смета дека два модели на финансирање на високото образование се доминанатни и најприфатливи. Во едниот модел се прават трансферите на ресурсите директно до институциите за поддршка на редовните трошоци, капитални инвестиции, специфични цели и истражувањата. Другиот модел се врзува за друг вид на механизми, односно оние кои индиректно ги поддржуваат институциите преку трансфери на средства, ваучери и субвенции што им ги обезбедуваат на студентите и нивните семејства во вид на грантови и стипендии, даночни бенефиции и субвенционирани кредити за да ги покријат или одложат трошоците за школарина или не се директно поврзани со образовните трошоци, како што се сместување, храна и други трошоци за живеење. Користејќи ги овие два приода ќе ги анализираме проекциите за можниот модел на финансирање на високото образованите во Република Македонија.

1.1 Директно финансирање на образовните институции во Република Македонија

Владите ширум светот користат голем број на различни пристапи за да им помогнат на високообразовните институции да плаќаат за нивните трошоци поврзани со наставата, како и капиталните инвестиции за академските објекти и опрема. Овие исплати обично се однесуваат само на јавните институции, иако во некои земји некои приватни институции што се прифатливи за јавноста добиваат различни форми на институционална поддршка.

При разгледување на механизмите кои ги поддржуваат институционалните активности, важно е да се прави разлика помеѓу тоа како на ниво на јавното финансирање за високото образование се утврдува висината на средствата и како тие јавните средства се распределени. Одлуката за нивото на

---

[402] Високото образование во Република Македонија се реализира на три нивоа: додипломски, мастер и докторски студии. Според податоците од Министерството за образование и наука во земјата функционираат 5 државни универзитети (еден од нив на албански јазик) и повеќе од 6 приватни универзитети и дополнителни факултети. Во академската 2014/15 година, во 122 факултети во рамки на универзитетите биле запишани 59.359 студенти на додипломски студии, при што 54,2% од нив биле од женски пол. Бруто стапката на опфат изнесувала 33,2% (37,1% за женските), а нето стапката била 27% (30,8% за женските). Дополнителни 3.569 студенти биле вклучени во постдипломски студии (55,5% женски) и 53,1% од нив студирале на државните универзитети. преземено на 20 ноември 2016 година од http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-inastani/1396-prva-rabotna-verzija

финансирање може да се донесе преку голем број на механизми, вклучувајќи: уставни одредби, законски одобрени средства и преговори меѓу клучните креатори на политиката на владата и заинтересираните страни.

Клучно прашање опфатено во овој труд е принципот на распределба на ниво на јавните средства за високото образование меѓу различните институции. Некои земји имаат традиционално користење на средствата преку варијации на следните механизми за распределба за поддршка на овие основни дејности: преку преговарање или „ад хок буџети", преку средства распределени по категории или наменски средства, преку однапред изготвени формули за доделување на средстава и финансирање врз основа на перформанси.

Преговорите меѓу владата и високообразовните институции се најтрадиционален начин во кој средствата за работа и за реализација на плановите за инвестирање на давателите на јавни добра им се доделуваат на индивидуалните институции. Обезбедување на блок дотации за секоја институција е уште еден начин на кој буџетите можат да се реализираат. Блок дотациите имаат тенденција да им дадат на институциите повеќе флексибилност и автономија во аранжманот на ставките, во одредувањето на тоа како јавните средства треба да бидат потрошени. Во последните години, универзитетските претставници се согласија да преминат од блок дотациите кон пристап на подетално регулирани ставки. Земјите кои преминуваат од линиско финансирање по ставки во блок дотации мора извршат различни законски промени на прописите со кои ќе се направи прилагодување за да се приспособат на таков чекор.

Средствата доделени преку категории се уште еден традиционален начин на распределба на јавните средства за високо образованите институции. Овие средства обично ја вклучуваат владата која назначува или „обележува" одредена институција или група на институции кои можат да добијат средства за одредена цел. Честопати, категориите или наменските фондови се даваат во обид да се поправи или подобри слабото финансирање во минатото на група на институции кои најчесто се карактеризираат со нивната географска локација или категориите на студенти. На пример, институции лоцирани во руралните средини може да се сметаат од страна на владата дека имаат право да добијат средства за проширување на можностите за учење на далечина. Во таа смисла Владата на Република Македонија а со цел да се подобри пристапот до високото

образование основа три нови државни универзитети: „Гоце Делчев" во Штип (2007), Универзитетот за информатички науки и технологии во Охрид (2009) и Универзитетот „Мајка Тереза„ (2016) и програми од постојните универзитети дисперзирани по различни градови во земјата.

Многу влади со текот на времето преминале од преговарање на буџети и доделување на наменски средства кон некој вид на формула како основно средство за да се распределат средства за институции за тековни трошоци. Овие формули се разликуваат врз основа на факторите што се користат во нивниот развој и врз основа на видот на организацијата во која се развива формулата. Фактори кои често се користат за да се утврдат соодветни формули на финансирање се условени од: бројот на персонал или запишани студенти, цената на чинење по студент, приоритетните области на студирање и капацитетот на институциите.

Во Република Македонија во 2016 година, на пример, трошоците за образование изнесуваа 23.644.4 милиони денари (383,3 милиони евра) или 12% од државниот буџет.[403] Средствата предвидени во државниот буџет главно ги покриваат минималните трошоци за функционирање на образовниот систем (на пр., блок дотациите и наменските дотации, платите, стипендиите, набавката на стоки и услуги и капиталните инвестиции кои редовно се покриваат од буџетот) и се далеку од доволни за инвестирање во оптимизација, модернизација и натамошен развој на образованието, особено кога се работи за задоволување на целите дефинирани со Стратегијата за развој на високото образование. Од тие причини, со Акцискиот план за спроведување на реформите 2016-2020 се предвидуваат дополнителни средства од оние што ги обезбедува буџетот и во најголема мера треба да бидат покриени од дополнителни извори.[404]

1.1.1 **Финансирање врз основа на перформанси**

За разлика од преговорите за буџети, наменски средства или формули на финансирање кои се фокусираат на влезови или на бројот на запишани студенти, финансирање засновано на перформанси претставува една од поновите и растечки иновации на механизми за финансирање на високото образование во последните децении. Поврзување на нивото на финансирање со

[403] Во текот на последните 5 години, уделот за образованието е непроменлив.
[404] http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/1396-prva-rabotna-verzija, преземено на 20 ноември 2016 година.

постигнатите перформанси и очекувани резултати претставува јасна промена на традиционалните пристапи за финансирање. Финансирањето врз основа на перформанси се разликува од повеќето други пристапи на распределба во тоа што тие имаат тенденција да користат индикатори кои повеќе ги рефлектираат целите на јавната политика отколку институционалните потреби. Тие, исто така, содржат иницијативи за институционално подобрување, а не само за одржување на статус кво, која често е карактеристика на повеќе традиционални механизми за распределба.

Процесите на распределба врз основа на перформанси може да биде темелено врз голем број на критериуми кои ја признаваат ефикасноста на институцијата и работата на студентите. Системите за користење на индикатори за мерење на резултати на студентите е пример за пристап ориентиран кон студентите додека процесот кој користи стапка на завршени студенти се смета за приод ориентиран кон институцијата.

Во креирањето на моделот за финансирање на високото образование во Република Македонија, клучно прашање кое го истражуваме е до кој степен јавните субвенции алоцирани на институциите на високото образование се засновани на систем на *влез/влог/инпут* (т.е.показатели кои се однесуваат на употребените ресурси и/или извршените активности од страна на институцијата за високо образование) или *излезните елементи* (показатели кои се однесуваат на институционалната извршителност во однос на наставата и истражувачкиот сегмент). Во производствениот процес на институциите за високо образование во Република Македонија треба да се мапираат внесот, продукцијата и излезот. Според наше мислење механизмите на финансирањето врз основа на перформански се најпогодни за државата затоа што тие се фокусираат на излезната страна на институциите, односно постигнатите резутати. Финансирањето во таквиот момент е врзано со „производотот" кој всушност е и тема на предавањата и активностите кои се превземаат при истражување а кои ги прави институцијата на високото образование.

Во механизам на финансирање каде ориентираноста е кон изведбата, примери за индикатори за излез инкорприрани во формулата или преговарањата за буџетот се: бројот на кредити кои студентот ги има акумулирано, број на поминати степени, или број на патенти или издадени дозволи. Овие се излезни елементи кои владата може да ги контролира - барем во најголем дел. Други

излезни показатели кои се поставении малку подалеку од сферата на контрола на универзитетите се: релативниот успех на дипломираните студенти на пазарот на трудот, бројот на дипломираните кои работат на работни места кои се поврзании со нивното образование (поставување на работно место по дипломирање), или успехот на универзитетите да генерираат дополнително финансирање од договорни активности (области на предавања како и истражувачка работа).[405] Иако некои приговараат дека бројот на запишани студенти може да се смета како показател за успехот на предавањата, ние го сметаме бројот на студенти како влезна варијабла- тој е т.н. „суров материјал“ кој се трасформира во „продукт“.

Изборот на излезните показатели во пристапот на финансирањето врз основа на пероформанси често се смета за контраверзно прашање. Доколку се согласиме дека крајната цел или мисија на универзтетот е да генерира вредност која се додава во однос на човечки капитал, правилниот начин да се измери *образованието* како перфоманса би бил изнаоѓање на одредена индикација за зголемување на знаењето и вештините инкорпорирани кај студентите. Ќе ни биде јасно дека таква идеална мерка воопшто не постои. Уште повеќе, во однос на предавањата, делумното зголемување на човечкиот капитал не може да се припише исклучиво само на обидите на институцијата, туку треба да се бара во внатрешните способности и напори на самите студенти. Во потрага по соодветен показател за излезни истражувачки елементи, може да се наиде на големи проблеми. На пример, наједноставниот показател како што е бројот на публикации направени по одредено истражување не може да го покаже влијанието, оригиналноста ниту пак големината на истражувањето на некој универзитетски истражувач или истражувачка група. Ова е дотолку попроблематично ако некој се обиде да го измери излезниот резултат од истражувањето од различни дисциплинарни области.

Според изнесеното, следи заклучокот дека секој еден излезен идикатор би имал свои недостатоци. Главната причина за ова е дека универзитетските услуги не се продаваат на некој вид на пазар каде што понудените услуги ќе ги

[405]Сумата на договорот силно ќе зависи од репутацијтата на универзитетот како и изминатите достгнувања во некои специфични области н делување. Сепак, таа исто така зависии и од економската клима во земјата (или регионот) и индиректно исто така зависи од главните трендови во светската индустрија (пр. компании кои инвестираат, или пак ги повлекуваат инвестициите, трошоците за истражување и развој).

задоволат потребите, а цените ги отсликуваат трошоците, квалитетот и оскудноста/сиромаштијата. Всушност, пазарот на кој оперираат универзитетите е прилично нецелосен. Следствено, наместо употреба на единствена, едно димензионална мерка, голем број на различни индикатори би се користеле за проценување на многу димензии на излезните елементи во смисол како на квантитет така и квалитет. Сепак, од практични причини, како и поради превенирање на „неправда“ кон институциите на високото образование кои обезбедуваат фондови често користат бројни *влезни* индикатори заедно со излезните во процесот на одлучување колку буџет е потребно да се додели.

Во секој случај, комбинацијата од влезни и излезни елементи во механизмот за финансирање би била *политичка* одлука, со оглед на тоа што индикаторите би се поврзале директно со целите на органите на финансирање како и нивната идеја во врска со исполнувањето на овие цели на најдобар можен начин. Целите често се променливи и зависат од политичката агенда. Тие може да се се движат од цели повеќе ориентирани кон добивање на излезни резултати од истражувачка работа или пак академски истражувања кои се повеќе ориентирани кон имлементација, промовирајќи заштеда на трошоци и поголема ефективност итн. Опсегот и приоритетите кои се припишуваат на целите ќе го одредат изборот и тежината на влезните, односно излезните показатели.

Додека претпоставените предности на финансирањето врз основа на перформанси се одвиваат околу промовирањето на надлежностите и изведбата, употребата на истите може исто така да има и несакани последици. Ова може да доведе до начин на однесување на институционалните администратори и академскиот персонал во кој тие би се обиделе да го избегнат ризикот, односно би се обидувале да ги реализираат само оние излезни резултати кои се лесно остварливи. Второ, финансирањето врз основа на перформанси може да доведе до *задоволувачко однесување*, кое би значело дека академските работници не би биле поттикнати да работат на најоптимален начин. На пример, доколку финансиската формула става акцент на *волуменот* на истражувачката работа, академскиот персонал може да дојде во состојба да создаде голем број на просечни публикации наместо да испечати помала бројка од пооригинални изданија. Имајќи го ова предвид, универзитетите би се ставиле во ситуација да не го поттикнуваат инвестирањето во академскиот напредок гледано долгорочно. Во иста насока оди и следново: доколку универзитетите се

финансирани врз основа на бројот на степен кои тие ги доделуваат, некои институции може да дојдат на идеја да ги намалат стандардите со цел да го поодобрат својот статус при доделување на финансии. Со оглед на ова може да се заклучи дека добивањето во квалитет е ризичен сегмент и дека веднаш до механизмите за проценка на моментот за доделување на финансии, потребно е да се размисли за механизми со кои ќе се загарантра и квалитетното извршување.

Еден од главните случаеви каде што буџетот не се детерминира врз основа на формули туку квалитативни проценки може да се најде во пристапите кои се користат од страна на С*оветите за истражување* за доделување на средства за правење на истражување или пак средства за истражувачки групи. Финансиите генерално се доделуваат врз основа на предлот проекти доставени од страна на истражувачи или истражувачки групи. Во конкурентен процес стручни експерти го оценуваат доставениот предлог. Квалитетот на предлогот како и потребниот буџет за остварување на истиот се важни елементи од овој процес. Многу често, експертизата на истражувачите и нивното минато искуство се користат во процесот на селекција. Додека барањата за соодветен буџет често се засноваат на збир на правила кои укажуваат на тоа како одредени специфични ставки (на пример, трошоци за работна сила) би требало да се пресметаат, одлучувакиот фактор кој го одредува буџетот на крај е квалитативната проценка. Повторно да нагласиме дека изведбата, или уште подобро очекуваната изведба, е важен критериум за донесување на конечната одлука за финансирање на високото образование во Република Македонија.

Во Акцискиот план за периодот 2016-2020 како приоритет број 4 во доменот на високото образование наведено е „Подобрување на раководењето и финансирањето на високото образование“. Во таа смисла се преземаат активности за зголемување на нивото на административната, финансиска и академска автономија на универзитетите и нивната отчетност. Универзитетите законски се сметаат за економски субјекти. Законодавно дефинирана слобода на универзитетите во дизајнирање на наставниот план и програма (според

стандардите) и автономија за кариерниот и професионалниот развој на кадарот во согласност со соодветните побарувања.[406]

Според нацртот на Сеопфатната Стратегија за образованието период 2016-2020 година[407] се планира воведување нов систем за финансирање на високото образование заснован на критериумите за извршување на работата. Во таа смисла според наодите во Стратегијата зголемена е ефикасноста на искористувањето на финансиските ресурси кои се определени за високото образование. Се планира воведување на оперативен механизам за финансирање на универзитетите заснован на бројот на студенти и индикатори за сработеното. Исто така, се планира воведување механизми за поттикнување на инвестиции од бизнис секторот во високото образование. Веќе се воспоставени услови за зголемување на инвестициите во високото образование. Од друга страна, исто така, законски се утврдени мерки за мотивирање на работодавачите. Истите приоритети, исходи и индикатори се планираат и со Стратегијата за образование за периодот 2018-2020 година, што ги потврдува заложбите на државата за подобрување на раководењето и финансирањето на високото образование.

Во тек се реформи во Република Македонија за да се воведат дополнителни критериуми што би ги дефинирале начините на финансирањето на високообразовните установи. Досега универзитетите во државата се финансираа главно според бројот на запишани студенти. Суштината на најавените реформи е финансирањето да се одредува и според остварени конкретни резултати, како што е рокот на дипломирање на студентите, времетраењето на нивното вработување после дипломирањето и зголемување на научно-истражувачката дејност на наставниот кадар. Креирањето на моделот се прави заедно со претставниците на универзитетите за да се дефинира најдобриот модел, систем на финансирање што ќе биде определен според различни перформанси и соодветни обврски на државните универзитети, а во насока на зголемување на квалитетот на продуцираните кадри.

Според спроведените експертски анализи на моделот на финансирање на високообразовните институции во Република Македонија и искуствата на други држави кои веќе спровеле определени реформи во насока на финансирање по

[406] http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/1396-prva-rabotna-verzija, преземено на 20 ноември 2016 година
[407] http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/1396-prva-rabotna-verzija, преземено на 20 ноември 2016 година

модел на остварени резултати, укажуваат на потребата од утврдување соодветна формула на финансирање што би била условена од остварените перформанси. Конкретно, наместо да се даваат средства според бројот на запишани студенти, пристапот при финансирањето да се определува според бројот на дипломирани студенти или според објавените трудови на професорите во определени универзитети, релевантни во поширокатa академска заедница. Според нашите согледувања за Република Македонија најдобро би одговарал комбиниран модел на финансирање, формула за основно финансирање и дополнително финансирање за оние високообразовни установи што ќе се заложат за спроведување мерки за подобрување на нивните перформанси.

1.2. Финансирање на истражувањата во Република Македонија

Финансирање на истражувањата (основни и применети), претставува една од основните функции карактеристични за еден сеопфатен универзитет. Одговорноста на владата во однос на академските истражувања е да се помогне да се осигура дека јавните средства за оваа намена се трошат ефикасно и ефективно за да се исполнат целите на политиката на генерирање на релевантни сознанија и подобрување на квалитетот на истражувачките капацитети, а секако и академски придонес. Голем број договори постојат низ целиот свет за финансирање на истражувањата на универзитетите вклучувајќи ја и исплатата на средства за покривање на трошоците на работењето. Ова се случаи во кои наставата и истражувањата се финансираат заедно, потоа финансирање според проекти и доделување на посебни грантови за истражување. Изворите на финансирање на истражувањата, исто така, се разновидни и вклучуваат: национални истражувачки тела/совети, владини институции, добротворни организации, индустријата и трговијата, како и министерствата за образование.

Во Република Македонија од 2010 година се обезбедуваат различни видови на поддршка за истражувачките центри: лаборатории со современа техничка опрема за научни истражувања и применети активности за јавните универзитети. За таа цел изработен е портал www.nauka.mon.gov.mk со база на податоци за научни установи, истражувачи и истражувачки лаборатории. Од друга страна обезбедени се „научни субвенции" за автори на научни трудови

објавени во меѓународни списанија со импакт фактор. Следно, приближно 1000 стручни книги и учебници користени на најпрестижните светски универзитети беа преведени и понудени на јавноста.[408] Исто така од 2013 година МОН обезбедува неповратна помош за наставниците и соработниците од високообразовните и научните установи за изведување на три вида креативни активности во областите ликовна уметност и архитектура, драмски уметности, музички уметности, филм и литература: учество или изведба на фестивал – член на Европската асоцијација на фестивали; учество како претставник на државата во проект или манифестација во странство; учество во меѓународен проект и манифестација надвор од земјата.[409]

Во 2015 година Фондот за иновации и технолошки развој почна да ги користи инструментите за обезбедување на неповратна помош за кофинансирање за: (1) новоосновани „стартап“ и „спиноф“ трговски друштва; (2) комерцијализирање на иновации; (3) трансфер на технологии; и (4) основање, работа и вложувања во деловни технолошки акцелератори. Досега неповратна помош добиле 33 проекти во областите ИКТ, машинство и електро-инженерството, земјоделство, производство на минерали, креативни индустрии и градежништво.[410]

Се очекува Националната канцеларија за трансфер на технологии (НКТТ), да даде поттик на соработката меѓу истражувачите и деловните субјекти на државно ниво. Истото се очекува преку примена на резултатите од истражувањата во индустријата и насочување на истражувањата кон нејзините потреби, како и водење на индустријата низ постапките за лиценцирање на интелектуална сопственост, воведување на нови технологии и интегрирање на иновативни активности од програмите на ЕУ.

---

[408] http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/1396 - prva -rabotna – verzija преземено на 20 ноември 2016 година.

[409] Во 2014 година Република Македонија, заедно со четири други западнобалкански земји, се приклучи кон „Хоризонт 2020” и стана придружна членка со еднакво учество во сите сегменти на седумгодишната програма на ЕУ за истражувања и иновации, која овозможува мобилност за истакнатите научници, ги зајакнува домашните системи за истражувања и им помага на земјите да се интегрираат во европските истражувачки активности.

[410] http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/1396-prva-rabotna-verzija преземено на 20 ноември 2016 година

Според нацртот на Сеопфатната Стратегија за образованието период 2016-2020 година и Акцискиот план[411] финансирањето на истражувањето останува на незадоволително ниво што значително придонесува за несоодветната инфраструктура на научно-истражувачките центри при универзитетите; приоритетните тематски области на истражување не се реформирани; пристапот до глобални научни податоци е ограничен; не постои оперативен механизам за комерцијализација на иновативни решенија.

Оттука, како приоритет број 5 во Акцискиот план се наведува „Поддржување на истражувањата и иновациите". Во таа насока се планира формирање институционален механизам за трипартитна соработка помеѓу „државата - академијата - бизнис заедницата". Според наодите во Стратегијата веќе е воспоставена одржлива поддршка и насоченост на истражувањето и иновациите. Исто така, воспоставен е Национален Совет за високо образование, наука, иновација и технологии а во тек се 10 истражувачки проекти. Следно, се планира подобрување на механизмот за утврдување на приоритетни тематски области за истражување и иновации и зголемување на финансирањето и инвестициите во применетото истражување и иновациите. Веќе се воспоставени финансиски предуслови за развивање на истражувањето и иновациите. Јавното финансирање на истражувањето во овој момент е 0,35% од БДП. Според нацртот на Сеопфатната Стратегија за образованието период 2016-2020 година[412] се планира засилување на истражувачката инфраструктура (центри на извонредност, забрзувачи, центри за трансфер на технологии) во одбрани универзитети.[413] Сето ова треба да доведе до подобро финансирање на истражувањата во Република Македонија.

1.3 Индиректно финансирање на високото образование во Република Македонија

Иако најголем дел од јавната поддршка за финасирање на високото образование во повеќето земји оди преку образовните институции, голем број

[411] http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/1396-prva-rabotna-verzija преземено на 20 ноември 2016 година

[412] http://www.mon.gov.mk/index.php/2014-07-23-14-03-24/vesti-i-nastani/1396 - prva -rabotna – verzija преземено на 20 ноември 2016 година

[413] Во таа смисла акредитирани се 24 лаборатории во јавни универзитети кои се опремени во согласност со побарувањата за висока технологија.

на земји, исто така, обезбедуваат дел од јавните средства за високото образование преку помош на студентите и нивните семејства. Еден од повеќето иновативни начини или базирани пристапи кон студентот е доделувањето на ваучери на студентите преку кои се финансираат тековните трошоци на институциите индиректно преку ваучери обезбедени на студентите. Обично, дел од јавните средства се наменети директно за студентите и/или нивните семејства во повеќе традиционални форми на неповратна помош, како што се грантови и стипендии и разни владини субвенционирани модели на студентски кредит. Во некои земји, поддршка на студентите се обезбедува во форма на грант/кредит во кои помошта започнува во една форма, а со текот на времето, се преобразува во друга форма.

Во оваа насока во 2010 година Владата на Република Македонија донесе две одлуки. Една е одлуката намалување на партиципацијата за студирање на јавните универзитети, и друга е одлуката за олеснување на пристапот до универзитетите за лицата постари од 30/35 години (пониска партиципација и статус на вонредни студенти). Понатаму, од 2010 година наваму МОН обезбедува стипендии за додипломски, магистерски и докторски студии во странство, за кандидати што се примени на првите 100 рангирани универзитети на Шангајската листа, во областите технички науки, архитектура, градежништво, математика, меѓународно право, економија и бизнис и природни науки.[414]

Низ целиот свет, дебатите за воведување на ваучер системот за финасирање на високото образование се се почести. Целта за применување на овој систем за финансирање во основа е иста. А таа е, да се промовира поголема конкуренција меѓу провајдерите на добра или услуги преку обезбедување на поддршка од јавноста индиректно преку потрошувачите, а не директно на давателите на услуги. Голем број на идеи може да се сретнат за тоа како може да се користат ваучерите за финансирање на високото образование. Па така, на пример, студенти и/или семејства добиваат купон (ваучер), што претставува одредена сума на пари кои може да се користат исклучиво за трошоците

[414] Во 2013 година, петте најпопуларни држави за студентите од Македонија биле Бугарија (1,197) Италија (507), Германија (425), Австрија (412) и Турција (361), додека странските студенти кои студирале на локалните универзитети биле главно од Србија (1,146), Албанија (230), Турција (211), Бугарија (30) и Хрватска (24)9. Според тоа, балансот на мобилноста е се уште негативен.

поврзани високото образование. Студентите можат со ваучерот да и платат на установата во која се запишуваат а институцијата може потоа вредноста на ваучерот (купонот) да ја побара од владата. Ова овозможува преносливост на ваучерот и избор на корисникот.

Едно пошироко видување вели дека ваучерите може да се искористат да се покријат сите или дел од тековните трошоци на институциите, особено оние кои се потпираат главно на јавни средства за финансирање на нивното работење. Овие ваучери служат како алтернатива на традиционалните методи на распределба на јавните средства директно на институциите за да се помогне во задоволувањето на нивните тековни трошоци. Сепак, во развојот ваучерскиот систем за финансирање на високото образование, креаторите на политиката треба да одговорат на следните прашања: Дали ваучерите ќе ги покриваат вкупните трошоци на образованието, или пак ќе се користи и школарината како инструмент за да се платат дел од трошоците? Дали ваучерите ќе им бидат достапни на сите стденти или пак ќе бидат наменети само за одредени групи на студенти? Дали ваучерите ќе го имаат истиот износ за сите студенти, или пак студентите од загрозените семејства ќе добиваат повеќе? Дали студентите на приватните институции ќе можат да ги користат ваучерите, или тие ќе бидат ограничени само на јавните институции?

Едно од клучните прашања во развојот на механизми за јавна распределба на ресурсите се однесува на тоа дали да се дозволат јавните средства да бидат префрлени во приватни институции за студентите кои таму се образуваат. Една од причините да да им се даде јавна поддршка на приватните институции е што тие се поефтини и затоа е поефикасно владата да плати за студирање на постоечки приватните универзитети отколку да се формира нов субјект во јавниот сектор. Во Република Македонија, според ранг листата на Министерството за образование и наука, постојат 20 високо образовни институции од кои 5 се државни а останатите 15 се приватни, од кои некои со многу сомнителен кавлитет. Наместо да ги заостри критериумите за акредитација и функционирање на приватните високо образовни институции и на тој начин направи селекција меѓу нив македонската влада го прави спротивното. Имено, таа формира два нови државни универзитети („Мајка Тереза“ и „Даме Груев“) и на тој начин уште повеќе го засилува притисокот врз приватното образование во државата. Светските искуства се поинакви. Некои

земји обезбедуваат директна јавна поддршка на тековните трошоци на приватни високо образовни институции.

Во принцип, механизми за распределба на ресурсите кои ги поддржуваат студентите треба да бидат многу поефикасни во промовирањето на развојот на приватниот сектор од механизмите кои директно ги поддржуваат јавните институции. Ова особено се однесува на студентските кредити кои се фокусираат на помагање на студентите да платат за школаринана која е повисока во приватниот сектор. Во флексибилни системи за финансирање студентите можат да ги користат своите студентски кредити или ваучери за плаќање на школарина во јавните или приватните универзитети. Понатаму, даночните бенефиции кои се дизајнирани за да се надоместат трошоците за школарина може да бидат многу поефикасни во промовирањето и развојот на приватниот сектор отколку даночните бенефиции кои им се даваат на студентите и нивните семјства за семејни надоместоци за трошоците за живот.

Дебатата за индиректно финансирање на високото образование во Република Македонија воопшто не е отворена. Предлогот за финансирањето на студентите преку системот на ваучери е само еден аспект на ова прашање. Во тој случај студентите ќе имаат право на избор, за средствата кои ги одвојувале нивните родители во текот на работниот век, каде сакаат да студираат. Наша сугестија е да се вовде систем на ваучери во Република Македонија кои студентите ќе можат да ги користат при нивното студирање како на јавните така и на приватните универзитети.

Заклучни согледувања

Во последните децении, се поголем број земји бараат иновативни решенија за значителните предизвици со кои се соочуваат во финансирањето на високото образование. Еден од главните предизвици е дека побарувачката за образование надвор во повеќето земји во светот се зголемува многу побрзо од способноста или подготвеноста на владите да обезбедат јавните ресурси кои се соодветни за да го задоволат ова барање.

Постојат три главни причини за ова брзо зголемување на страната на побарувачката. Прво, економската вредност на дипломата од високото образование во речиси сите земји, што се мери со стапки на поврат или други индикатори, се зголемува побрзо од економските резултати кои паѓаат на товар на оние кои добиваат средно образование или помалку. Второ, во многу култури постојат силни социјални притисоци врз студентите за завршување на високо образование од нематеријални причини, како што се поголема општествена положба и углед во заедницата - понекогаш дури и подобри можности за брак. Трето, многу земји се обидуваат да го прилагодат своето високо образование и наставните програми за да се нагласат одредени области со ниско ниво на побарувачката на работна сила.

Анализата супстанционално потврди дека барањата за јавните ресурси се зголемуваат се повеќе во период кога владите од целиот свет се соочуваат со други предизвици за обезбедување на повеќе средства во други сектори и подобри јавни услуги, вклучувајќи ги и здравствената заштита, домувањето, транспортот, земјоделството, како и за целиот спектар на образованието. Во овој контекст, високото образование е често далеку од највисок приоритет за јавното финансирање во повеќето индустриски развиени земји и земји во развој.

Голем број земји и институции одговорија на предизвиците за растечката побарувачка за високо образование на неколку начина. Најчестиот одговор е да се мобилизираат повеќе ресурси главно со воведување или зголемување на школаринаta, како начин за поголемо споделување на трошоците. Другиот одговор е да се бараат дополнителни приватни ресурси преку комерцијализација на истражувањето и други приватни намени на институционалните капацитети и на персоналот. Други пак одговорот го наоѓаат во зголемено потпирање на

издавање обврзници и други форми на креативно финансирање кои овозможуваат поголеми јавни/приватни партнерства во обезбедувањето на услуги поврзани со активности на високото образование.

Резултатите од истражувањето појаснуваат дека финансирањето на високото образование е мошне сложен и комплексен процес и особено е важно да се избегне било каков парцијален пристап. Оттука треба да се пристапи кон темелно утврдување на потребните приоритети, да се дефинираат самите цели бидејќи грешките во визијата секогаш се проследени со непотребни трошоци и губење на време.

Од исклучителна важност е да се разбере дека изнаоѓањето на соодветен модел сам по себе не значи дека е процесот заокружен, туку напротив тоа е постојано барање на решенија затоа што не постои унифициран модел кој е применлив и прифатлив за сите држави.

Индикативна линеарност беше најдена во односот меѓу реалните потреби и самите можности. Висината на средствата кои се издвојуваат за високото образование зависи од најмалку два елементи. Прво, од природата и од променливата амплитуда на самите потреби, и второ, во анализираните држави евидентно е дека постои тенденција на релативизирање на трошоците.

Од спроведеното истражување може да се заклучи дека поголемиот број на држави се повеќе се ориентирани кон финансирање врз основа на резултатите од истражувањето отколку во врска со наставата. Тоа е така особено заради уделот на финансирањето од страна на советите на истражувања кое изнесува меѓу 7% и 30% од грантовите на универзитетите. Обединетото Кралство е посебно во смисла дека основното финансирање на истражувањата е високо селективно и оринетирано кон квалитет. Финансирањето на наставата се базира на изведба само во три држави. Во Данска и во помал степен, во Холандија и во Шведска, универзитетите се финансираат врз основа на доделени титули или собрани кредити. Сепак, случајот со Франција и Данска не учат дека наместо едностран, формулиран пристап кој директно ги поврзува ресурсите и резултатите властите кои финансираат треба да целат кон приклучување на универзитетите кон „општествен договор“. Оваа политика на договор може да е исплатлива ако разликите меѓу различни установи се релативно големи. Договорите дозволуваат одреден степен на слобода за маневрирање и вклучување на договорните партнери во дискусија. Накратко

договорите може да се исплатливи ако има потреба од градење на разбирање и доверба меѓу властите кои финансираат и обезбедувачите на високо образование.

За финансирањето на наставата може да заклучиме дека формулите кои се базираат на запишување се уште се користат. Зошто владите не ги поврзуваат ресурсите со резултатите во оваа област? Причината е можеби ако верувањето дека при изведбата се подразбира зголемена различност и одговорност во системот на потребите на студентите, формулите кои се базираат на запишување може да се исплатливи. Ако грантот на одреден универзитет зависи од бројот на запишани студенти на неговите програми, тоа значи дека всушност *студентите гласаат за одредувањето на ресурсите* на тој универзитет. Со други зборови „парите ги следат студентите". Ова на универзитетите им дава поттик да ги бараат своите клиенти и да ја подобрат содржината и квалитетот на сопствените програми. Концептот на изведбата со систем во кој финансирањето се базира на студентите се базира на идејата за кавалитетот како „прилагоденост кон целта" отколку на квалитетот како „академска совршеност". Перцепцијата за квалитетот која се концентрира на квантитет станува релевантна ако желбите на клиентите се многу различни.

Системите кои се финансираат врз основа на запишувањето, можат да функционираат правилно само ако се исполнети повеќе услови. Прво, мора да постојат рестрикции на бројот на студенти кои еден универзитет има право да ги прими. Штом постојат владини граници на бројот на финансирани студентски места (на пример во Обединетото Кралство, во Данска, во Шведска) ефектите на *студентите гласаат за одредувањето на ресурсите* ќе се намалат. Второ, за да може да се направи добро информиран избор студентите мора да имаат лесен пристап до доверливи информации за програмите и курсевите кои ги нудат институциите за високо образование. Овие информации за корисниците може да се обезбедат преку владини агенции како и приватните и непрофитните агенции. Трето, на националните власти и обезбедувачите на образование не би требало да им биде дозволенио да создаваат неоправдани пречки кои ги спречуваат студентите да завршат дел од нивниот курс или програма на друг универзитет. Пречките како оваа можат да се предизвикаат од фактот дека универзитетите се плашат од загубата на нивните субвенции ако студентите заминат во друга образовна установа. Универзитетите може да бидат

и исплашени од преносливоста на кредитите и курсевите и признавањето на претходното учење. Владите мораат да погледнат критички на договорите за финансирање и избирање на различни сектори на образованието кои спречуваат „непречено обезбедување курсеви“. Четврто, системите за поддржување на студентите треба да бидат флексибилни за да им овозможат на студентите да учествуваат во нивното образование и обука на различни локации и во исто време. Сепак, како и спречувањето на границите на влегување ова ја подржува идејата за *доживотно учење*.

Финансирањето на универзитетската настава не мора да се трансформира во систем кој се базира на изведба или систем на ваучери ако се работи на исполнување на горенаведените услови. Владите може да продолжат да се потпираат на распределбите кои се базираат на запишување наместо да се залагаат за пристапот на финансирање врз основа на изведба и да мислат дека е попаметно да се направат поголеми напори во областите за подобрување на изборот на студентите и да го подобрат квалитетот на наставата и истражувањето. Оваа забелешка одговара на малата важност која им се дава на показателите на изведбата во формулите за финансирање кои се користат во многу OECD држави. Многу реформи и иновации кои се разгледуваат во овој труд се иновативни и допрва треба да се видат резултатите и направат длабински проценки за нивното влијание на кавлитеот на високото образование. Сепак, искуството на голем број на земји во текот на изминатите две децении дава одредени искуства кои што можат им да помогнат креаторите на политиката да формулираат стратегии за зголемување на ефикасноста на механизмите за распределба на ресурсите.

Анализата субстанционално потврди дека е потребна комбинација на моделите како во мобилизација на ресурсите така во механизмите за распределба на ресурсите за да се постигнат саканите цели на политиката. Основна лекција од меѓународното искуство во последниве децении во мобилизацијата на ресурсите во високото образование е дека не треба да се потпира само на еден извор на финансирање. Зголемената разновидност на изворите на финансирање е важен и ефикасен одговор од страна на многу влади и институции за некомпатибилноста меѓу побарувачката и расположивите ресурси. Слично на тоа, земјата треба да се потпира на комбинација на различни механизми за распределба да се постигнат целите на системот за високо

образование. Финансирањето преку формули за финасирање може да биде добар инструмент за доделување на основните нивоа на ресурси, но тоа не е толку добар модел во наградувањето на квалитетот или стимулирањето на поголем капитал. Студентските програми за помош се честопати најдобриот механизам за да се помогне во промоцијата на подобар пристап и еднаквост, но, јавните политики не треба да се потпираат исклучиво на нив за остварување на оваа важна цел. Креаторите на политиката, исто така, треба да истражуваат нови начини за да се користат институционални механизми за распределба за подобрување на капиталот на системот. На истиот начин, подобрување на квалитетот и релевантноста не треба да биде единствена намена на институционалните механизми за распределба. Постојат повеќе начини преку кои помошта за студентите може да се користи за подобрување на квалитетот и релевантноста.

Анализата потврди дека треба да се размислува за усвојување на механизми кои се темелат на перформансите на институциите и постигнатите резултати во високото образование. Искуството за финансирање врз основа на перформансите на субјектот во различни земји во текот на изминативе години укажува на тоа дека врзување на политиките за финасирање на високото образование со резултатите може да има корисен ефект за подобрување на клучните индикатори, како што е стапката на дипломирани студенти и намалување на трошоците по студент под проектираните нивоа. Врзувањето на распределба на средствата на институциите или студентите со постигнатите резултати во работењето може да направи вистинска разлика во способноста на високо образовните системи да ги постигнат целите на подобрување на еднаквоста, квалитетот и ефикасноста. Постигнувањето на оваа цел на политиката во високото образование се смета дека зависи во голема мера од тоа како политиката е дизајнирана и кои механизами за распределба се донесени. Наменските средства треба добро да бидат прилагодени за промовирање на иновации и подобрување на квалитетот, договорите за извршување претставуваат подобрување во однос на преговарањето за буџети во дефинирањето на финансиските односи помеѓу институциите и владите, а плаќањето според постигнати резултати преку формулите за финансирање или други аранжмани може позитивно да влијае на институциите за подобрување на еднаквоста, важноста и ефикасноста. На истиот начин, главен проблем во

финансирањето преку перформанси треба да биде да се избегнат негативните последици, како што се намалувањето на квалитетот кој би можел да произлезе од напорите да се обезбеди поттик за поголем пристап.

Резултатите од истражувањето потенцираат дека треба да се избере најсоодветната комбинација од инструменти за распределба за да се исполнат целите кои ги бара политиката. Поврзувањето на средствата за подобрување на еднаквоста, квалитетот и перформансите треба да биде водечки принцип при изборот на инструменти за распределба кои мора да зависат во голема мера на балансот на целите кои ги бара политиката. Како што беше нагласено во трудот, некои механизми за распределба се многу подобри во постигнување на одредени цели од другите. Во принцип, посебните околности на државата значат многу во одредувањето на најсоодветниот сет на механизми за распределба на кој треба да се потпрат. Тоа што е добро во една земја нема да функционира во друга. Бројни механизми за распределба бараат силни владини структури и соодветни бази за јавните ресурси да бидат ефективни. Многу земји во развој и земји во транзиција ги немаат овие основни суштински претпоставки и затоа мора да применат други пристапи за да постигнат успех. Дури и некои индустриски развиени земји честопати немаат структуирна политика и бази на ресурси кои го прават одредени пристапи неприменливи. Во некои случаи, промени во рамките на институциите се потребни за да ја поддржат ефективната имплементација на новите механизми за распределба. Исто така, тоа што е добро во даден момент на времето не значи дека ќе биде соодветно за следните десет години за да се справи со различниот сет на предизвици и цели на политиката.

Анализата во однос на целите посочува дека треба да се биде внимателен во дефинирање и приоретизирање на целите на политиката кои ги бара. Политичките дискусии во многу земји имаат тенденција да се префрлат во општи дискусии за потребата од поголем пристап или подобар квалитет и поголема ефикасност. Без прецизна и точна дефиниција на целите и индикаторите кои можат да се користат за мерење на напредокот, овие дискусии на теренот на политика може лесно да застранат во кои се што е повеќе е подобро, со малку или без приоритет во остварување на целите. Овие ставови се во крајна линија разочарувачки и контрапродуктивни, како тие да не успеваат

да ги подготват креаторите на политиките со план за правење неизбежни тешки избори за тоа како да ги користат ограничените ресурси ефикасно.

Резултатите од истражувањето појаснуваат дека гарантирање на стабилното финансирање на среден период е суштествено. Секој механизам за распределба како конкурентски фондови или договори за изведба кои гарантираат финансирање во текот на неколку години е подобро отколку годишни распределби на средствата. Повеќегодишното финансирање им овозможува на високообразовните институции да ги планираат своите инвестиции и реформски програми во текот на среден и подолг рок, во согласност со своите стратешки планови. За да се избегнат политичките последици кои можат да настанат од големи промени во распределбата на средствата кои често се резултат на реформите, креаторите на политиката треба да ги разгледаат можностите за постепени промени со користење на дополнителни средства за спроведување на реформите.

Индикативна линеарност беше потврдена помеѓу спроведувањето и неспроведувањето на процесот. Така се посочува дека треба да се направат предвидување на несаканите последици од политиките за реформи е клучна компонента на процесот на спроведување. Искуствата на многу земји покажуваат дека креаторите на политиката имаат тенденција да го свртат вниманието веднаш штом политички одлуки се донесат пред спроведувањето воопшто да започне. Оваа тенденција придонесува за ситуација каде што несаканите последици од политиките го одвлекуваат вниманието од нивната евентуална ефикасност во постигнувањето на критични цели на подобрување на еднаквоста, квалитетот и ефикасноста. Еден начин да се справиме со овие неочекувани последици е да се изградат модели и други аналитички техники кои може да го предвидат обемот и насоката на овие последици и да се потпираат на системи за следење кои им овозможуваат на креаторите на политиката да ги идентификуваат проблемите на почетокот и да ги направат потребните приспособувања.

Анализата потврди дека Република Македонија има направено одредени чекори во начинот на финансирање на високото образование преку препознавање на формите каде треба да се развива самиот концепт на финансирање, но сепак на ова прашање треба да се пристапи со сета сериозност што отвора простор за натамошно подобрување и усовршување. Исто така оваа

научна анализа супстанционално потврдува дека примената на одредени модели на финансирање на високото образование во Република Македонија треба да бидат претставени во јавноста на отворен и транспарентен начин и институт треба да биде прилагодлив за да ги акцептира сите системски промени.

Се потврди хипотетичкиот став дека Република Македонија не може да се раководи на примена на некој универзален модел на финансирање затоа што го нема и аналогно на тоа таквото решение не може веднаш да биде аплицирано за нашите потреби. Оттука ова прашање бара целосна посветеност на сите субјекти во насока на етаблирање на модел кој треба да се вклопи во поширокиот општествен контекст и да се прилагоди во општествено-политичките рамки.

Оваа анализа потврди дека создавањето на адекватен модел за финансирање на високото образование е условено од прагматичната природа која сепак е условена од политичката волја и од желбата на сите релевантни субјекти да го разберат овој процес дека е неопходен затоа што ќе придонесе средствата за високото образование целосно да бидат употребени и соодветно алоцирани.

Се потврди хипотетичкиот став дека креирањето на образовната политика во високото образование треба да биде заснована на конкретна финансиска платформа за да може истата да биде имплементирана во целост како рационална претпоставка за ефикасно извршување на планираните цели и задачи.

За да се воспостави релација помеѓу финансирањето и стратегиските цели на политиките за високо образование, се употребуваат инструменти на договори помеѓу владите и универзитетите. Со нив се овозможува сигурност во планирањето за време на еден изборен период, при што универзитетите ги реалоцираат ресурсите во високо-образовниот сектор за стратешки цели, во услови на намалени јавни буџети и кратења. Исто така, целните договори се употребуваат како инструменти на раководење помеѓу владите и универзитетите. Согледани се повеќе позитивни резултати и искуства при имплементација на целните договори помеѓу универзитетските бордови и факултетите, првенствено поради фактот дека финансиската независност и безбедноста на планирањето резултира со висок степен на одоговорност и транспарентност за сите расходи и активности од страна на универзитетите. Во

одредени случаи каде министерствата се повлекуваат од централизираниот модел на финансиско владеење со цел да се постигнат подобри резултати во политиките за високо образование, се развиваат стандардизирани системи за преминување од модел ориентиран на инпут со детален владин менаџмент кон модел кој е аутпут ориентиран и се карактеризира со финансиските системи и нивните ефекти врз системите на високо образование. При тоа, финансирањето ориентирано на цели базирано на параметри за перформанс се имплементира како еден од инструментите за бизнис администрација. Се состои меѓу другото, од целни договори и сметководство за расходи и активности.

Литература

1. Academic Ranking of World Universities (ARWU). (2015). *2015 Academic Ranking of World Universities.* Shanghai Jiao Tong University.
2. Adamović, M., & Mežnarić, S. (2003). Researching Potential Migrants: The 'Brain Drain' of Young Scientists from Croatia." In Croatian. *Sociological Review [of Croatia]* 24, no. 3–4.
3. Altbach, P., & Salmi, J. (Eds.). (2011). *The road academic excellence: The making of world-class research universities*. Washington, DC: World Bank.
4. Ангелова, Б. (2001). *Budgeting – Систем на сметководствено планирање на трошоците и финансискиот резултат во претпријатијата*, Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј", Економски интитут.
5. Андовска, М. (2008).андовска *Планирањето во функција на зголемување на ефикасноста во финансирањето на високото образование*, Магистерски труд, Скопје: Филозофски факултет
6. Arimoto, A. (1997). Massification of higher education and academic reforms in Japan, in: Academic reforms in the world: *Situation and perspective in the massification stage of higher education*, Research Institute for Higher Education, International Seminar Reports, Hiroshima.
7. Armstrong, E., & Hamilton, L. (2013). *Paying for the party: How college maintains inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
8. Arum, R., & Roksa, J. (2014). *Aspiring adults adrift: Tentative transitions of college graduates*. Chicago: University of Chicago Press.
9. Ashworth, K.H. (1994), The Texas Case Study. Performace-based funding in higher education, *Change*, November/December.
10. Атанасовски, Ж. (2004). *Јавни финансии*, Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј", Економски факултет.
11. Baker, D. (2011). Forward and backward, horizontal and vertical: Transformation of occupational credentialing in the schooled society. *Research in Social Stratification and Mobility,* 29.
12. Abbas, S. A. (2017). Legal Regulation and Branding Higher Education Institutions. Riga: Turiba University.

13. Bates, A., & Poole, G. (2003). *Effective Teaching with Technology in Higher Education*: Foundations for Success.
14. Black, J. *et all.*(2015). The Regulation of Higher Education. Center for Analysis of Risk and Regulation. *Discussion paper* No. 77
15. Banta, T.W., Rudolph, L.B., Van Dyke, J. & Fisher, H.S. (1996). Performance funding comes of age in Tennessee, *Journal of Higher Education*, Vol. 67, No1.
16. Barr, N. (2004). Higher Education Funding, *Oxford Review of Economic Policy.*
17. Barr, N. (2005). *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond.* Washington, DC: The World Bank.
18. Bawa, M. A. & Ali, J. (1999). *The challenges of globalization and the role of human resources.* Paper presented at the International Conference on the Challenges of Globalization, 21-22 October 1999, Bangkok, Thailand.
19. Batorev, K.V.(1966). *Modelovajne kak kategoria teorii poznania,* Filosofski nauki (No2), Moskva.
20. Bradley, J.W., & Shaefer, C.K, (1998). *The Uses and Misuses of Data and Models,* London: SAGE Publication.
21. Bunge, M. (1973). *Method, Model and Matter,* Dordecht, Holland: D. Reidel Publishing Company.
22. Becker, G. S. (1964). *Human Capital.* New York: National Bureau of Economic Research.
23. Betcherman, G., Godrey, M., Shweta, J., Kuddo, A., Linden, T., & Keiko, M., (2007). *The Labor Market and Education and Training in the Western Balkans: A Policy Note*, Washington, DC.: World Bank, Manuscript available from the authors.
24. Birnbaum, R. (2000). *Management fads in higher education.* San Francisco: Jossey Bass.
25. Burkhead, J. (1956). *Government Budgeting,* New York: John Wiley and Sons, Inc., Chap.7.
26. Bloom, D. E., Craig, P., & Mitchell, M. (2000). *Public and private roles in providing and financing social services*: Health and Education. Washington, DC: World Bank.
27. Boliver, V. (2011). Expansion, differentiation, and the persistence of social class inequalities in British higher education. *Higher Education, 61.*

28. Boliver, V. (2013). How fair is access to more prestigious UK universities? *The British Journal of Sociology, 64*(2).
29. Borgen, N. (2015). College quality and the positive selection hypothesis: The 'second filter' on family background in high-paid jobs. *Research in Social Stratification and Mobility, 39.*
30. Boston, J. (1999) 'The Funding of Research in the Tertiary Secotr', *Access: Critical Perspectives on Cultural and Policy Studies in Educa*tion, Vol 18, No 2.
31. Bowornwathana, B. (2000). Thailand in 1999: A royal jubilee, economic recovery, and political reform. *Asian Survey, XL* (1).
32. Brubacher, J. S. (1997). *Higher education in transition: A history of American colleges and universities*. Somerset, NJ: Transactions Publishers.
33. Burke, J. et al (2002). *Funding public colleges and universities for performance: popularity, and prospects*, Albany, New York, The Rockefeller Institute Press.
34. Burke, J.C. & Serban, A.M. (1998). *Current status and future prospects of performance funding and performance budgeting for public higher education: The second survey*. New York: The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
35. Callender, C. (2013). The funding of part-time students. In D. Heller & C. Callender (Eds.),*Student financing of higher education: A comparative perspective*. London: Routledge.
36. Castells, M. (1998). *Information technology, globalization and social development.* Paper prepared for the UNRISD Conference on Information Technologies and Social Development, 22-24 June 1998, Palais des Nations, Geneva.
37. Center for Higher Education Policy Studies. (2001). *Public funding of higher education: A comparative study of funding mechanisms in ten countries*, Enschede, the Netherlands.
38. Center for Higher Education Policy Studies. (2003). *Higher Education Reform: Getting the Incentives Right*, CHEPS, Enschede, the Netherlands.
39. Chankseliani, M. (2013). Rural disadvantage in Georgian higher education Admissions: A mixed-methods study. *Comparative Education Review, 57*(3).
40. Chapman, B. (2014). Income contingent loans: Background. In B. Chapman, T. Higgins, & J. Stiglitz (Eds.), *Income contingent loans: Theory, practice and prospects*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

41. Chapman,B. (2001). Australian higher education financing: Issues for reform. *The Australian Economic Review* 34(2).
42. Cingano, F. (2014). Trends in income inequality and its impact on economic growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163. Paris: OECD.
43. Chang, G., C. (2006). Strategic Planning in Education: Some Concepts and Steps. Education Sector UNESCO.
44. Corak, M. (2012). *Inequality from generation to generation: The United States in comparison*. Ottawa: Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa.
45. Breneman, D. W., Leslie, L. L., & Anderson, R. E. (1996.), *ASHE Reader on finance in higher education*. Needham Heights, MA: Simon & Schuster.
46. Donaldson, J. A., Shu-Hsiang, C., & Jaitip, N. (2015). Science Direct: From Vision to Action – A Strategic Planning Process Model for Open Educational Resources. Elsevier Ltd.
47. Davies, S., & Zarifa, D. (2012). The stratification of universities: Structural inequality in Canada and the United States. *Research in Social Stratification and Mobility, 30*.
48. Dearing Report (1997). Higher education the learning society: The National Committee of Inquiry into Higher Education (Summary Report), United Kingdom.
49. DEETYA. (1998), *Learning for life: Review of higher education financing and policy*, Commoin Wealth of Australia, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
50. DEETYA. (1998), *The Characteristics and Performance of Higher Education Institutions*, Occasional Paper series, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
51. Department for Education and Skills, (England). (2003). *Higher Education Funding: International comparisons*. (monograph)
52. Department of Education, Science, and Technology (Australia). (2002). *Higher education at the crossroads: An overview paper.* Canberra, Australia: Author
53. Dorling, D. (2014). *Inequality and the 1%.* London: Verso.
54. Douglass, J. (2013). *To grow or not to grow? A post-great recession synopsis of the political, financial, and social contract challenges facing the University of*

California. Research and Occasional Paper CSHE 15.13. Berkeley: Center for Studies in Higher Education, University of California Berkeley.

55. EC (European Commission). 2006. *European Innovation Progress Report 2006: Trendchart.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
56. Gilead, T. (2014). Education and the Rationale of Cost- Benefit Analysis. British Journal of Educational Studies.
57. Guruge, A., & Berstecher, G., D. (1977). An Introduction to the Educational Planning Process Digest No. XII UNESCO Co- operative Program.
58. Eicher, J.-C. (2000). The financing of higher education: An economic issue? In *European Journal of Education, 35* (1).
59. EUA (European University Association). (2003). Institutional Review of Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. Institutional Evaluation Programme. EUA, Brussels.
60. European Centre for Higher Education. (2005). Statistical Information on Higher Education in Central and Eastern Europe 2004-2005. European Centre for Higher Education.
61. Fehnel, R. (2004). Higher education reforms and demand responsive innovation funds: Dimensions of difference, A report to the World Bank (monograph)
62. Gärtner, S., & Prado, S. (2012). *Inequality, trust and the welfare state: The Scandinavian model in the Swedish mirror.* Högre seminariet, 7 November. Ekonomisk-historiska institutionen, Göteborgs universitet.
63. Geiger, R. (2015). Does higher education cause inequality? Essay review on Mettler (2014) and Armstrong and Hamilton (2013). *American Journal of Education, 121*(2).
64. Gesellschaft zur Foerderung der Forschung. (2006). *Research and Development in South Eastern Europe.* Vienna: Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH.
65. Goldberg, I., Trajtenberg, M., Jaffe, A., Muller, T., Sunderland, J., & Blanco A. E. (2007). Transforming Russian Universities into World-Class Universities: Briefing Note. Washington, DC: World Bank.
66. Grenzüberschreitendes Netzwerk Bildungsforschung, Flandern, Niederlande, Niedersachen und Nordhein-Westfalen (1997), *Die Hochschulfinanzierung in der Grenzregion, Ein Ländervergleich*, Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordhein-Westfalen.

67. Grubb, N. (2003). The Roles of Tertiary Colleges and Institutes: Trade-offs in Restructuring Postsecondary Education. Washington, DC: World Bank.
68. *29.* Hansen, H. (2011). Rethinking certification theory and the educational development of the United States and Germany. *Research in Social Stratification and Mobility,*
69. Hartwig, L. (2006), *Funding Systems and Their Effects on Higher Educational Systems*, Country Study – Germany: Bavarian State Institute for Higher Education Research and Planning
70. Hauptman, A. (1998). Linking funding, student fees, and student aid. *International Higher Education* 13 (Fall).
71. Hauptman, A. (1999). Internal financing of student loans. *International Higher Education* 16 (Summer).
72. Hauptman, A. (1999). Student-based higher education financing policies. *International Higher Education* 17 (Fall).
73. Hauptman, A. (2004). Using institutional incentives to improve student performance. In R. Kazis, J. Vargas, and N. Hoffman (eds), *Double the numbers: Increasing postsecondary credentials for underrepresented youth.* Cambridge: Harvard Education Press.
74. Hazelkorn, E. (2011). *Rankings and the reshaping of higher education: The battle for world-class excellence.* Houndmills: Palgrave Macmillan.
75. Herbst, M. (2007), *Financing Public Universities, The case of Performance Funding*, Zurich: Springer
76. Hess, M., & Johnson, J. (2014). Developmental Model for Educational Planning: Democratic Rationalities and Dispositions. *International Journal of Educational Leadership Preparation.* Vol 9, No.1
77. HEFCE (2000). *Funding higher education in England, How the HEFCE allocates its funds*, Bristol: Higher Education Funding Council for England.
78. HEFCE (2003). *Funding higher education in England – How hefce allocates its funds*, London: Higher education funding council for England.
79. HESA (1998). *Resources of Higher Education Institutions 1996/97*, Cheltenham.
80. Hochschulleherbundes Landesverband Nordhein-Westfalen (1998). *Leistungsanreize in der Hochschule. Möglichkeiten und Grenzen*, Bad Honnef.
81. Hochschulrektorenkonferenz (1996). *The Financing of Higher Education*, Bonn.

82. Högskoleverket (2000), *Arsrapport för universitet och Högskolor 1999,* National Agency for Higher Education, Stockholm.
83. Hoxby, C., & Avery, C. (2013). The missing 'one-offs': The hidden supply of high-achieving, low-income students. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring.
84. Hu, A., & Vargas, N. (2015). Horizontal stratification of higher education in urban China. *Higher Education,*. doi:10.1007/s10734-014-9833-y.
85. International Institute for Educational Planning, UNESCO (2005). *EdSup Info link: resources on student support schemes, loans, grants and scholarship policies,*
86. Inter-University Council of Ohio. (2001). *The public universities of Ohio: Economic contribution profile.* Columbus, Ohio: IUC
87. Jansen, J. (1999*). Globalization, Curriculum and the Third World State. In Dialogue with Michael Apple.* Centre for Education Research, Evaluation and Policy, University of Durban Westville, South Africa Current Issues in Comparative Education.
88. Jennings, Z. (2000). Functional Literacy of Young Guyanese Adults. *International Review of Education* 46(1/2).
89. Johnstone, J., N. (1974). Mathematical Models Developed for Use in Educational Planning. *Sage Journal*, Vol.44, Issue 2.
90. Johnstone, D. B. (1993). The costs of higher education: Worldwide issues and trends for the 1990s. In Altbach & D. B. Johnstone (Eds.), *The funding of higher education: International perspectives*. New York, NY: Garland Publishing. (3-24)
91. Johnstone, D. B. (2002). Challenges of financial austerity: Imperatives and limitations of revenue diversification in higher education. *The Welsh Journal of Education, 1,* 18–36.
92. Jonasson, J. (2003). Does the State Expand Schooling? A Study Based on Five Nordic Countries. *Comparative Education Review* 47(2).
93. Jongbloed, B. & Koelman, J. (1996), *Universiteiten en hegescholen vergelken*, SDU, Den Haag.
94. Jongbloed, B. & Koelman, J. (2004), *Vouchers for higher education?* Center for Higher Education Policy Studies, Netherlands.

95. Kaiser, F. (2001), Higher education in France, Country report. CHEPS Higher Education Monitor, CHEPS, Enschede
96. Kandel, I. (1957). Equalizing Educational Opportunities and its Problems. *International Review of Education* 3(1).
97. Kemp, D. (1998), *Higher Education Funding Report for the 2011 to 2003 Trienium*, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
98. Kemp, D., & Norton, A. (2014). *Review of the demand-driven funding system.* Canberra:Australian government.
99. Kharas, H., & Gertz, G. (2010). The new global middle class: A cross-over from West to East. In C. Liu (Ed.), *China's emerging middle class: Beyond economic transformation.* Washington, DC: Brookings Institution Press.
100. King, E. (1998). *What's Decentalization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform.* Working Paper Series on St. Martin's Press. Impact Evaluation of Education Reforms. Paper No. 9. Washington, DC: The World Bank.
101. Klees, S. (1999). Privatization and Neo-Liberalism: Ideology and Evidence in Rhetorical Reforms. *Current Issues in Comparative Education* [Online], 1(2). http://www.tc.columbia.edu/cice/articles/ac161.htm, accessed January 2, 2004.
102. Klemperer, A. (1991). *Higher Education in Sweeden, Country report.* CHEPS Higher Education Monitor, CHEPS, Enschede.
103. Klaus, G. (1963). *Kibernetika i filozofija,* Moskva.
104. Kwiek, M. (2007). The Legal Integration of Universities and its Impact on University Management in South Eastern Europe. Report prepared for the World Bank.
105. Knight, J.(1999). Internationalization of Higher Education. Organization for Economic Cooperation and Development. Program on Institutional Management in Higher Education.
106. Lewin, K., & Caillods, F. (2001). Financing Secondary Education in Developing Countries: Strategies for Sustainable Growth. International Institute for Educational Planning. UNESCO Publishing.
107. Larocque, N. (2003). *Who should pay? Tuition fees and tertiary education financing in New Zealand.* Wellington, New Zealand: Education Forum.

108. Lauglo, J., & McLean, M. (1985). *The Control of Education: International Perspectives on the Centralisation-Decentralisation Debate.* London: Heinemann Educational Books.

109. Lauglo, J. (1995). Forms of Decentralisation and their Implications for Education *Comparative Education* 31(1).

110. Lee, H., Lee, M., & Park, D. (2012). *Growth policy and inequality in developing Asia: Lesson from Korea.* ERIA Discussion Paper 2012-12.

111. Leslie, L. & Brinkman, P. (1998). *The economic value of higher education.* New York: ACE/Macmillan Series on Higher Education, Macmillan Publishing Company.

112. Levin, H. (1978). The Dilemma of Comprehensive Secondary Reforms in Western Europe. *Comparative Education Review* 22(3).

113. Levin, H. (2001). *Privatising Education.* Boulder: Westview Press.

114. London Economics (2000), *Review of funding options for higher education in the UK, A report for Universities UK.*

115. Lyons, R. (1985). Decentralised Educational Planning: Is it a Contradiction? In: *The Control of Education: International Perspectives on the Centralisation-Decentralisation Debate*, ed. by Jon Lauglo and Martin McLean, 86-95. London: Heinemann Educational Books.

116. Marginson, S. (2011). Imagining the global. In R. King, S. Marginson, & R. Naidoo (Eds.),*Handbook of higher education and globalization.* Cheltenham: Edward Elgar.

117. Marginson, S. (2013). Emerging higher education in the Post-Confucian heritage zone. In D. Araya & P. Marber (Eds.), *Higher education in the global age.* New York: Routledge.

118. Marginson, S.(2014). Student self-formation in international education. *Journal of Studies in International Education, 18*(1)..

119. Maruyama, M.G., *Basics of Structural Equation Modeling,* London: Sage Publications, Inc., 1998.

120. Massy, W.F.(1996). *Resourse Allocation in Higher education*, The University od Michigan Press

121. Meek, L.R. (1974). *Figuring out Society,* London: Fontana, Collins.

122. Marginson, S. (2016). *The dream is over: The Crisis of Clark Kerr's Californian Idea of Higher Education.* Berkeley: University of California Press.

123. McGinn, N., & Street, S. (1986). Educational Decentralization: Weak State or Strong State? *Comparative Education Review* 30(4).
124. McGinn, N. (1996). Education, Democratization and Globalization: AChallenge
125. McKeown, M.P. (1996), *State Funding Formulas for Public Four-year Institutions*, Denver: SHEEO (State Higher Education Executive Officers)
126. McLean, M., & Lauglo, J. (1985). *The Control of Education*. London: Heineman Educational Books.
127. McPherson, M. & Schapiro, M. (1991). *Keeping college affordable*. Washington, DC: Brookings Institution.
128. Mertaugh, M., & Hanushek, E. (2005). *Education and Training*. In Barr, Labor Markets and Social Policy.
129. Mettler, S. (2014). *Degrees of inequality: How the politics of higher education sabotaged the American dream*. New York: Basic Books.
130. Meyer, J. (1980). The World Polity and the Authority of the Nation-State. In: *Studies of the Modern World-System,* ed. by Albert Bergensen, New York: Academic Press:
131. Michael, S. O. (1997). American higher education system: Consumerism versus professorialism. *The International Journal of Educational Management*, 11(3).
132. Ministry of Research and Information Technology (1998), *Governing and management of universities in Denmark*, Copenhagen.
133. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Department Onderwijs, Administratie Algemene Onderwijsdiensten en Voorlichting (1991), *12 juni 1991 Decret betreffende de Universiteiten in de Vlaamse Gemenschap*, Verzameling van documenten, Centrum voor Informatie en Documentatite.
134. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999), *Education Culture and Science in the Netherlands, Facts and Figures 1999.*
135. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000), *Financiële Schema's 2000-2003*, SDU, Den Haag.
136. Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordhein-Westfalen, (1998), *Finanzautonomie, Kostenrechnung und erfolgsorientierte Mittelverteilung*, Düsseldorf.
137. Ministry of Education (1999). *New Zeland's Tertiary Education sector: Profile & Trends.*

138. Ministry of Education, Science, Sports and Culture (1995), *Japanese government policies in education, science, sports and culture, Remaking Universities: Continuing reform of higher education*, White paper, Monbusho.

139. Ministry of Education, Science, Sports and Culture (1997), *Statistical Abstract of education, science, sports and culture 1997 edition*, Research and Statistics Planning Devision, Monbusho.

140. Ministry of Research and Information Technology (1998), *Funding of higher education*, Copenhagen.

141. Ministry of Research and Information Technology (1998), *University performance contracts*, *Greater autonomy, stronger universities,* Copenhagen.

142. Morrow, R. & Torres, C. (1994). Education and the Reproduction of Class, Gender and Race: Responding to the Postmodernist Challenge. *Educational Theory* 44 (1).

143. Morrow, R., & Torres, C. (2000). The State, Globalization, and Educational Policy. In: *Globalization and Education: Critical Perspectives,* ed. by Nicholas Burbules and Carlos Torres. New York: Routledge.

144. Mountford-Zimdars, A., & Sabbagh, D. (2013). Fair access to higher education: A comparative perspective. *Comparative Education Review, 57*(3).

145. Murphy, J. (1996). *The Privatisation of Schooling: Problems and Possibilities*. Thousand Oaks: Corwin Press.

146. Naidoo, R. (2014). *Transnational higher education: Global wellbeing or new imperialism?* Keynote presentation to the United Kingdom Forum for International Education Conference. London: UCL Institute of Education.

147. National Agency for Higher Education (2000), *Swedish Universities & University Colleges 1999*, *Short version of Annual Report*, Stockholm.

148. Nikandrov, N. (2001). *Rossiia: sotsializatsiia ivospitanie na rubezhe tysiachileti* [Russia: Socialisation and Upbringing at the Crossroads of Milenia]. Cheboksary: Chuvash University Press.

149. Onderwijsdecret IX inzake de financiering van de universiteiten (inclusief hat amendment van 1996).

150. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2001). *Education Policy Analysis*: *Education and Skills*. Paris: OECD.

151. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2003). *Education at a glance, 2003*. Paris: OECD.

152. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2007). *Education at a Glance 2007.* Paris: OECD.

153. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2014a). *Education at a glance 2014*. Paris: OECD

154. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2014b). *United States: Tackling high inequalities, creating opportunities for all*. Paris: OECD.

155. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2014c). *PISA 2012 results in focus. What 15 year olds know and what they can do with what they know*. Paris: OECD.

156. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2015). *Data on income distribution and poverty*. Paris: OECD.

157. Oxfam. (2014). *Even it up: Time to end extreme inequality*. Oxford: Oxfam GB.

158. Pachuashvili, M. (2005). Dual privatization in Georgian higher education, *International Higher Education*, Fall.

159. Palacios, M. (2004). *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding*. Cambridge: Cambridge University Press.

160. Patrinos, H. A., Ridao-Cano, C.& Sakellariou. (2006). Estimating the Returns to Education: Accounting for Heterogeneity in Ability. *World Bank Policy Research Working Paper, no. 4040*. Washington, DC: World Bank.

161. Paulsen, M., & Smart, J. (2001), *The Finance of Higher Education, Theory, Research, Policy & Practice*, New York: Algora Publishing.

162. Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: Belknap Harvard University Press. Rivera, L. (2011). Ivies, extracurriculars, and exclusion: Elite employers' use of educational credentials. *Research in Social Stratification and Mobility, 29*.

163. Pickens, W.H. (1986), *State Budgeting for Higher Education: Is There an Ideal Approach*, Illinois: Illinois State University, Center for Higher Education

164. Plank, D. & Syke, G. (1999). How Choice Changes the Education System: A Michigan Case Study. *International Review of Education* 45(5-6).

165. Plank, D. & Syke, G. (2003). *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York: Teachers College Press

166. Поповска, З. (2006). *Управување со системите*, Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј", Економски факултет.

167. Psacharopoulos, G. (1993). The future of higher education financing. In Altbach & D. B.

168. Psacharopoulos, G. (1993). The future of higher education financing. In Altbach & D. B. Johnstone (Eds.), *The funding of higher education: International perspectives*. New York, NY: Garland Publishing.

169. Picciano, A. (2013). Regulating Higher Education: Roles and Responsibilities. Government Regulations.

170. Radosevic, S. (2007). Research and Development and Competitiveness in South Eastern Europe: Asset or Liability for EU Integration? Economics Working Paper, no. 75. Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe (CSESCE), University College London.

171. Rani, P., G. (2012). *Economic Reforms and Financing Higher Education in India.* National Institute of Education Planning, New Delhi.

172. Reimers, F. (1990). A New Scenario for Educational Planning and Management in Latin America: The Impact of the External Debt. International Institute for Educational Planning. Paris.

173. Rivera, L. (2015). *Pedigree: How elite students get elite jobs*. Princeton, New Jork: Princeton University Press.

174. Robertson, S., Xavier B., & Dale, R. (2002). GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialization. *Comparative Education Review* 46(4).

175. Rondinelli, D., McCullogh, J., & Johnson, R. (1989). Analysing Decentralisation Policies in Developing Countries: a Political Economy Framework. *Development and Change* 20.

176. Rutkowski, J., & Scarpetta, S. ((2005). *Enhancing Job Opportunities in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, DC: World Bank.

177. Saez, E. (2013). *Striking it richer. The evolution of top incomes in the United States.* Berkeley: University of California, Berkeley, Department of Economics.

178. Salmi, J. (1992). "Perspectives on the Financing of Higher Education". *Higher Education Policy, volume 5, number 2.*

179. Salmi, J. (2003). *Student Loans in an International Perspective: The World Bank Experience.* LCSHD Paper Series number 44, Washington, DC: The World Bank.

180. Salmi, J. (2009). *The challenge of establishing world-class universities*. Washington, DC: World Bank Publications.

181. Salmi, J., & Hauptman. M.A. (2006). *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*. Education Working Paper Series, no. 4. Washington, DC: World Bank,.

182. Samoff, J. (1990a). Decentralisation: the Politics of Interventionism. *Development and Change* 21.

183. Samoff, J. (1990b.) The Politics of Privatisation in Tanzania. *International Journal of Educational Development* 10(1).

184. Savas, E. (1987). *Privatization*. New Jersey: Chatham House Publishers.

185. Schenker-Wicki, A. & Hürlimann, M. (2006). Performance Funding of Swiss Universities – Success or Failure? An *ex post* Analysis. Higher Education Management and Policy, volume 18, No. 1.

186. Skjodt, K. (1996), Financing higher education in Denmark, *Higher Education Management*, Vol.8, No.1.

187. Slantcheva, S. & Levy, D.C eds. (2007). *Private Higher Education in Post-Communist Europe: In Search of Legitimacy.* New York and Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.

188. Slantcheva, S. (2007). Legitimating the Difference: Private Higher Education Institutions in Central and Eastern Europe.

189. Statistisches Bundesamt (1998), *Finanzen der Hochschulen 1996*, Wiesbaden.

190. Straarup, R. (1993), *Formula funding in higher education in Denmark*, Mimeo, Copenhagen.

191. Simić, D. (1981). *Osnovi kibernetike,* Beograd:Naucna Kniga.

192. Stejner G. (1997). *Strategic Planning*, New York, London, Toronto, Sidney, Singapore, Free Press Paperbacks, Published by Simon Schuster.

193. Stromquist, N. (2002). *Education in a Globalised World. The Connectivity* Littlefield Publishers.

194. Sauvageot, C. (1997). Indicators for Educational Planning: A Practical Guide. International Institute for Educational Planning, UNESCO.

195. Sen, A. (2012). Models of Educational Planning and their Applications. Harvard University. Journal of Development Planning.

196. Slaughter, S. & Leslie, L., L. (1997). Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

197. Ušpuriene, A. & Sakaluskas, L. (2017). *Financial Resource Allocation in Higher Education. Informatics in Education*, Vol. 16, No. 2. Vilnus University.

198. Tan, J. (1998). The Marketization of Education in Singapore: Politics and Implications. *International Review of Education* 44(1).

199. Thomsen, P., Munk, M., Eiberg-Madsen, M., & Hansen, G. (2013). The educational strategies of Danish university students from professional and working class backgrounds. *Comparative Education Review, 57*(3).

200. Thorn, K., Holm-Neilsen, L., and Jeppesen, J., (2004*), Approaches to Results-Based Funding in Tertiary Education*, World Bank, Latin American and Caribbean Region,

201. Tilak, J. (1989). Centre-state relations in financing education in India. *Comparative Education Review* 33(4).

202. Torres, C. (1989). The Capitalist State and Public Policy Formation: A Framework for Political Sociology of Education Policy-Making. *British Journal of Sociology of Education* 10(1).

203. Torres, C. (1998). *Democracy, Education and Multiculturalism: Dilemmas of Citizenship in a Global World.* Lanham: Rowman and Littlefield.

204. Triventi, M. (2013a). Stratification in higher education and its relationship with social inequality: A comparative study of 11 European countries. *European Sociological Review,29*(3).

205. Triventi, M. (2013b). The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality in the labor market. *Research in Social Stratification and Mobility, 32.*

206. Turner, J. (1996). *The State and the School: An International Perspective.* London: Falmer Press.

207. U.S. Department of Education (2001), *Digest of Education Statistics 2000. Washington* DC.

208. UNESCO Institute for Statistics.(2008). N.d. Science and Technology Database. Accessed during the period June 2007–February 2008.

209. United Nations Department of Educational and Social Affairs (UNDESA). (2012). *World urbanization prospects: The 2011 revision*. New York: United Nations.

210. United Nations Educational, Social and Cultural Organization (UNESCO). (2015). UNESCO Institute for Statistics data on education.

211. United Nations Population Division. (2004). *World Population Prospects.* New York: UNPD. 43

212. University Council (1998), A vision for universities in the 21st century and reform measures, To be distinctive universities in a competitive environment, Ministry of Education, Science, Sports and Culture (Monbusho).

213. Usher, A. (2005). *Global debt patterns*, Educational Policy Institute (Canada)

214. Uvalic, M..(2005). Science, Technology, and Economic Development in South Eastern Europe. Science Policy Series, no. 1. UNESCO, Venice.

215. Verstraete L. (1998), De evolutie van de universitaire basifinancierung 1993-1998, in: *Universiteit & Beleid*, Vol.12, nr.4.

216. Vossensteyn, H. (2004). *Student Financial Support: An Inventory in 24 European Countries*, Center for Higher Education Policy Studies, (the Netherlands)

217. Watson, K. (2000). Dependency v. Partnership: The Paradoxes of Educational Aid and Development in an Age of Globalisation. *World Studies in Education* 1(2):

218. Van Eekelen, I., M. *et al (2005)*. Self- Regulation in Higher Education. Springer.

219. Voorhees, R., A. (2008): Institutional Research's Role in Strategic Planning. Issue 141.

220. WEF (World Economic Forum). (2007). *The Global Competitiveness Report 2007–2008*. Geneva: WEF.

221. Weiler, H. (1990). Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction? *Educational Evaluation and Policy Analysis* 12 (Winter 1990).

222. Hannaway., J.& Carnoy., M. (1993). *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?*, San Francisco: Jossey-Bass.

223. Winkler, D. (1991). *Decentralization in Education: an Economic Perspective.* Washington, DC: The World Bank.

224. World Bank. (1994). *Higher education: The lessons of experience*, Washington D.C., World Bank

225. World Bank. (2000). *Higher education in developing countries.* Task Force on Higher Education and Society. Washington, DC: World Bank

226. World Bank. (2002). *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington, DC: World Bank.

227. World Bank. (2015). *Data and statistics*. Washington, DC: World Bank.

228. World Bank. (1994). *Higher Education: The Lessons of Experience.* Washington, DC: World Bank.

229. Yusuf, S., & Nabeshima, K. (2007). *How Universities Promote Economic Growth.* Washington, DC: World Bank.

230. Zajda, J. (2002). Education Policy: Changing Paradigms and Issues. *International Review of Education* 48 (1-2).

231. Ziderman, A. (2006). Student loans in Thailand: From social targeting to cost sharing. *International Higher Education*, 46 Winter.

232. Ziderman, A. (2003). Policy options for student loan schemes: lessons from five Asian case studies, UNESCO Bangkok.

233. Ziderman, A. (2005). *Policy Options for Student Loans Schemes.* Paris: International Institute for Educational Planning, UNESCO.

234. Ziegele, F. (1998), *Financial autonomy of higher education institutions, The necessity and design of an institutional framework*, CHE, Gütersloh.

235. Ziegele, F. (2007). Funding Higher Education in Montenegro: Challenges—Models—Next Steps. Report prepared for the World Bank.

236. Шуклев, Б. (2002), *Деловно планирање*, Скопје: Економски факултет.

237. Шуклев, Б. (2004), *Менаџмент,* Скопје: Економски факултет.

Правна регулатива:

1. Закон за високо образование, („Службен весник на Република Македонија" бр. 35/2008, 103/2008, 26/2009, 83/2009, 99/2009, 115/2010, 17/2011, 51/2011, 123/2012, 15/2013, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 130/2014, 10/2015, 20/2015, 98/2015, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 127/16),
2. Национална програма за развој на образованието во Република Македонија 2005 – 2015 година, („Службен весник на Република Македонија", бр. 56/2006).
3. Правилник за финансиските и материјалните прашања поврзани со средствата за остварување на интегративните функции на УКИМ („Универзитетски гласник" бр.109/2009).
4. Извадок од Нацрт –записник од 151 седница на Владаста на РМ, одржана на 10.04.2010 година.
5. Извадок од Нацрт –записник од 216 седница на Владаста на РМ, одржана на 01.03.2011 година.
6. Закон за просветна инспекција („Службен весник на Република Македонија", бр. 52/2005, 81/2008, 148/2009, 57/2010 и 51/2011 година).
7. Закон за буџетите („Службен весник на Република Македонија", бр.64/2005, 04/2008, 103/2008,156/2009, 95/2010, 180/2011 и 171/2012).
8. Закон за државната ревизија („Службен весник на Република Македонија" бр. 66/2010 и 145/2010).
9. Правилник за организацијата на работа, методологијата, постапката, критериумите и стандардите за акредитација и други прашања во врска со работата на Одборот, („Службен весник на Република Македонија", бр.121/2009).
10. Правилник за задолжителни елементи кои треба да ги поседуваат студиските програми од првиот,вториот и третиот циклус на студии, („Службен весник на Република Македонија", бр.25/2011).
11. Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи, („Службен весник на Република Македонија", бр. 105/2008).

12. Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети, („Службен весник на Република Македонија", бр. 59 /2009).
13. Одлука за бројот на студенти во прва година на Јавните високообразовни установи на 4-те јавни универзитети, („Службен весник на Република Македонија", бр. 51/2010).

Прилог 1

ПРОТОКОЛ ЗА ИНТЕРВЈУ

За потребите на докторскиот труд „Модели на планирање и нивна примена во финансирањето на високото образование во Европската унија и Република Македонија“ ќе се спроведе неформален разговор со компетентни лица, вработени во повеќе високообразовни институции и во Министерството за образование и наука на Република Македонија, а се директно или индиректно поврзани со истражувачкиот проблем.

Разговорите со компетентните лица, цениме дека ќе го збогатат трудот со научни факти за моделите на планирање и нивна примена во финансирањето на високото образование во Република Македонија. Притоа, неформалните разговори ќе бидат фокусирани кон: финансирањето во високото образование; моделите на финансирање; планирањето во високото образование; законските рамки и формите за јакнење на финасирањето во високото образование и искуствата во ЕУ со финансирањето и планирањето на високото образование.

За реализација на поставените цели, ќе биде користен квотен примерок. Во истражувањето ќе бидат вклучени 20 -30 лица, вработени во високобразовни институции (раководители на сектори и одделенија за финансиско работење, советници во одделенијата за финансиско работење, продекани за финансии, проректори за финансии, декани и проректори за финансии), Министерството за образование и наука на РМ (сектор за високо образование) и стручњаци кои работат на оваа проблематика.

Прашања и подпрашања како ориентирна рамка врз основа на кои ќе се водат разговорите со испитаниците опфатени со истражувањето

1. ПЛАНИРАЊЕ И ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Во овој дел нашиот интерес е фокусиран кон следните прашања:

- Кои се Вашите размислувања за финансирањето на високото образование на Р.Македонија?

- Дали финансиските средства кои се издвојуваат од буџетот се доволни за високото образование во Република Македонија?
- Дали финансирањето во високото образование треба да биде условено од планирањето и од стратегиите за развој на високото образовение?
- Дали се потребни нови пристапи на планирање на потребните финансиски средства за високото образование?
- Кои се вашите препораки за изнаоѓање на други форми на финансирање на високото образование во Р.Македонија?

2. МОДЕЛИ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Во овој дел нашиот интерес е фокусиран кон следните прашања:

- Какво е Вашето мислење за моделите на директно финансирање и нивна применливост во РМ (1. финансирање на наставата како модел, 2. потоа на финансирање со наменски средства 3. финансирање преку формули на финансирање 4. финансирање врз основа на перформанси)?
- Какво е Вашето мислење кои модели на индиректно финансирање (1. финансирање преку ваучери 2. финансирање преку владини грантови и стипендии 3. финансирање преку даночни ослободувања и олеснувања 4. финансирање преку студентски кредити) се најприфатливи и имаат најдобра пракса за примена во финансирањето на високото образование во РМ?

3. ФИНАНСИРАЊЕ И ПЛАНИРАЊЕ НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ ВО ЕУ

Во овој дел нашиот интерес е фокусиран кон следните прашања:

- Кои се Вашите размислувања за начинот на финансирање и планирање на високото образование на ЕУ?
- Што мислите дали примената на одреден модел на финансирање од некоја од државите членки на ЕУ ќе овозможи оптимализација на условите и ефикасно искористување на финансиите и дали нивната примена ќе обезбеди стабилност и сигурност во финасирањето?

- Кои финансиски инструменти ги користат земјите членки на ЕУ? Кои индикатори се користат за финансирање на високото образование во ЕУ? И дали е можно да се примени или поточно преслика некој модел на планирање во високото образование од државите членки на ЕУ?
- Што мислите дали Република Македонија доволно издвојува финансиски средства за потребите на високото образование во споредба со земјите од ЕУ?

4. ЗАКОНСКА РАМКА И ФОРМИ ЗА ЈАКНЕЊЕ НА ФИНАНСИРАЊЕТО НА ВИСОКОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Во овој дел нашиот интерес е фокусиран кон следните прашања:

- Кои се Вашите размислувања за законските одредби со кои се регулира финансирањето на високото образование (предности, недостатоци, координираност, јавност, транспарентност)?
- Дали сметате дека Законот за високо образование во делот на финансирањето треба исклучиво да се базира на одредени компаративни искуства на ЕУ како најдобра пракса?
- Какво е Вашето мислење за функционирањето и улогата на Советот за финансирање и развој во утврдување на висината на средствата за реализација на годишната оперативна програма на соодветната јавна високообразовна установа?
- Дали сметате дека финансирањето на високото образование во Република Македонија е условено од политичката волја и од желбата на сите релевантни субјекти да го разберат овој процес дека е неопходен затоа што ќе придонесе средствата за високото образование целосно да бидат употребени и соодветно алоцирани?
- Дали се потребни промени во законските одредби и во кој насока (на кој начин, кои механизми да се користат при финансирањето, кои тела, каква контрола и др.)