

Autonomija bez odgovornosti

javni novac, studentske organizacije i izostanak
finansijskog nadzora na Univerzitetu Crne Gore

Jovana Radulović



Sažetak

Od 2020. do 2025. godine Univerzitet Crne Gore (UCG) i njegovi fakulteti finansirali su studentske organizacije sa preko dva miliona eura javnog novca, ali za najveći dio tog iznosa ne postoji dokumentacija iz koje bi se moglo utvrditi za koje namjene i kako je potrošen. Centar za građansko obrazovanje (CGO) istraživao je finansijsko poslovanje Studentskog parlamenta UCG-a (SPUCG) i studentskih vijeća i identifikovao tri ključna problema: ne postoji obavezna nezavisna revizija, ne objavljuju se detaljni finansijski izvještaji, a raspodjela sredstava i kontrola njihovog trošenja povjerene su istim tijelima unutar SPUCG-a, bez spoljnog nadzora i mehanizama za sprječavanje sukoba interesa. Poređenje sa praksama u regionu i Evropskoj uniji pokazuje da su transparentnost i studentska autonomija kompatibilne i da postoje provjereni modeli koji ih uspješno usklađuju. Zato CGO nudi konkretne preporuke za izmjenu akata SPUCG-a i UCG-a, zasnovane na standardima koje je sam SPUCG prihvatio kao punopravni član Evropske studentske unije (ESU).

1. Uvod

Studentska predstavnička tijela postoje da zastupaju interese studenata. Da bi to radila legitimno, moraju poslovati po istim principima koji važe za svako raspolaganje javnim novcem: zakonitost, svrsishodnost, transparentnost i provjerljivost utroška. To nije napad na studentsku autonomiju, već njen preduslov.

Crnogorski Zakon o visokom obrazovanju¹ priznaje autonomiju studentskih organizacija, ali se to odnosi na slobodu njihovog rada i organizovanja, a ne na izuzeće od odgovornosti za trošenje javnog novca. Ni „finansijska nezavisnost“ iz Statuta UCG² ne znači izdvojenost iz finansijskog sistema UCG-a, jer finansijski plan i izvještaj Studentskog parlamenta čine sastavni dio konsolidovanih dokumenata UCG-a, koje priprema rektor, a usvaja Upravni odbor. U praksi, to ne rezultira i kontrolom utroška, jer u konsolidovanom izvještaju sredstva SPUCG-a iskazana su kao zbirna stavka, pa njihovo uvrštavanje u dokumente UCG-a služi evidenciji, a ne provjeri namjenske potrošnje.

Da autonomija i odgovornost nijesu suprotstavljene pokazuju brojni primjeri u EU, poput Slovenije, Austrije ili Njemačke. Naime, studentske organizacije u tim državama uživaju punu autonomiju, a istovremeno podliježu obaveznoj reviziji i spoljnom nadzoru utroška. Dosljedan nadzor zapravo štiti autonomiju, jer uklanja sumnju koja bi je inače mogla dovesti u pitanje.

Cilj ove analize je da pruži kritički pregled postojećeg normativnog okvira, uporedi ga sa rješenjima u regionu i EU, identifikuje ključne praznine i ponudi preporuke za njihovo otklanjanje.

.....
¹ Zakon o visokom obrazovanju, „Službeni list Crne Gore“, br. 122/25, čl. 120.

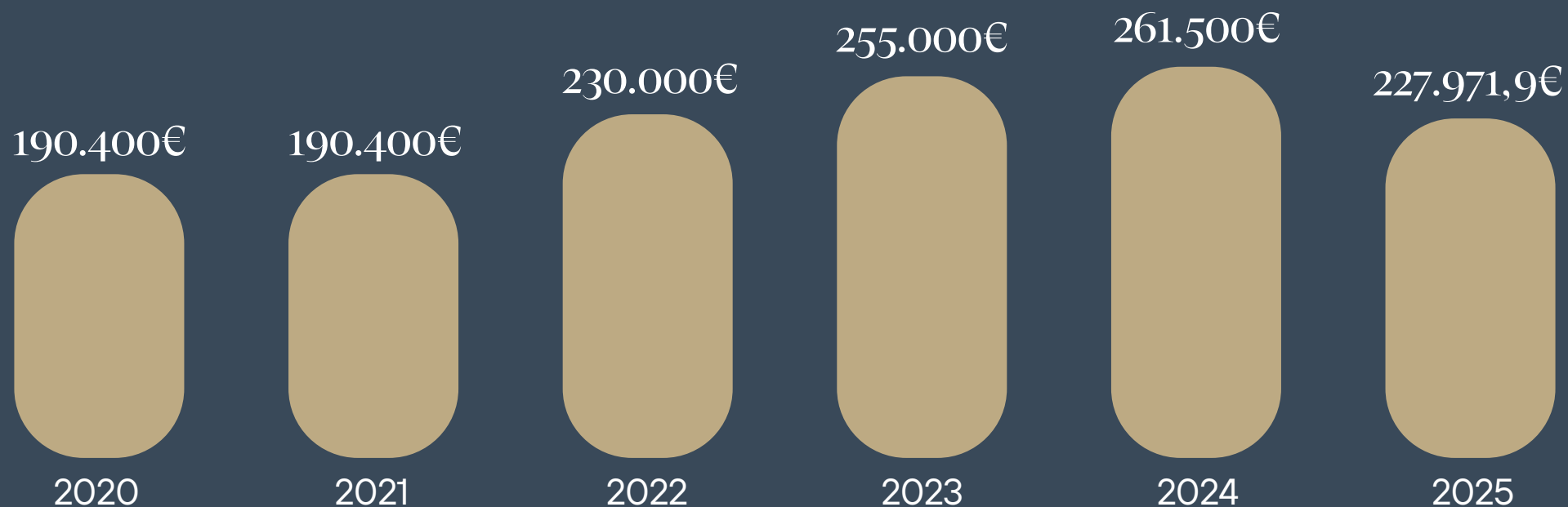
² Statut Univerziteta Crne Gore (prečišćeni tekst), čl. 157 i čl. 170.

2. Finansijski obim i ključni nalazi

2.1. Sredstva koja UCG i njegove organizacione jedinice izdvajaju studentskim organizacijama

UCG je javna ustanova koja se dominantno finansira iz državnog budžeta. Dio tog novca izdvaja za rad studentskih tijela, i to u iznosima koji nijesu zanemarivi. Preciznije, od 2020. do novembra 2025. godine UCG je za finansiranje SPUCG-a izdvojio preko 1,35 miliona eura, uz dodatnih 75.000 eura za materijalne troškove.

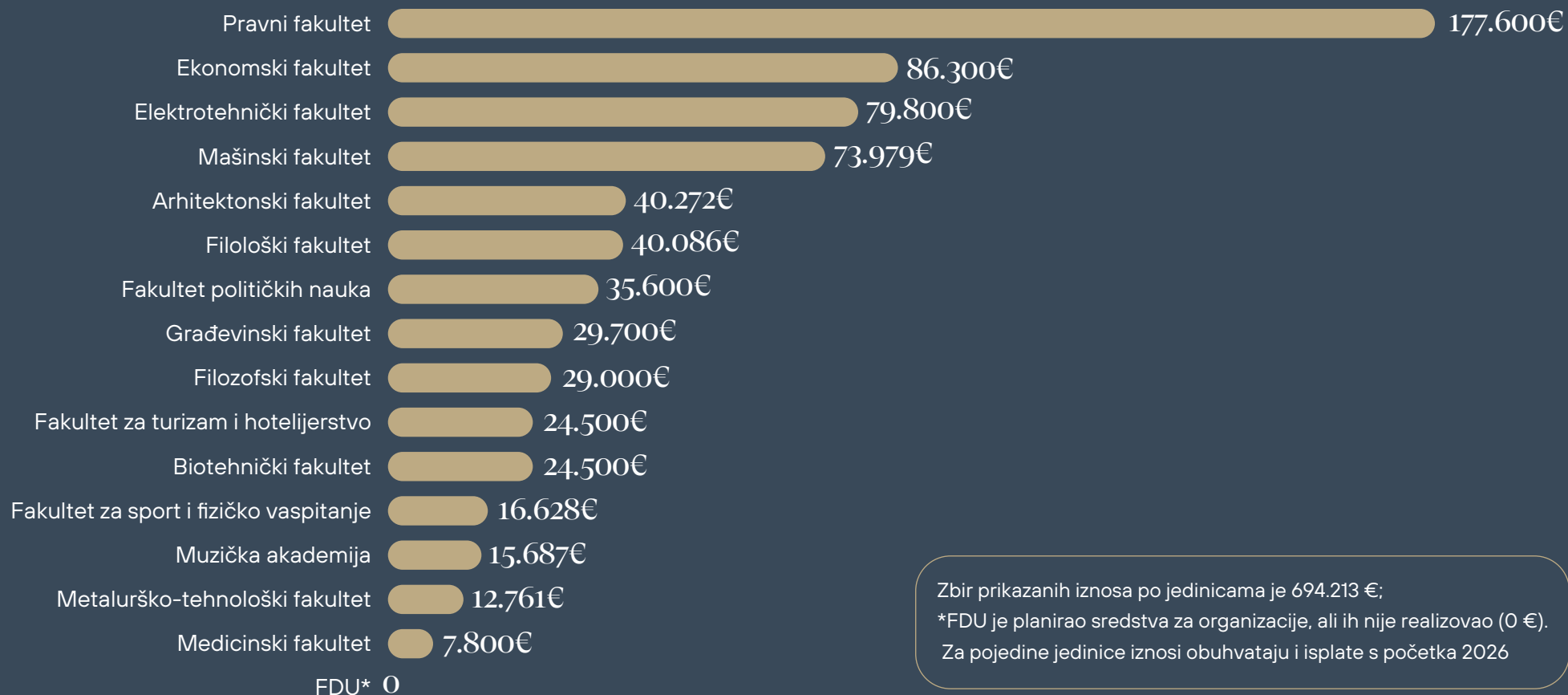
Sredstva koja je UCG isplatio SPUCG-u, 2020-2025



Ukupno 1.355.271,90 € + 75.000 € za materijalne troškove (2025). *do novembra 2025.

U istom periodu, 15 fakulteta i organizacionih jedinica UCG-a izdvojilo je još blizu 700.000 eura za studentska vijeća i pojedinačne isplate studentima. Ukupno je više od dva miliona eura javnog novca usmjereno studentskim tijelima na UCG tokom pet godina.³

Sredstva organizacionih jedinica UCG-a izdvojena studentskim vijećima i organizacijama



Zbir prikazanih iznosa po jedinicama je 694.213 €;
*FDU je planirao sredstva za organizacije, ali ih nije realizovao (0 €).
Za pojedine jedinice iznosi obuhvataju i isplate s početka 2026

³ Podaci dostavljeni CGO-u od strane UCG-a i njegovih organizacionih jedinica na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, Rješenje UCG br. 01-2489/1 od 15. aprila 2026. godine, sa pratećom dokumentacijom od fakulteta.

No, taj iznos nije konačan. SPUCG je ostvarivao i druge oblike podrške - sponzorstva, donacije, finansiranje od strane ministarstava, opština i drugih javnih subjekata. Zbog nedostupnosti potpune finansijske dokumentacije nije moguće utvrditi ukupan obim tih sredstava, što dosta govori o (ne) transparentnosti u ovom domenu.

Važno je naglasiti da problem nije u tome što se novac izdvaja za ove organizacije, već u tome što ne postoji sistem koji utvrđuje kako je potrošen.

Kada je CGO zatražio dokumentaciju o konkretnom utrošku, uslijedilo je međusobno prebacivanje odgovornosti: rektor se pozvao na autonomiju SPUCG-a i utvrdio da UCG nije u posjedu podataka, dok je SPUCG odgovorio da su njegovi izvještaji dio konsolidovanog izvještaja UCG-a. Umjesto preciznih odgovora i dokumenata, uslijedilo je međusobno prebacivanje odgovornosti, u maniru institucionalnog ping-ponga koji smišljeno javnost ostavlja bez ključnih informacija.

Dokument koji SPUCG predstavlja kao finansijski izvještaj sveden je na jednu stranicu zbirnih iznosa, bez ijednog objašnjenja utroška. Najveća pojedinačna stavka - transferi studentskim organizacijama i pojedincima u iznosu od 276.592,75 eura - prikazana je kao jedinstven zbirni trošak, bez podatka kome su sredstva isplaćena, po kojem osnovu i za koju namjenu.⁴ Drugim riječima, iz izvještaja se ne može utvrditi tok novca za blizu 80% sredstava potrošenih samo u 2025. godini.

Ni na fakultetima situacija nije bolja. Sredstva se dominantno isplaćuju na osnovu pojedinačnih molbi, bez obaveze naknadnog dokazivanja utroška. U dokumentaciji dostavljenoj CGO-u, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, fakulteti najčešće navode da "nema kasnije provjere".

.....
⁴ Link: <https://spucg.ucg.ac.me/wp-content/uploads/2026/05/Finansijski-izvjestaj-2025.pdf>
(pristupljeno: 04.06.2026.)

No, postoje i pozitivni izuzeci koji pokazuju da je drugačije je moguće. Muzička akademija prikuplja račune i izvještaje o realizovanim aktivnostima. Ekonomski fakultet je do 2023. godine od studentskih organizacija tražio detaljne izvještaje, uključujući opis troškova i obavezu objavljivanja najava i izvještaja na sajtu fakulteta, da bi od 2024. godine ta praksa bila značajno ublažena, zbog čega izostaje kasnije detaljno izvještavanje.

2.2. Institucionalni okvir: ko raspolaže, a ko „kontroliš“

Da bi se razumjelo zašto kontrola izostaje, treba pogledati ko u SPUCG-u odlučuje o novcu i ko to navodno nadzire.

Ključna su dva tijela. Skupština SPUCG-a, kao najviši organ, donosi godišnji finansijski plan (2/3 većinom, na prijedlog Izvršnog odbora), odlučuje o finansiranju, usvaja završni račun i „vrši kontrolu raspodjele sredstava“ (čl. 68-71).⁵ Takođe, Skupština, iz sopstvenih redova, bira predsjednika, studentskog povjerenika i članove Izvršnog odbora. Izvršni odbor čine predsjednik SPUCG-a, studentski povjerenik na UCG-u i pet članova Skupštine (čl. 31) i taj organ priprema finansijski plan koji Skupština usvaja i ono što je ključno „vrši kontrolu i raspodjelu sredstava“ (čl. 34 i 70) shodno usvojenom plau.

Na papiru izgleda kao podjela nadležnosti, a u praksi je to zatvoreni krug.

Naime, Skupština donosi odluke o finansiranju, a potom "vrši kontrolu" realizacije tih istih odluka. Tijelo koje je odlučilo kako će se novac rasporediti, naknadno ocjenjuje je li raspoređen kako treba. Uz to, pet od sedam članova Izvršnog odbora dolazi iz redova same Skupštine (čl. 32), što znači da kontrolisano tijelo bira ona ista tijela koja ga kontrolišu. Kontrola u svakom slučaju ostaje unutar strukture koja novcem raspolaže, potvrđuje i čl. 34, koji funkciju „kontrolne i raspodjele“ sredstava daje samom Izvršnom odboru. Ni u jednoj fazi - usvajanje, raspodjela, kontrola - ne pojavljuje se nijedno tijelo izvan SPUCG-a.

.....
⁵ Statut Studentskog parlamenta Univerziteta Crne Gore, prečišćeni tekst od 13.06.2024. godine

To je suštinska razlika u odnosu na uređene sisteme: u Sloveniji reviziju vrši Računski sud, u Austriji obavezan je izvještaj ovlašćenog revizora, u Berlinu budžetsko poslovanje studentskih organizacija podliježe kontroli Računskog suda. Kod njih nadzor nije prepušten onima koji novcem raspolažu.

Na nepreciznost finansijskog okvira ukazuje i član 74 Statuta, koji propisuje da se finansijska podrška radu studentskih vijeća i drugih studentskih organizacija daje u skladu sa Finansijskim planom definisanim članom 66 Statuta. Međutim, član 66 ne uređuje finansijski plan, već položaj generalnog sekretara SPUCG-a, dok je finansijski plan uređen članom 68. Ova greška u unakrsnom pozivanju nije sitnica i pokazuje da dio Statuta oko finansijskog aspekta nije bio predmet pažljive normativne izrade.

Rezultat je model u kojem se finansijsko odlučivanje, raspodjela i kontrola odvijaju unutar iste strukture, bez ijednog nezavisnog nadzornog mehanizma, a formalno postojanje kontrole ne znači nužno i djelotvornu kontrolu.

2.3. Zašto postojeći model ne funkcioniše?

Posljedica ovakvog ustrojstva jeste da se cio sistem oslanja na unutrašnju kontrolu i dobru volju, a ne na obavezujuće i nezavisne mehanizme.

Preciznije, takav model ima četiri strukturne slabosti:

- 1) *Isplata nije vezana za dokazan utrošak* - UCG ne traži dokaz o namjenskom trošenju prethodnih sredstava prije nove isplate. Vijeća nisu dužna da dostave račune ni izvještaje o realizaciji aktivnosti fakultetima. Novac se isplaćuje bez ikakvog sistema provjere od strane onog ko uplaćuje;
- 2) *Nema nezavisne revizije* - Nijedan akt SPUCG-a ni UCG-a ne predviđa ovlašćenog revizora niti nadzorno tijelo izvan kruga koji sredstvima raspolaže. Revizija nije opcija koju niko nije iskoristio, već ne postoji kao obaveza;
- 3) *Nema transparentnosti* - Izvještaji se ne moraju objavljivati. Ono što SPUCG predstavlja kao finansijski izvještaj svedeno je na jednu stranicu zbirnih iznosa, bez ijednog podatka o tome ko je novac primio i za koju namjenu, pa zainteresovni studenti i javnost ne mogu provjeriti utrošak;

- 4) *Kontrola slabi i tamo gdje je postojala* – Na primjer, Ekonomski fakultet je do 2023. godine tražio detaljne izvještaje od studentskih organizacija, ali je ta praksa prestala, jer nije postojalo nikakva propisana obaveza. To samo naglašava potrebu za istom, jer dobra volja dolazi i odlazi, a norma ostaje.

Posljedica je strukturna ranjivost: za veći dio od preko dva miliona eura ne može se utvrditi da li je novac utrošen u svrhe za koje je dodijeljen. Rješenje zato nije apel na odgovornost onih koji trenutno sjede na tim funkcijama, jer „nepravilnosti“ zbog kojih se vijeće (čl. 59) ili Izvršni odbor (čl. 71) mogu raspustiti nigdje nijesu definisane, niti postoji procedura ili nezavisno tijelo koje ih utvrđuje. Rješenje je norma koja nezavisnu reviziju i javno objavljivanje čini obavezom, bez obzira na to ko sjedi na kojoj funkciji.

2.4. Mjerilo koje je SPUCG sam prihvatio: standardi Evropske studentske unije

Opisane praznine mogle bi se braniti argumentom da ne postoji dogovoreni standard prema kojem bi se ocjenjivalo stanje u Crnoj Gori. No, taj argument ne stoji, i to zbog odluke koju je sam SPUCG donio.

SPUCG je punopravni član Evropske studentske unije (ESU), krovne organizacije koja okuplja studentske unije iz 40 evropskih zemalja. ESU je u decembru 2025. godine usvojila Rezoluciju o finansijskoj transparentnosti na javnim univerzitetima, u kojoj traži javnu dostupnost budžetskih podataka, standardizovano i široj javnosti razumljivo izvještavanje i obavezne javne finansijske izvještaje koji omogućavaju eksternu kontrolu i smanjuju rizik od lošeg upravljanja. SPUCG je glasao za tu rezoluciju.

Međutim, standard koji je SPUCG prihvatio kao svoj ne primjenjuje na sopstveno poslovanje. Tako nastaje i jaz između onoga što se zagovara na evropskom nivou i onoga što se praktikuje kući.

ESU rezolucija nije jedini dokument koji govori o ovom standardu. Isti princip – da finansijska autonomija mora biti praćena odgovarajućim mehanizmima transparentnosti – zastupaju i dokumenti Bolonjskog procesa i preporuke Vijeća Evrope o participaciji mladih. Crna Gora je potpisnica oba okvira.

Prema tome, kada CGO preporučuje uvođenje nezavisne revizije i obaveznog objavljivanja finansijskih izvještaja dovoljno detaljnih da omogućavaju provjeru utroška, ne predlaže ništa što SPUCG već nije prihvatio kao princip, već samo da taj princip konačno postane i praksa.

3. Uporedni pregled

3.1. Srbija

U Srbiji Zakon o studentskom organizovanju razdvaja dva nivoa odgovornosti i oba podvrgava nadzoru. Studentski parlament donosi finansijski plan i podnosi finansijski izvještaj, koji savjet visokoškolske ustanove usvaja u okviru ukupnog finansijskog izvještaja, dok je plan parlamenta sastavni dio finansijskog plana ustanove.⁶ Studentske organizacije i udruženja koja dobiju sredstva po javnom konkursu dužna su da ministarstvu podnose godišnje izvještaje o realizaciji programa i utrošku budžetskih sredstava.⁷ Nadzor nad zakonitošću rada, aktima i korišćenjem finansijskih sredstava studentskih parlamenata i konferencija vrši nadležno ministarstvo,⁸ a za nezakonito ili nenamjensko trošenje sredstava propisane su prekršajne kazne.⁹

3.2. Hrvatska

Hrvatski Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama propisuje da je studentski zbor dužan da raspiše javni konkurs za finansiranje studentskih programa koje sprovode studentske organizacije ili pojedini studenti, pri čemu se tijelo koje je raspisalo konkurs ne smije na njega prijaviti sopstvenim programom, a član komisije koja odlučuje o prijavama ne može biti

6 Zakon o studentskom organizovanju, „Sl. glasnik RS”, br. 67/2021, čl. 6 st. 1 tač. 10 i st. 2 i čl. 9

7 Ib. čl. 17 st. 1 i 3; i čl. 16

8 Ib. čl. 18

9 Ib. čl. 19

osoba iz organizacije koja se prijavila.¹⁰ Time se ograničava sukob interesa pri raspodjeli javnog novca, upravo onaj koji u SPUCG-u nastaje time što ista tijela i raspodjeljuju i kontrolišu sredstva. Pored toga, visoko učilište obavlja nadzor nad namjenskom upotrebom dodijeljenih sredstava.¹¹

3.3. Slovenija

Slovenački Zakon o skupnosti študentov (ZSkus) uspostavlja jedan od najrazvijenijih okvira finansijske odgovornosti studentskih organizacija. Studentska organizacija Slovenije i njeni organizacioni oblici imaju status pravnih lica javnog prava, na koje se primjenjuju propisi o pristupu informacijama javnog značaja, dok se na članove njihovih organa upravljanja i nadzora primjenjuju pravila o integritetu i sprječavanju korupcije. Poslovanje se vodi po pravilima koja važe za javne ustanove, primjenjuju se propisi o javnim nabavkama, a Računski sud Republike Slovenije revidira pravilnost i svrsishodnost njihovog poslovanja.¹² Autonomija studentske organizacije nije dovedena u pitanje, a vanjski nadzor je ojačao njen legitimitet.

3.4. Austrija

Austrijski Zakon o studentskom predstavništvu (HSG 2014) propisuje da studentska reprezentacija donosi godišnji budžet, usvaja godišnji finansijski izvještaj i imenuje revizora¹³. Referent za finansije izrađuje godišnji budžetski plan i godišnji finansijski izvještaj, uz obavezan izvještaj ovlašćenog revizora i uporedni pregled planiranih i stvarnih sredstava¹⁴. Godišnji izvještaj o radu, sa prikazom raspodjele sredstava, mora biti objavljen na internet stranici najkasnije do 30. juna.¹⁵ Nadzor vrše savezni ministar i posebna Kontrolna komisija sa pravom kontrole na licu mjesta, a poslovanje podliježe i kontroli Računskog suda¹⁶. Ovo ukazuje da je moguć visok stepen autonomije u odlučivanju, uz pravdanje svakog dokumenta.

10 Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama, NN 71/2007, čl. 12.

11 Ib. čl. 13

12 Zakon o skupnosti študentov, ZSkus, Uradni list RS, br. 38/94 i 59/19, čl. 3 i čl. 10.

13 Hochschulinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014 (HSG 2014), § 11.

14 HSG 2014, § 40.

15 HSG 2014, § 22.

16 HSG 2014, § 63–66

3.5. Njemačka

Studentska organizacija (Studierendenschaft) je tijelo javnog prava uređeno pokrajinskim zakonima o visokom obrazovanju i pratećim uredbama o budžetskom poslovanju. Iako studenti sami donose budžet, kontrola je izmještena izvan same organizacije. Berlinski zakon o visokom obrazovanju propisuje da račun studentske organizacije mora provjeriti javno imenovani ovlašćeni revizor ili priznato revizorsko društvo, a budžetsko i finansijsko poslovanje podliježe reviziji Računskog suda Berlina.¹⁷ U Sjevernoj Rajni-Vestfaliji rektorat vrši finansijski nadzor u okviru nadzora nad zakonitošću rada, dok budžetsko poslovanje podliježe i kontroli pokrajinskog Računskog suda¹⁸. Da nije riječ o pukom formalnom mehanizmu, pokazuje nalaz Računskog suda Donje Saksonije iz 2023. godine, koji je utvrdio ozbiljne nepravilnosti u finansijskom poslovanju studentskih organizacija, od nepotpunih i zakašnjelih revizija godišnjih računa do naplate doprinosa djelimično bez pravnog osnova.¹⁹ Ni u ovom slučaju autonomija nije upitna, ali nije ni izgovor za izostanak kontrole.

3.6. Crna Gora

Za razliku od svih analiziranih sistema, crnogorski model ne predviđa ni obaveznu nezavisnu reviziju ni obavezno javno objavljivanje finansijskih izvještaja. Pri tom, Crna Gora ima opšte nadzorne institucije, poput Državne revizorske institucije (DRI) i Budžetske inspekcije, ali one nad studentskim novcem ne djeluju automatski, već na osnovu godišnjeg plana i procjene rizika DRI, odnosno po podnešenoj inicijativi. Da takav nadzor može izostati i kada postoje značajni transferi javnog novca pokazuje i nalaz DRI iz 2021. godine²⁰, u kojem su transferi SPUCG-u evidentirani u okviru revizije finansijskog izvještaja Rektorata UCG, ali način trošenja tih sredstava nije bio predmet posebne revizorske provjere pravo. Znači, kontrola je povjerena istim tijelima koja odlučuju o raspodjeli sredstava, a provjera namjenskog utroška prepuštena je dobroj volji pojedinih fakulteta. Rezultat je sistem u kojem se za više od dva

17 Berliner Hochschulgesetz (BerlHG), § 20.

18 Hochschulgesetz NRW (HG), § 57; Uredba o budžetskom poslovanju studentskih organizacija (HWVO NRW).

19 Niedersächsischer Landesrechnungshof, Jahresbericht 2023, tačka 27

20 Državna revizorska institucija Crne Gore, Izvještaj o reviziji Godišnjeg finansijskog izvještaja Rektorata Univerziteta Crne Gore za 2020. godinu, Podgorica, 2021.

miliona eura javnog novca ne može utvrditi konačan utrošak.

Šta poređenje pokazuje?

Ni u jednoj od analiziranih zemalja finansijska autonomija studentskih organizacija nije dovedena u pitanje uvođenjem vanjskog nadzora. Naprotiv, vanjski nadzor je u svim slučajevima ojačao legitimitet i povjerenje javnosti u rad studentskih tijela. Razlike između analiziranih sistema postoje, ali u jednoj tački svi su saglasni: javni novac zahtijeva javnu odgovornost, bez obzira na stepen autonomije organizacije koja njime raspolaže. Crna Gora je jedini sistem u ovom poređenju koji tu vezu još nije uspostavio.

4. Zaključak

Analiza normativnog okvira, finansijske dokumentacije i uporednih sistema pokazuje da je problem finansijske transparentnosti studentskih organizacija na UCG-u rezultat sistema koji nikada nije bio dizajniran da odgovori na to pitanje, nezavisno od promjena vlasti i struktura na samom UCG-u. Izostanak obavezne revizije, javnog izvještavanja i razdvajanja raspodjele od kontrole stvara strukturnu ranjivost i podriva povjerenje u trošenje javnog novca koji se izdvaja u ime studenata.

Studentska autonomija je vrijednost koju CGO ne dovodi u pitanje. Ona je preduslov demokratskog univerzitetskog života i mora biti zaštićena. No, autonomija koja nije praćena odgovornošću nije demokratski princip. To je privilegija, a privilegija finansirana javnim novcem traži opravdanje.

Modeli Slovenije, Austrije i Njemačke potvrđuju da studentski novac može biti tretiran kao svaki drugi javni novac uz nezavisnu reviziju i obavezno objavljivanje izvještaja, a bez ikakvog zadiranja u autonomiju studentskog organizovanja. Srbija pokazuje da i tamo gdje je studentski parlament organ same ustanove može postojati zakonom propisan nadzor i prekršajna odgovornost. Hrvatska

nudi jednostavan ali djelotvoran mehanizam zaštite od sukoba interesa. Crna Gora ne oskudijeva u institucijama, uključujući i DRI i Službu za unutrašnju reviziju UCG-a, ali oskudijeva u normi koja ih obavezuje da sredstva studentskih tijela redovno provjeravaju, kao i volji nadležnih da ovo pitanje adekvatno adresiraju. Tako milione javnog novca usmjereni studentskim tijelima u okviru UCG-a ostaju van kontrole, što je neprihvatljivo za instituciju koja bi sama trebalo da bude model transparentnosti i odgovornosti.

CGO je ovaj obrazac zabilježio još 2020. godine, kada su zahtjevi za osnovnom finansijskom dokumentacijom UCG-a vraćani upućivanjem na podatke kojih na sajtu nije bilo ili ponudom fizičkog uvida umjesto dostave²¹. Šest godina kasnije, na primjeru sredstava SPUCG-a i studentskih vijeća, obrazac je nepromijenjen. To potvrđuje da dokle god kontrola zavisi od dobre volje onih koji novcem raspolazu u praksi podaci ostaju nedostupni, a utrošak neprovjerljiv. Zato je suštinsko rješenje u normi koja propisuje nezavisnu reviziju i javno objavljivanje.

CGO je prethodno podnio tri inicijative²² - Državnoj revizorskoj instituciji, Direkciji za budžetsku inspekciju Ministarstva finansija i organima UCG-a (Upravnom odboru, rektoru i Službi za unutrašnju reviziju) - tražeći da se ispita trošenje ovih sredstava. Posljednja je posebno indikativna, jer će njen ishod biti test da li unutrašnji mehanizmi kontrole UCG-a uopšte funkcionišu.

5. Preporuke

Analiza je identifikovala normativnu prazninu, ali i nevoljnost, primarno rukovodstva UCG-a da pokaže potrebnu institucionalnu odgovornost, ali i drugih vezanih institucija da se profesionalno zainteresuju za pitanje finansiranja studentskih organizacija. Stoga CGO upućuje preporuke u dva bloka prema subjektu koji ih može sprovesti.

21 Link: <https://cgo-cce.org/2020/05/23/rektor-kojeg-preporucuje-netransparentnost/>

22 Link: <https://cgo-cce.org/2026/05/14/dri-budzetska-inspekcija-i-interna-revizija-ucg-a-da-ispitaju-milionske-transfere-studentskim-organizacijama/>

Prioritet imaju preporuke Univerzitetu: Upravni odbor ima za njih izričit osnov u važećem Statutu, ne zavise od saglasnosti SPUCG-a ni od izmjene zakona, a obavezuju i studentska vijeća, čime se zatvara prostor u kojem je 15 organizacionih jedinica prenijelo više od 670.000 eura bez ijednog akta koji bi uređivao uslove tog prenosa.

Preporuke Univerzitetu Crne Gore

Preporuka 1: Donijeti Pravilnik o finansiranju studentskih tijela

Upravni odbor UCG-a treba da, prije usvajanja finansijskog plana za 2027. godinu, donese pravilnik kojim se finansiranje SPUCG-a i studentskih vijeća uslovljava dostavljanjem godišnjeg finansijskog plana sa aktivnostima i troškovima iskazanim po stavkama, a isplata narednih tranši dostavljanjem periodičnih izvještaja o utrošku, obaveze koju za SPUCG već propisuje član 68 njegovog Statuta²³, ali bez ikakve posljedice za neizvršenje. Dokumentacija o rashodima čuva se i dostavlja na zahtjev UCG.

Pravilnik se primjenjuje na sva sredstva iz sistema UCG-a, uključujući i ona koja organizacione jedinice prenose direktno vijećima. Time se otklanja ključna slabost postojeće prakse, u kojoj se prenos vijeću knjiži kao jedna zbirna stavka, nakon čega trag novca prestaje. Pravilnikom treba propisati da vijeće, na pojednostavljenom obrascu srazmjernom obimu sredstava, organizacionoj jedinici dostavlja izvještaj o utrošku po stavkama, da organizaciona jedinica taj izvještaj provjerava uz prateću dokumentaciju, te da pregled svih prenesenih sredstava po pojedinačnim isplatama, sa primaoem, iznosom, namjenom i utroškom po stavkama prema dostavljenim izvještajima, iskazuje u godišnjem finansijskom izvještaju koji već dostavlja Univerzitetu (član 157 Statuta UCG-a)²⁴.

Pravni osnov za ovaj akt postoji u važećem Statutu: Upravni odbor donosi opšte akte i pravilnik o raspodjeli sredstava (član 24 st. 2 i 6), daje uputstva i smjernice za realizaciju finansijskog poslovanja organizacionih jedinica (član 24 st. 12) i omogućava sprovođenje finansijske kontrole (član 24 st. 13)²⁵. Član 157 Statuta već propisuje da godišnji finansijski izvještaj Univerziteta čine i pojedinačni

23 Statut Studentskog parlamenta UCG, prečišćeni tekst od 13. 6. 2024, čl. 68

24 Statut Univerziteta Crne Gore, prečišćeni tekst, čl. 157

25 Statut Univerziteta Crne Gore, prečišćeni tekst, čl. 24 st. 2, 6, 12 i 13

izvještaji Studentskog parlamenta, koje Upravni odbor razmatra i usvaja, ali nijedan akt ne propisuje formu i sadržaj tih izvještaja koji bi omogućili stvarnu provjeru utroška. Pravilnik, dakle, ne stvara novu nadležnost, već popunjava prazninu u vršenju postojeće.

Argument autonomije ne može biti prepreka njegovom donošenju, jer pravilnik ne uređuje sadržaj rada studentskih tijela, već isključivo uslove odgovornog raspolaganja javnim sredstvima.

Preporuke Studentskom parlamentu UCG-a

Preporuka 1: Statutom propisati formu, sadržaj i obavezno objavljivanje finansijskih izvještaja

SPUCG treba da izmijeni članove 68 - 71 svog Statuta tako da godišnji finansijski izvještaj obavezno sadrži pregled prihoda i rashoda po pojedinačnim stavkama, korisnicima i namjeni, umjesto dosadašnjeg zbirnog prikazivanja, kao i da se objavljuje na internet stranici SPUCG-a najkasnije do 30. juna tekuće za prethodnu godinu, počev od izvještaja za 2026. godinu. Isti standard treba primijeniti na studentska vijeća za sredstva primljena posredstvom SPUCG-a ili direktno od organizacionih jedinica. Treba naglasiti i da je riječ o standardu koji SPUCG kroz članstvo u ESU sam zastupa kada ga traži od univerziteta. Prilikom ovih izmjena treba otkloniti i normativnu grešku, na koju je ukazano u poglavlju 2.2: član 74 Statuta upućuje na član 66 kao odredbu kojom je uređen finansijski plan, iako taj član uređuje položaj generalnog sekretara. Finansijski dio Statuta zahtijeva cjelovito normativno prečišćavanje, a ne samo pojedinačne intervencije.

Preporuka 2: Razdvojiti odlučivanje o raspodjeli sredstava od nadzora nad njihovim trošenjem

SPUCG treba da izmijeni Statut tako da tijelo koje odlučuje o raspodjeli sredstava ne može istovremeno vršiti nadzor nad njihovim trošenjem. U postojećem ustrojstvu Skupština donosi finansijski plan, odlučuje o raspodjeli i vrši kontrolu, pa se ni u jednoj fazi ne pojavljuje nijedno tijelo izvan kruga koji sredstvima raspolaže. Izmjenama treba uvesti i pravila o sukobu interesa kojima se sprječava da ista ili povezana lica odlučuju o sredstvima iz kojih se finansiraju njihove naknade ili aktivnosti tijela kojima rukovode. Slovenački model pokazuje da je to standard, a ne izuzetak jer na članove organa upravljanja i nadzora studentskih organizacija primjenjuju se opšta pravila o integritetu i sprječavanju korupcije.

Preporuka 3: Donijeti poseban zakon o studentskom organizovanju

Kao dugoročnu sistemsku mjeru, CGO preporučuje donošenje posebnog zakona o studentskom organizovanju. Slovenija, Hrvatska, Srbija i Austrija status, finansiranje i kontrolu studentskih organizacija uređuju posebnim zakonom. Crna Gora tu materiju svodi na nekoliko odredbi Zakona o visokom obrazovanju i akte samih studentskih tijela. Takav zakon treba da uredi najmanje: status i izvore finansiranja studentskih organizacija, obavezno javno finansijsko izvještavanje, redovnu nadležnost revizorske institucije, pravila o sukobu interesa i odgovornost za neizvršenje obaveza. Donošenje ovog zakona ne odlaže nijednu od prethodnih mjera. Pravilnik UCG-a ostaje neposredan i najbrži instrument. Zakon obezbjeđuje da uspostavljena pravila prestanu zavisiti od volje bilo koje buduće uprave Univerziteta ili rukovodstva studentskih tijela.