

Obrazloženje zaključaka Senata o nacrtima Zakona o sveučilištu, Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o znanstvenoj djelatnosti

Na poziv rektora Sveučilišta u Zagrebu, prof. dr. sc. Alekse Bjeliša, vijeća područja, brojni fakulteti, umjetničke akademije, članovi triju Prosudbenih povjerenstava, kao i pojedini sveučilišni nastavnici i studenti uputili su svoja očitovanja i pojedinačne primjedbe na nacрте prijedloga Zakona o sveučilištu, Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o znanstvenoj djelatnosti. Rektorski kolegij u proširenom sastavu analizirao je financijske implikacije predloženih nacрта, a Pravni fakultet je izradio mišljenje o ustavnosti pojedinih odredaba predloženih nacрта. Temeljem tih materijala kao i rasprave na sjednici Senata održanoj 10. svibnja 2011. godine donjeti su gore navedeni zaključci Senata s ovdje izloženim obrazloženjima.

1. Republika Hrvatska u ovom trenutku nema nacionalnu strategiju razvoja visokoog obrazovanja i znanstvene djelatnosti pa je nemoguće sagledati svrhu i ciljeve donošenja zakona.

Zakoni u području visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti ne mogu se pripremati bez nacionalne strategije kojom se određuje dugoročna politika razvoja znanosti i visokog obrazovanja. Ona mora sadržavati jasna stajališta o postojećem stanju, kratkoročnim i dugoročnim ciljevima koji se žele postići i sredstvima koja su za to potrebna.

Takvu strategiju Vlada i Ministarstvo nisu izradili. Ministar nikada nije izrazio svoj stav o tome kakvo je postojeće stanje u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, kako se to stanje predloženim zakonima može poboljšati i koja su sredstva za to potrebna. Iz Nacrta se vidi da predlagatelj nema jasnu viziju onoga što želi postići osim želje uštede financijskih sredstava i smanjenje ulaganja u visoko obrazovanje što je zapravo nespojivo sa željom ulaska u EU koja je kao cilj postavila povećanje izdvajanja za visoko obrazovanje i sa željom postizanja gospodarskog oporavka u kojem visoko obrazovanje i znanost obično imaju odlučujuću ulogu pa se u doba krize redovito povećavaju ulaganja u ovaj sektor.

Povrh toga bez nacionalne strategije nije moguće ni implementirati zakonska rješenja. U nedostatku nacionalne strategije nije jasno temeljem čega će sveučilišta i znanstvene pravne osobe donjeti svoje strategije. Zakoni ne postavljaju nikakav rok za donošenje nacionalne strategije, a rokovi za donošenje strategija sveučilišta i znanstvenih pravnih osoba su vrlo kratki. Da paradoks bude veći ove strategije moraju biti usklađene s nacionalnom strategijom koje nema niti je postavljen rok njena donošenja.

2. U izradi nacрта prijedloga zakona nije poštivana propisana i uobičajena procedura.

Nacrti su pripremljeni bez dublje analize nedostataka postojećih zakonskih rješenja te simulacije utjecaja predloženih rješenja na buduće funkcioniranje visokog obrazovnog i istraživačkog sustava. Usljed nedostatka prave analize dosadašnjeg stanja i potreba nacrti prijedloga zakona popraćeni su tek kratkim i općenitim uvodnim napomenama koje nisu povezane s konkretnim rješenjima koja se predlažu. Ove napomene su nedorečene, često netočne i tendenciozne i kao takve ne daju odgovore na pitanja zašto se pojedina rješenja uvode (za više detalja vidi u prilogu

materijal rektora prof. dr. sc. A. Bjeliša). Uglavnom se temelje na proizvoljno odabranim podacima u cilju prikazivanja akademske zajednice u negativnom svjetlu bez pravog sagledavanja problema i prikrivajući odgovornost Ministarstva za probleme kojima se akademska zajednica danas suočava. Nacrtima se ne nude odgovarajuća rješenja, već se samo stvara privid rješavanja problema i odlučnosti u predizbornoj godini. Rezultat svega toga su tekstovi nacrtu prijedloga zakona koji su jednim djelom neprovedivi, jednim djelom će dovesti do disfunkcionalnosti sustava i koji umjesto da povećavaju kvalitetu sustava visokog obrazovanja i istraživanja dugoročno je narušavaju.

Predložene zakonske odredbe nisu obrazložene. Nacrt prijedloga Zakona o Sveučilištu ima 33. članka i obrazloženje za sve njih zajedno na pola stranice; nacrt prijedloga Zakona o visokom obrazovanju ima 106. članaka i obrazloženje za sve njih na nešto malo više od jedne stranice; nacrt prijedloga Zakona o znanstvenoj djelatnosti ima 92. članka i obrazloženje za sve njih na jednoj i pol stranici. Dakle ukupno 231 članak u ova tri nacrtu obrazložena su na dvije i pol stranice teksta. Stoga su rješenja koja se nude često nejasna. Bez odgovarajućih obrazloženja prijedloga nacrtu zakona nije moguće provesti ni odgovarajuće savjetovanje zainteresirane javnosti.

O nacrtima prijedloga zakona nije bila savjetovana zainteresirana javnost. Propisi Republike Hrvatske i standardi dobrog vladanja traže da se pri izradi zakona koji uređuju visoko obrazovanje i znanost, kao područja od najvećeg javnog interesa, na primjeren način savjetuje zainteresirana javnost, prije svega sveučilišna i znanstvena zajednica.

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o ovim nacrtima nije provedeno. Ministarstvo ih je 19. travnja objavilo kao završne nacрте i najavilo da ih upućuje u daljnju proceduru. Javnost je obaviještena da se Ministarstvu mogu upućivati „alternativni prijedlozi“, ali ne i načelne primjedbe i kritike. Kako primljene prijedloge Ministarstvo ne objavljuje, o njima se ne može javno raspravljati. Javnost je pozvana prijedloge upućivati Ministarstvu dok su nacrti u proceduri, čime se pokazuje da mišljenje zainteresirane javnosti neće značajnije utjecati na sadržaj zakona. Nema razloga zbog kojih bi se ovi zakoni morali hitno uputiti u proceduru, a da se o njima ne provede javna rasprava barem u najkraćem roku koji dopuštaju propisi Republike Hrvatske.

Ministar znanosti, obrazovanja i športa, prof. dr. sc. Radovan Fuchs, izjavio je da je savjetovanje s akademskom zajednicom o nacrtima provedeno u prosudbenim povjerenstvima koja su osnovana povodom nacrtu koje je Ministarstvo objavilo u listopadu 2010. godine. Takva povjerenstva nikada nisu osnovana za pripremu bilo kojeg zakona. Prema odlukama o osnivanju povjerenstava koje je 9. prosinca 2010. donio sam ministar, njihov zadatak bio je savjetovati Ministarstvo u izradi nacrtu zakona, a ne provesti raspravu u ime zainteresirane javnosti. Prosudbena povjerenstva, u mjeri u kojoj su se ona uopće sastajala i usvojila pojedine zaključke, nisu nastupala u ime čitave sveučilišne i znanstvene javnosti. Povrh toga kao što se vidi iz zapisnika tih povjerenstava često zaključci povjerenstava nisu poštivani i zakonska rješenja u nekim vrlo važnim pitanjima bez ikakvog obrazloženja od njih odstupaju (npr. omogućavanje izvođenja diplomskih studija visokim školama i veleučilištima).

Javna rasprava o nekom tekstu ne može se provesti prije nego što je on objavljen. Sveučilišna i znanstvena javnost o ovim nacrtima uopće nije konzultirana. Napokon bez strategije, analiza i obrazloženja teksta nacrtu takvo savjetovanje je zapravo na kvalitetan način i nemoguće provesti.

Predlagatelj nacrtu prijedloga zakona netočno prikazuje da za provedbu ovih zakona nisu potrebna dodatna sredstva. Nacrti prijedloga Zakona donose čitav niz novina za čiju implementaciju su potrebna značajna dodatna sredstva. Ovdje primjerice navodimo samo neka: pokrivanje upisnina

(do sada participacija u školarinama), troškovi financiranja studiranja studenata iz EU na programima koji se izvode na engleskom ukoliko se i na njima predvidi subvencija upisnina domaćim studentima, troškovi prilagodbe informatičkog sustava i edukacije nastavnika za prijelaz na nov način ocjenjivanja, troškovi ustrojavanja jedinstvenog informatičkog sustava za upravljanje financijama koja je preduvjet za primjenu programskog ugovora, troškovi tiskanja godišnjaka iz čl. 81. st. 2. ZVO koji bi trebao sadržavati obilan materijal, troškovi ustrojavanja informacijskog sustava evidencije o radnom vremenu (čl. 76. st. 3. ZVO), troškovi financiranja studentskih savjetnika, troškovi boravka suradnika postdoktoranada u drugoj znanstvenoj ustanovi (čl. 48. st. 2. al. 2.), troškovi povjerenstva za izbore u zvanja, troškovi akreditacije i reakreditacije studijskih programa, troškovi rada Sveučilišnog vijeća, troškovi sustava osiguranja kvalitete, izdavanje isprava o studiju bez naknade, obveza provođenja sveobuhvatnog studijskog vrednovanja, troškovi preustroja sveučilišta. Neki od tih troškova preduvjet su da bi se Zakoni uopće mogli početi provoditi. Stoga vacatio legis od 8 dana, čak i kad bi bila osigurana sva sredstva ne omogućuje prilagodbu sustava za primjenu pojedinih rješenja.

Budući veleučilišta i visoke škole koje su sukladno ZZDVO osnovale jedinice lokalne i područne uprave i samouprave postaju javna visoka učilišta mogu se u budućnosti financirati iz Državnog proračuna, a za što nisu predviđena nikakva dodatna sredstva.

3. Za provedbu navedenih zakona potrebna su znatna dodatna sredstva koja nisu osigurana u projekcijama državnog budžeta za naredne godine

Iz obrazloženja prethodne točke je vidljivo da se radikalne promjene u ustroju i upravljanju sustavom visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti koju predviđaju navedeni nacrti ne mogu provesti bez vrlo značajnih financijskih sredstva. Sveučilišta ta sredstva nemaju. Proračunska izdvajanja za znanost i visoko obrazovanje za ovu godinu su već i sada nedovoljna za podmirivanje mnogih osnovnih obveza države prema sveučilištima. Tako se sredstvima iz Državnog proračuna pokriva samo 25% troškova poslovanja Sveučilišta u Zagrebu. Taj manjak, koji iznosi oko 300 mil. KN je Sveučilište pokrivalo velikimim djelom od participacija u školarinama koje bi po svemu sudeći stupanjem na snagu Zakona trebalo pokriti Ministarstvo. I bez toga u ovoj godini Ministarstvo nije osiguralo sredstva u visini od po prilici 100 mil KN za potraživanja Sveučilišta iz prethodnih razdoblja (za plaće, vanjsku suradnju, rad mentora, dug za neisplaćene božičnice, dodatak na plaću za posebne uvjete rada).

Prema našim preliminarnim procjenama uvođenje zakona stvorili bi se novi troškovi (vidi prethodnu točku) u iznosu od najmanje 500 mil. KN samo na Sveučilištu u Zagrebu. Za cijelu državu oni bi u najmanju ruku bili dvostruki. U javnosti ministar nudi obećanja da će se manjak prouzročen ograničenjem iznosa participacija sveučilištima nadoknaditi iz državnog proračuna i negira da Zakoni proizvode dodatne velike troškove. To obećanje i negiranje međutim nema podloge u samim nacrtima. Riječ je o tako visokim sredstvima da nije jasno kako će se ona namaknuti bez povećanja fiskalnog opterećenja koje u postojećim uvjetima nije realno. U nacrtima se navodi da će se financiranje znanosti i visokog obrazovanja i u budućim proračunskim razdobljima provoditi sukladno smjernicama Državnog proračuna za 2012. i 2013. godinu, ali te smjernice predviđaju smanjenje, a ne povećanje proračunskih izdvajanja za sveučilišta. Naglašavamo da je obveza zakonodavca ne samo donijeti zakone, nego i osigurati njihovu primjenu što se u slučaju tri zakona, gledano kroz prizmu financijske održivosti fiskalne odgovornosti ne čini mogućim. To pokazuje da ministar ne namjerava snositi odgovornost za zakonske promjene koje predlaže na vlastiti poticaj i bez pravog konzultiranja sa sveučilišnom javnošću.

Napokon predloženi način financiranja nije potpun i konzistentan, te je upitna mogućnost njegove provedbe. Financiranje znanosti i visokog obrazovanja na sveučilištima normirano je kroz tri zakona, što ima za posljedicu niz nekonzistentnosti u prijedlozima nacrtu zakona, te može dovesti do neželjenih situacija diskontinuiteta u financiranju određenih segmenata, aktivnosti, ali i samih dijelova sveučilišta. Sam način financiranja je vrlo konfuzan budući su u primijeni izmješani svi poznati modeli financiranja (npr. Zakon o sveučilištu - programski ugovor, praćenje izvedbene komponente – proračunska formula, zakon o visokom obrazovanju- lump-sum, Zakon o znanosti – dodatno javno financiranje izvan programskih ugovora). U financiranju sveučilišta naglasak je na institutu programskih ugovora koji predstavljaju novost u našem zakonodavstvu i proračunskom financiranju. Sveučilište u Zagrebu prihvatilo je i podržalo inicijativu uvođenja programskih ugovora uz naglašavanje niza preduvjeta koji se moraju osigurati za uspješnu implementaciju (određivanja jasnih pravila progovaranja i jačanja obiju pregovaračkih strana, poznavanje svih uvjeta i elemenata programskih ugovora). Položaj sveučilišta kao ugovorne strane u pregovaranju, sklapanju i provedbi programskih ugovora je neravnopravan. Sredstva se sveučilištu smanjuju po dvije osnove: ako ne potigne dogovor oko programskog ugovora i ako ne ispuni ciljeve iz programskog ugovora, dok za drugu stranu (Ministarstvo znanosti obrazovanja i sporta i Vladu) premda ima značajan utjecaj na navedeno nema penalizacije.

4. Pojedine odredbe predloženih nacrtu protivne su Ustavu Republike Hrvatske, pravu Europske Unije, postulatima vladavine prava te utvrđenim smjernicama razvoja visokog obrazovanja i istraživanja u Europskoj Uniji.

Mnoga pojedinačna rješenja svih triju nacrtu su neustavna. Između ostalog protivna su pravu na autonomiju sveučilišta i pravu sveučilišta na akademsku samoupravu zajamčenim člankom 68. Ustava; pravu na slobodu znanstvenog stvaralaštva zajamčenom člankom 69. Ustava; te se postavlja pitanje njihovog diskriminirajućeg djelovanja. U tom pogledu Senat upućuje na mišljenje Pravnoga fakulteta od 6. svibnja 2011. te pojedinačne primjedbe sastavnica koje se nalaze u prilogu. Ovdje navodimo samo najopćenitije primjedbe.

Članak 68. Ustava Republike Hrvatske jamči sveučilištima autonomiju i pravo da samostalno odlučuju o svom ustrojstvu i djelovanju u skladu sa zakonom. Prema ustaljenoj praksi Ustavnoga suda o ovoj odredbi, Republika Hrvatska ima pravo i dužnost nadzirati rad javnih sveučilišta, vrednovati njihovo djelovanje, uvjetovati svoju financijsku i drugu podršku sveučilištima, ali nema pravo odlučivati o njihovom ustroju niti njima upravljati. Protivno tim ustavnim jamstvima i uvodnim odredbama samog nacrtu Zakona o sveučilištu, predloženim zakonima bi sveučilištima bio nametnut ustroj o kojemu ona sama nisu odlučila, dok bi izvršnoj vlasti bilo omogućeno da utječe na upravljanje sveučilištem. U tom smislu kao neprihvatljive posebice ističemo prijelazne odredbe Zakona o sveučilištu koje propisuju da se silom zakona raspuštaju sveučilišni senati, predstavnička tijela sveučilišne zajednice, a osnivaju se novi „konstituirajući senati.“ Raspuštanje i osnivanje sveučilišnih senata silom zakona predstavlja najtežu moguću povredu autonomije sveučilišta. Utemeljenjem „konstituirajućeg senata“ implicira se i ponovno utemeljenje, između ostalih, i Sveučilišta u Zagrebu koje je posebno ponosno na svoju 341 godinu staru tradiciju.

Protivno Ustavom zaštićenim akademskim slobodama (čl. 69. Ustava Republike Hrvatske), cjelokupni sustav znanstvene djelatnosti ovim zakonima se podvrgava neposrednoj kontroli Vlade.

Postavlja se pitanje diskriminirajućeg karaktera čitavog niza odredbi. Primjerice ne postoji nikakva zaštita izvanrednih studenata niti po pitanju visine školarina niti drugih studentskih prava. Temeljem čl. 12. ZVO veleučilišta i visoke škole mogu osnivati ustanove za obavljanje djelatnosti prehrane i smještaja, a te mogućnosti nema za sveučilišta. Za zaposlenike na suradničkom radnom mjestu na javnom sveučilištu i javnim znanstvenim institutima predviđeno je da troškove poslijediplomskog studija snosi poslodavac, dok isto pravo nije predviđeno za novake zaposlene na HAZU ili bilo kojoj drugoj znanstvenoj pravnoj osobi. Odredbe o dobnim granicama od 30 godina za znanstvene novake i 35 godina za postdoktorande (čl. 47. ZZ) suprotne su postulatu da javne službe moraju biti dostupne svima pod jednakim uvjetima. Čl. 99. ZVO je diskriminirajući za postojeće asistente budući novozaposleni asistenti imaju ugovor na neodređeno vrijeme sukladno čl. 69. st. 7. ZVO. Pravo na plaćenu slobodnu studijsku godinu daje se nastavniku visoke škole, ali ne i sveučilišta (čl. 66. st. 1. ZVO). Nije jasno kako će pravo izvođenja nastave ostvariti postdoktorand koji nije zaposlen na sveučilištu (čl. 48. st. 1. t. 3. ZVO). Moguća je zajednica samo javnih sveučilišta, a ne i zajednica samo privatnih ili u kombinaciji privatnih i javnih sveučilišta. Nije jasno zašto profesori u drugom izboru nemaju obvezu podnošenja izvješća o radu (čl. 58. st. 8. ZVO). Samo se profesorima emeritusima iz umjetničkog područja omogućuje izvođenje nastave na sveučilišnom dodiplomskom studiju, a ne i profesorima iz drugih odgovarajućih područja (čl. 61. st. 3. ZVO). Predstavnik Rektorskog zbora ne sudjeluje u radu Vijeća veleučilišta i visokih škola dok njihov predstavnik sudjeluje u radu Rektorskog zbora. Nejednak je status privatnih sveučilišta i privatnih visokih škola i veleučilišta glede sudjelovanja u radu Rektorskog zbora i Vijeća veleučilišta i visokih škola. Nedostaje zabrana diskriminacije temeljem državljanstva EU. I tako dalje.

Pojedina rješenja protivna su pravu Europske Unije. Tako se primjerice ograničava pristup tržištu usluga visokoškolskog obrazovanja sveučilištima iz država EU; izjednačavaju se uvjeti za rad privatnih i javnih visokih učilišta te se postavljaju dodatne diskriminirajuće administrativne barijere za strane nastavnike unatoč proklamiranoj jednakosti u čl. 101. ZVO. Za detaljniju analizu Senat upućuje na mišljenje prof. dr. sc. Siniše Rodina koje se nalazi u prilogu.

Pojedine odredbe u svom sadržaju ili načinu pisanja ne zadovoljavaju postulate vladavine prava. Nemali broj odredaba je nejasan i neodređen ili kontradiktoran jedan drugima. Tako primjerice tretiranje pojma i namjene upisnina nije konzistentno, prisutne su određene nelogičnosti i nedosljednosti u određenju sadržaja programskih ugovora sveučilišta prema Zakonu o sveučilištu i prema Zakonu o znanstvenoj djelatnosti, status i obveze novaka nisu usklađeni u nacrtu prijedloga Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o znanstvenoj djelatnosti, nisu jasno određena pravila, kriteriji i indikatori mjerenja uspješnosti pa nije jasno kako će se evaluirati programski ugovori, izvedbena komponenta programskog ugovora može iznositi do 20 %, a ovisno o izvršenju ciljeva utvrđenih programskim ugovorom ukupni jani proračun javnih sveučilišta može se umanjiti najviše do 3 % godišnje. Odnos ovih dviju odredbi je posve nejasan. Određivanje udjela izvedbene komponente do 20% (što znači da može biti 0, ali i 20) unosi proizvoljnost koja u ovako važnoj financijskoj normi nije prihvatljiva. Posebno nejasno definirano je financiranje znanstveno istraživačkog rada i tehnologije na sveučilištima jer se financiranje znanstveno istraživačke aktivnosti navodi u okviru osnovnog proračuna, ali se ne vidi poveznica s financiranjem kroz Strategiju razvoja znanosti i tehnologije, te nije jasno kako će osnovni i natječajni proračun znanosti i tehnologije postati sastavni dio programskog ugovora koji sveučilišta ugovaraju s Ministarstvom. Uz to nema kvantifikacijske niti drugih razmjera između osnovne i razvojne proračunske komponente programskog ugovora, nije jednoznačno određen sadržaj osnovnog proračuna (nije jasno čine li ga

studentski standard i kapitalna izgradnja). Sveučilišta raspoložu ukupnim javnim proračunom, ali proizlazi da tu normu nije moguće primijeniti jer je upitno kako i kada izvedbena komponenta postaje dio pregovora i kako su kriteriji za utvrđivanje udjela izvedbene komponente usklađeni s strategijama i razvojnim ciljevima sveučilišta koji su obvezni dijelovi programskog ugovora.

Neke odredbe je nemoguće provesti ili su rokovi za njihovo provođenje nerealno postavljeni. Primjerice studijski programi se ne mogu reakreditirati u roku od godine dana. Nadalje, rok za donošenje akata veleučilišta i visokih škola je četiri mjeseca, a za sveučilišta (u prijedlogu Zakona o sveučilištima) je tri mjeseca dok je obaveza Ministra da podzakonske akte donese u roku od šest mjeseci. Jasno je da podzakonski akti trebaju biti doneseni prije akata visokih učilišta. Nadalje, preustroj sveučilišta određen je organizacijskim elaboratom i provodi se putem programskog ugovora (čl. 14. ZV). Rok za prvi programski ugovor je 31.3.2013, no do tada mora već biti završen preustroj i donesen statut. Ako se to ne učini ne može početi financiranje po programskim ugovorima (čl. 31. ZV). Vezivanje sklapanja prvog programskog ugovora uz prethodno provođenje preustroja bilo bi prihvatljivo samo u uvjetima potpune upućenosti u sve podloge za izradu programskih ugovora u trenutku donošenja zakona, kao i uz uvjet garancije da će biti osigurana dostatna financijska sredstva za osiguravanje kontinuiteta djelovanja sveučilišta uz osiguranje sredstava potrebnih za provođenje preustroja.

Tri predložena zakona, koja predviđaju korjenitu promjenu sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti, trebala bi stupiti na snagu u roku od svega osam dana od objave. *Vacatio legis* od 8 dana je prekratak za čitav niz promjena koje je nemoguće implementirati u tako kratkom roku, a u prijelaznim odredbama se ne predviđa prijelazno razdoblje za njihovo uvođenje.

Niz odredaba u sukobu je s utvrđenim smjernicama razvoja visokog obrazovanja i istraživanja u Europskoj Uniji. Tako npr. ECTS Users' Guide 2009 nakon negativnih iskustava u nizu europskih država napušta model ocjenjivanja A-F i preporuča da se zadrži nacionalni sustav ocjenjivanja. Više o nedostacima i neprihvatljivosti takvog sustava ocjenjivanja vidi u osvrtu Fakulteta elektrotehnike i računarstva u prilogu.

Mnoga predložena rješenja, kao što se vidi iz priloženih osvrtu, rezultirat će smanjenjem dostupnosti visokog obrazovanja studentima lošijih socio-ekonomskih prilika i stvaranjem socijalne nepravde. Na taj način će se ugroziti bitna pretpostavka djelovanja javnih sveučilišta u Europi koja podrazumijeva jednaku dostupnost visokog obrazovanja svima pod jednakim uvjetima. Ovo je u direktnoj kontradikciji sa Deklaracijom ministarske konferencije zemalja članica bolonjskog procesa koji se održao 2010 (*Budapest-Vienna Declaration*).

U uvodnom tekstu nacrtu Zakona o znanstvenoj djelatnosti poziva se na europske dokumente koji se pak svi pozivaju na povećana ulaganja u istraživanje i inovacije te ključnu ulogu sveučilišta u postizanju istraživačke izvrsnosti, ali se to poslije gubi u prijedlogu Zakona u kojem se sveučilišta praktički niti ne spominju i nije jasno kako će se na njima financirati znanstvena djelatnost.

5. Implementacijom navedenih zakona u mnogim bi se segmentima bitno ugrozila funkcionalnost sustava visokog obrazovanja i istraživanja.

Budu li usvojeni, ovi Zakoni će zbog nedorečenosti formulacija o preustroju dovesti do neizvjesnosti u pogledu pravnog statusa sveučilišta, njegovih sastavnica, njihove imovine, prava i obveza te njihovog budućeg ustroja i upravljanja te će rješavanje ovih pitanja podvrgnuti jakom utjecaju politike što je jednostavno nedopustivo. U komparativnom zakonodavstvu europskih zemalja ne nailazimo na

ovako sročene prijelazne odredbe. Ovako koncipiran i nametnut presutroj odmah će dovesti do zastoja u istraživanju i nastavi, unutarnjih sukoba i podjela na sveučilištima te ugroziti njihov opstanak. Usmjerenost akademske zajednice na pitanja vlastitoga ustroja onemogućit će ili znatno usporiti pripremu hrvatskih sveučilišta za uključivanje u Europski obrazovni prostor i sudjelovanje u europskim kompetitivno financiranim istraživanjima.

To posebno dolazi do izražaja na Sveučilištu u Zagrebu na kojem bi, prema nacrtu Zakona o Sveučilištu, preko 4000 nastavnika i suradnika i preko 60,000 studenata bilo zastupljeno samo u Senatu koji prema zakonu ne smije imati više od 30 članova. Kako zakonsko ograničenje broja članova senata na 30 vrijedi jednako za sva sveučilišta, nastavnici, suradnici i studenti zagrebačkog sveučilišta imali bi znatno manji udio u izborima i upravljanju od drugih javnih sveučilišta koja su po broju nastavnika i studenata bitno manja.

Na Sveučilištu u Zagrebu pod vodstvom rektora priprema se autonomna reforma ustroja Sveučilišta. Tom reformom treba se postići integracija sveučilišta, uz istodobno osiguravanje upravljivosti na svim razinama sustava. Ako Zakon o sveučilištu bude usvojen, Sveučilište neće moći provesti tu reformu jer se zakonom nameće model radikalne centralizacije. Ovaj model Sveučilište u Zagrebu smatra neprihvatljivim i neprimjerenim za svoj ustroj. Namećući takvo rješenje Zakon o sveučilištu ne samo da dovodi do disfunkcionalnosti sustava, već i eklatantno krši ustavom zajamčenu autonomiju sveučilišta da odlučuje o svome ustroju (čl. 68. st. 2. Ustava).

Postoji i čitav niz drugih odredbi koje ugrožavaju funkcionalnost sustava u njegovom svakodnevnom djelovanju (npr. obveza podnošenja izvješća o radu svake tri godine uz redovite postupke napredovanja koji se ionako provode i kroz koje se radi kontrola dovela bi do zatrpanosti senata ovim izvješćima. Na Sveučilištu u Zagrebu bilo bi ih godišnje oko 2000 i nije jasno na koji način bi pridonjeli boljem radu uposlenika budući se ne predviđaju nikakvi uvjeti koji se trebaju ispuniti niti posljedice za njihovo neispunjavanje.)

6. Predloženi nacrti zakona imali bi za posljedicu pad kvalitete visokog obrazovanja i istraživanja te nekonkurentnost hrvatskih studenata, nastavnika i istraživača u europskom prostoru.

Prijedlozima zakona ukida se kategorija studentskih školarina, a da se istovremeno ne osigurava financiranje realnih troškova studiranja. Nadalje, niti u jednoj komponenti programskih ugovora (prijedlog Zakona o sveučilištu) se ne spominje financiranje sustava osiguravanja kvalitete čiji je razvoj u obvezi sveučilišta još od 2009 prema Zakonu o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju. Naime, preduvjet kvalitetnog visokog obrazovanja je prihvaćanje minimalnih europskih standarda kvalitete obrazovanja i istraživanja te odgovornost države za financiranje visokog obrazovanja i istraživanja u skladu sa standardima kvalitete i prihvaćenom nacionalnom strategijom razvoja. Ukoliko država ne preuzima odgovornost financiranja na takav način, a studenti ne plaćaju školarine neminovno pada kvaliteta visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj što kao posljedicu ima nekonkurentnost hrvatskih visokoškolskih kvalifikacija na europskom tržištu rada. Ističemo da će se tako ugroziti bitna pretpostavka djelovanja javnih sveučilišta u Europi koja podrazumijeva jednaku dostupnost visokog obrazovanja svima pod jednakim uvjetima (Deklaracijom ministarske konferencije zemalja članica bolonjskog procesa koji se održao 2010 - *Budapest-Vienna Declaration*). U prijedlogu zakona (ZVO) ne postoji ni sadržajno niti kvalitativno razlikovanje između sveučilišnih studija i studija koji se izvode na veleučilištima i visokim školama s tim da to nije uvjetovano

podizanjem kvalitete studija na veleučilištima i visokim školama, već se zapravo svi prijediplomski studiji (dakle i oni sveučilišni) pokušavaju svesti na stručne studije.

Sadržaj osnovne i razvojne proračunske komponente financiranja sveučilišta tako je definiran da se zapravo ne predviđa prostor za poboljšanje kvalitete rada sveučilišta. Gotovo nikakva pažnja se ne posvećuje internacionalizaciji sveučilišta. Posve je nejasan status programa koji se izvode na stranom jeziku i koje većim djelom upisuju strani studenti. I dalje se ne omogućava horizontalna mobilnost studenata i nekonsekutivni magistarski programi jer se puna kvalifikacija stječe tek nakon pet godina.

7. Predloženim nacrtima zakona onemogućava se uspostava istraživačke izvrsnosti sveučilišta i relativiziraju se sveučilišni studiji unutar binarnog sustava.

Uloga sveučilišta u ukupnom istraživačkom prostoru Hrvatske nije jasno definirana, i ne prepoznaje se neodvojiva veza visokog obrazovanja i znanosti, kako je to uobičajeno u europskim dokumentima i europskoj akademskoj praksi. Predložene odredbe nemaju jasno definirane mehanizme financiranja u okviru novog modela programskih ugovora, što je jedan od temeljnih preduvjeta omogućavanja istraživačkog rada kao okosnice visokog obrazovanja s jedne strane, ali i gospodarskog razvitka s druge. U nizu ponuđenih rješenja javljaju se tehnički propusti, međuzakonske neusklađenosti, neusklađenost većeg broja odredbi s europskim dokumentima, poput definicije združenih studija, koncepta postdoktoranada, izobrazbe doktoranada i sl.

Ukida se binarni sustav u visokom i višem obrazovanju, budući da nema razlikovanja akademskih naziva (prijediplomski studij) stečenih na sveučilištima i veleučilištima i visokim školama. Čak štoviše, visokim školama se daje pravo izvođenja i diplomskih studija što nije pisalo u prijedlogu Zakona iz studenog 2010. Nadalje, na poslijediplomske sveučilišne studije mogu se upisivati i osobe koje su završile stručne diplomske studije, što posebno nema smisla kad se radi o doktorskim studijima. Činjenica da je netko radio u praksi pet godina ne osigurava kvalitetu kandidata za upis na doktorski studij. U Čl. 96. stavaku (1) uvodi se revidiranje dosadašnjeg razlikovanja preddiplomskih stručnih i sveučilišnih studija, čak štoviše dvogodišnji stručni studiji izjednačeni su sa sveučilišnim preddiplomskim studijem što je nedopustivo s obzirom da je razlika u studentskom opterećenju najmanje 60 ECTS bodova, a sigurno postoji i značajna razlika u razini ishoda učenja što se uopće ne uzima u obzir.

8. Unatoč javnim proklamacijama mnoga predložena rješenja socijalno su neosjetljiva te bi dovela do smanjene dostupnosti visokog obrazovanja studentima lošijih socio-ekonomskih prilika.

Prijedlog Zakona o visokom obrazovanju regulira status i prava redovitih studenata, dok za izvanredne studente ne postoji nikakva zaštita niti po pitanju visine školarina niti drugih studentskih prava. Pri tome nije jasno niti tko može biti izvanredni student. U situaciji kada nema održivog financiranja za očekivati je da će neka visoka učilišta znatan dio kapaciteta koji je sada namijenjen redovitim studentima prenamijeniti za izvanredne studentima i programe cjeloživotnog obrazovanja kako bi mogli naplatiti školarine. Izvanredni i povremeni studenti neće imati studentska prava tako da će sve troškove studiranja i školarine, životne troškove kao i socijalne i zdravstvene troškove podmirivati sami bez subvencije držav. S druge strane privatna visoka učilišta će također imati slobodu određivanja visine školarina. Pri tome valja napomenuti da zaštita prava studenata na stručnim i poslijediplomskim specijalističkim studijima također nije osigurana. Povrh toga ovi zakoni se nisu ni

pokušali ozbiljnije pozabaviti pitanjem studentskog standarda izvan pitanja školarina. Ovakav pristup će rezultirati smanjenjem dostupnosti visokog obrazovanja studentima lošijih socio-ekonomskih prilika i stvaranjem socijalne nepravde. Na taj način će se ugroziti bitna pretpostavka djelovanja javnih sveučilišta u Europi koja podrazumijeva jednaku dostupnost visokog obrazovanja svima pod jednakim uvjetima. Ovo je u direktnoj kontradikciji s Deklaracijom ministarske konferencije zemalja članica bolonjskog procesa koji se održao 2010 (Budapest-Vienna Declaration).

9. Predloženi zakonski nacrti mogli bi dovesti do slabljenja visokog obrazovanja kao javnog dobra, uz otvaranje mogućnosti pogodovanja interesima privatnog kapitala.

Iz prethodnih argumenata jasno je vidljivo da zakonski nacrti pogoduju interesima privatnih visokih učilišta. Prihodi privatnih visokih učilišta rast će na štetu javnih. Privatna visoka učilišta više se ne moraju osnivati kao ustanove, već mogu biti i trgovačka društva. Prema iskustvima država iz našeg okruženja (Bosna i Hercegovina ili Makedonija) to će dovest do teže dostupnosti visokog obrazovanja građanima te njegove bagatelizacije, komercijalizacije i pada kvalitete. Na greškama naših susjeda treba učiti, a ne slijediti ih.