

PRILOG RASPRAVI

O NACRTU ZAKONA O VISOKOM OBRAZOVANJU I

ZNANSTVENOJ DJELATNOSTI

I

O NACRTU ZAKONA O OSIGURAVANJU KVALITETE U

VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANOSTI

Prilog je izradio **doc. dr. sc. Ivan Obadić**
predsjednik Savjeta Sveučilišta u Zagrebu

Zagreb, srpanj 2022.

SAŽETAK

Reforma sustava visokog obrazovanja i znanosti u bitnome mijenja sljedeće:

- I. Protuustavno ograničava i sužava sveučilišnu autonomiju koja predstavlja civilizacijski doseg demokratskih društava.
- II. Kroz odredbe o financiranju ukida financijsku autonomiju sveučilišta i dezintegrira četiri najveća sveučilišta u zemlji.
- III. Marginalizira Hrvatski sabor oduzimanjem izvršavanja njegovih osnivačkih prava nad javnim visokim učilištima i neovisnim, stručnim i strateškim tijelima u sustavu znanosti i visokog obrazovanja koja su odgovorna Saboru.
- IV. Slabi položaj neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te koncentrira ogromnu moć u rukama ministra kao dijela izvršne vlasti. Nakon donošenja ovog zakona politička vlast će voditi sve procese u sustavu znanosti i obrazovanja.
- V. Ukidanjem nastavno-znanstvenih zvanja i stalnosti radnih mjesta te autonomije nastavnog osoblja ugrožavaju se akademske slobode. Postoji realna mogućnost i opasnost da se, s jedne strane uvađanjem sustava radnih mjesta, a s druge uspostavljanjem političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja zbog koncentracije ogromne moći u rukama ministra, ozbiljno ugroze akademske slobode u Republici Hrvatskoj.
- VI. Diskriminira javna sveučilišta u Rektorskom zboru.
- VII. Reforma ne pruža rješenja za niz problema i slabosti sustava znanosti i visokog obrazovanja koji se navode kao razlog za njegovo donošenje i koja se navode u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti (2021.-2026.). U stvarnosti, bit Nacrta zakona je da cijeli sustav znanosti i visokog obrazovanja stavi pod izravnu (političku) kontrolu ministra.
- VIII. Nacionalni plan oporavka i otpornosti (2021.-2026.) određuje da je **KLJUČNI UVJET reforme institucionalna i akademska autonomija u organizacijskom i financijskom smislu**, u sklopu koje institucije samostalno upravljaju svojim proračunom, strategijom ljudskih resursa i karijerama znanstvenika. Ovaj uvjet jasno proizlazi iz proklamirane politike Europske unije o nužnosti jačanja, a ne slabljenja sveučilišne autonomije i akademskih sloboda. **Reforma ne ispunjava ovaj ključni uvjet, čime dovodi u pitanje izvršenje pokazatelja rezultata definiranih Planom oporavka i otpornosti i isplatu bespovratnih sredstava osiguranih u okviru plana.**
- IX. Reforma ne ispunjava Nacionalni plan oporavka niti u pogledu odredbe da će Ministarstvo znanosti i obrazovanja voditi reformu u uskoj suradnji i dijalogu sa sveučilištima i znanstvenim institutima.

SADRŽAJ

	Sažetak	2
1.	Uvod	4
2.	Manjkavosti obrazloženja predloženog zakona	9
3.	Protuustavno ograničavanje sveučilišne autonomije	23
	3.1. Sveučilišno vijeće kao oblik političkog nadzora nad sveučilištem	28
	3.2. Zakonsko ograničenje sveučilišne autonomije	31
	Prijedlozi	33
4.	Dezintegracija sveučilišta, marginalizacija Hrvatskog sabora, slabljenje ovlasti i položaja neovisnih tijela te koncentracija moći u rukama ministra kao dijela izvršne vlasti	34
	4.1. Dezintegracija sveučilišta kroz odredbe o financiranju	34
	Prijedlozi	40
	4.2. Marginalizacija Hrvatskog sabora	43
	4.3. Slabljenje položaja neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te koncentracija moći u rukama ministra kao dijela izvršne vlasti	45
	Prijedlozi	56
5.	Ukidanje nastavno-znanstvenih zvanja i stalnosti radnih mjesta te autonomije nastavnog osoblja – ugrožavanje akademskih sloboda	58
6.	Snižavanje kriterija izvrsnosti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.....	65
	Prijedlozi	72
7.	Prava studentskih predstavnika	73
8.	Diskriminacija javnih sveučilišta u Rektorskom zboru	77
9.	Urušavanje sustava javnih i otvaranje prostora osnivanju novih privatnih visokih učilišta?	80
	Prijedlozi	85
10.	Ostala specifična pitanja	86
	10.1. Društvena odgovornost akademske zajednice	86
	10.2. Promjena odredbe o upravljačkim tijelima sveučilišta	87
	10.3. Promjena odredbe o upravljačkim tijelima fakulteta i akademija	87
	10.4. Usklađivanje rješenja u zakonu u pogledu mandata čelnika	88
	10.5. Krug ovlaštenih predlagatelja članova matičnih odbora	88
	10.6. Vakacijski rok	89
11.	Reforma sustava kao prilika za unaprjeđenje i modernizaciju sustava ili kao prilika za stavljanje sustava pod političku kontrolu?	90
	Prijedlozi	100

1. Uvod

Ministarstvo znanosti i obrazovanja (dalje: Ministarstvo) pokrenulo je 2021. godine niz zakonodavnih aktivnosti u području znanosti i obrazovanja koje bi trebale rezultirati sveobuhvatnom promjenom zakonodavnoga okvira u kojem se odvijaju djelatnosti znanosti i visokog obrazovanja. Planiranom promjenom zakonodavnoga okvira predviđeno je donošenje dvaju novih zakona od posebne važnosti za sustav znanosti i visokoga obrazovanja – Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti i Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti. Godine 2022. izglasan je i novi Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost, središnjem tijelu za financiranje znanstvenih projekata, koji je stupio na snagu 28. svibnja 2022. godine (Ministarstvo je uputilo prijedlog zakona u javno savjetovanje gdje se nalazio u razdoblju od 29. srpnja do 28. kolovoza 2021. godine).¹ Navedeni zakoni, zajedno sa Zakonom o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, propisuju osnovni institucionalni okvir za razvoj i provedbu znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj.² Pri tom valja istaknuti da Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti sistemski je zakon koji ima načelno i konceptualno značenje, čija korjenita promjena koja se sada predlaže znači cjelovitu reformu sustava znanosti i visokog obrazovanja te promjenu još niza drugih zakona i podzakonskih akata.³

Postupak donošenja novog zakona bio je iznimno kratak. U studenom 2021. godine ministar znanosti i obrazovanja Radovan Fuchs donio je odluku o imenovanju Povjerenstva za izradu Nacrta prijedloga Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.⁴ Nacrt prijedloga Zakona prvi je put dostavljen sveučilištima 24. veljače, uoči sjednice Rektorskog zbora 25. veljače 2022. godine, na kojoj su ministar Radovan Fuchs i državni tajnik Ivica Šušak predstavili Nacrt prijedloga Zakona. Tom je prilikom zaključeno da će u iduća tri tjedna, do 18. ožujka 2022. godine javna sveučilišta provesti

¹ Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Prijedlogu Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost može se naći na sljedećoj poveznici:

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=17140>

² Hrvatski sustav znanosti i visokog obrazovanja reguliran je sljedećim zakonima: Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15, 131/17), Zakonom o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 45/09), Zakonom o Hrvatskoj zakladi za znanost (Narodne novine, broj 57/22), Zakonom o hrvatskom kvalifikacijskom okviru (Narodne novine, broj 22/13, 41/16, 64/18, 47/20, 20/21), Zakonom o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama (Narodne novine, broj 71/07), Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (Narodne novine, broj 107/07, 118/12), Zakonom o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (Narodne novine, broj 69/22). Više o pravnom uređenju vidi: Ksenija Grubišić, „Sistematizacija pravnih normi u visokom obrazovanju i znanosti u Republici Hrvatskoj“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 67 (2017), 3-4, str. 565-598.

³ Prema Planu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, koji je Ministarstvo donijelo 28. siječnja 2022., u sklopu reforme predviđeno je donošenje novih ili revidiranje 48 postojećih zakonskih i podzakonskih akata koji uređuju područje znanosti i obrazovanja.

⁴ Odluka ministra Fuchsa o imenovanju Povjerenstva za izradu Nacrta prijedloga Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju od 17. studenoga 2021. (klasa 023-03/18-06/00009, ur. broj 533-01-21-0044) i od 17. prosinca 2021. (klasa 023-03/18-06/00009, ur. broj 533-01-21-0045).

raspravu o Nacrtu. Rektorski kolegij Sveučilišta u Zagrebu upozorio je da je raspoloživi rok za raspravu prekratak s obzirom na dalekosežne implikacije i posljedice te zakonske inicijative, pa je pozvao sastavnice i članove vijeća područja da se uključe u širu raspravu o stvaranju novoga zakonodavnog okvira.⁵ Ministarstvo znanosti i obrazovanja provelo je savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti u razdoblju od 6. svibnja do 5. lipnja 2022. godine. Na 128. sjednici Vlade Republike Hrvatske, održanoj 30. lipnja, Prijedlog zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti prosljeđen je na usvajanje Hrvatskom saboru. Dana 6. srpnja saborski Odbor za obrazovanje, znanost i kulturu je na 42. sjednici prihvatio prijedlog zakona i poslao ga na prvo čitanje u Hrvatski sabor, koje se održalo već u petak 8. srpnja u poslijepodnevnim satima. Nažalost, umjesto da je o temeljnom zakonu koji uređuje sustav znanosti i visokog obrazovanja, koji prema strateškim dokumentima Vlade Republike Hrvatske predstavlja razvojni prioritet naše države i osnovu jačanja nacionalne konkurentnosti, provedena široka i sadržajna rasprava u Hrvatskom saboru, ministar je pred praktično praznom sabornicom predstavio prijedlog zakona.

Potpuna slika o reformi sustava znanosti i visokog obrazovanja mogla se, međutim, stvoriti tek nakon što je Ministarstvo uputilo u javno savjetovanje Nacrt prijedloga Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti u razdoblju od 26. svibnja do 25. lipnja 2022. godine. Time je onemogućena pravodobna i cjelovita rasprava o reformi sustava znanosti i visokog obrazovanja. Takav način u svojoj biti obezvrjeđuje značenje demokratskih procedura i onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima, slabeći time i osnove za razvitak i unapređenje dijaloške kulture bez koje ne postoji demokratsko društvo. Ovo je posebno važno ako se ima u vidu što se ustvari mijenja ovom reformom. Promjene zakonodavnoga okvira, a posebno Prijedlog Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti te Nacrt prijedloga Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti u bitnome mijenjaju sljedeće:

- **Prvo, protuustavno ograničavaju i sužavaju sveučilišnu autonomiju koja predstavlja civilizacijski doseg demokratskih društava.** Organizacijska autonomija sveučilišta narušava se uvođenjem novog tijela sveučilišnog vijeća, kao oblika političkog nadzora nad sveučilištem. U tom tijelu većinu će imati predstavnici političke vlasti, što otvara mogućnost majorizacije predstavnika političke vlasti na štetu predstavnika sveučilišta. Prema odlukama Ustavnog suda nije suglasno s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta ako u vijeću javnog sveučilišta odlučujući utjecaj ima osnivatelj. Također, Ustavni sud zauzeo je stajalište da ustavna

⁵ Ovaj dio teksta preuzet je iz Zaključaka Senata Sveučilištu u Zagrebu od 22. ožujka 2022. (klasa 602-03/22-07/03, ur. broj 380-020/284-22-6), str. 4.

autonomija u sebi sadržava i ovlast visokog učilišta na samostalan izbor čelnika. Drugim riječima, predloženo rješenje o sastavu sveučilišnog vijeća i izboru čelnika ovoga tijela nesuglasno je s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta. Ono ujedno predstavlja flagrantni način političke kontrole nad sveučilištem, njegovim radom i djelovanjem, čime se bitno ograničava i sužava autonomija sveučilišta.

- **Drugo, odredbama o financiranju ukidaju financijsku autonomiju sveučilišta i dezintegrira četiri najveća sveučilišta u zemlji.** Najozbiljniji udarac integraciji i autonomiji sveučilišta proizlazi iz odredaba o financiranju visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti. Ministarstvo predloženim zakonskim rješenjima ukida financijsku autonomiju sveučilišta. To se posebno očituje u odredbi da **ministar pravilnikom utvrđuje kriterije raspolaganja vlastitim prihodima te u zakonodavnom okviru za sklapanje programskih ugovora** kojim se visoka učilišta stavljaju u potpuno podređeni položaj prema Vladi i Ministarstvu. Kako bi se osigurala kontrola nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja, slabi se položaj sveučilišta u pregovaračkom procesu s Ministarstvom o programskim ugovorima na način da sastavnice pregovaraju o programskim ugovorima izravno s Ministarstvom mimo sveučilišta. Time se ujedno *de iure* i *de facto* dezintegrira sveučilište u jednom od bitnih područja, suprotno deklariranoj intenciji nacrtu prijedloga da se stvori pravni i financijski okvir za organizacijsku i funkcionalnu integraciju sveučilišta.
- **Treće, marginaliziraju Hrvatski sabor.** Oduzimanjem izvršavanja osnivačkih prava Hrvatskog sabora nad javnim visokim učilištima i neovisnim, stručnim i strateškim tijelima u sustavu znanosti i visokog obrazovanja koja su prema postojećem rješenju odgovorna Saboru, marginalizira se uloga Hrvatskog sabora.
- **Četvrto, slabe položaj neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te koncentriraju ogromnu moć u rukama ministra kao dijela izvršne vlasti.** Nacrt zakona ukida trodiobu ovlasti između autonomnih sveučilišta, neovisnih strateških i stručnih tijela i tijela državne uprave (Ministarstvo). Umjesto decentraliziranog sustava, stvara se izuzetno centralizirani sustav koji koncentrira ogromnu moć i kontrolu nad cijelim sustavom u ruke jednog čovjeka – ministra, a podredno njime Vlade Republike Hrvatske. To podrazumijeva slabljenje Nacionalnog vijeće za visoko obrazovanje, znanost i tehnološki razvoj i drugih neovisnih tijela u sustavu i njihovo svođenje na savjetodavna tijela ministra. Umjesto poštovanja sveučilišne autonomije i akademskih sloboda što predlagatelj u obrazloženju Prijedloga zakona proklamira, u stvarnosti se ograničava i sužava, a u financijskom pogledu kao i izboru nastavnika ukida sveučilišna autonomija, te cijeli sustav izlaže trenutnoj političkoj

oportunisti i arbitrarnosti. Nakon donošenja ovog zakona, politička vlast će voditi sve procese u sustavu znanosti i obrazovanja.

- **Peto, ukidanjem nastavno-znanstvenih zvanja i stalnosti radnih mjesta te autonomije nastavnog osoblja bivaju ugrožene akademske slobode.** Postoji realna mogućnost i opasnost da se, s jedne strane, uvođenjem sustava radnih mjesta, a s druge uspostavljanjem političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja, zbog koncentracije ogromne moći u rukama ministra, ozbiljno ugroze i dokinu akademske slobode u Republici Hrvatskoj. Naime, **kontrola nad sustavom omogućuje ministru da svojim golemim ovlastima i utjecajem dovede u pitanje radno mjesto (politički nepoželjnog) nastavnika i znanstvenika.** Drugim riječima, predložena reforma ukazuje na napuštanje koncepta humboldtskog sveučilišta koje počiva na ideji akademske slobode.
- **Šesto, diskriminira javna sveučilišta u Rektorskom zboru.** Uključivanjem privatnih sveučilišta u Rektorski zbor pod istim pretpostavkama i na jednak način kao i javna sveučilišta, iako je njihova uloga vrlo mala uzimajući u obzir cjelokupni sustav znanosti i obrazovanja, diskriminiraju se javna sveučilišta. Privatna sveučilišta naime dobivaju 25 % glasova u Rektorskom zboru sa 3,55 % studenata i 1,54 % nastavnika i suradnika zaposlenih na temelju ugovora o radu (od ukupnog broja studenata, odnosno nastavnika i suradnika zaposlenih na temelju ugovora o radu).
- **Sedmo, stvara pretpostavke za urušavanje sustava javnih i otvaranje prostora osnivanju novih privatnih visokih učilišta.** Promjenom postupka inicijalne akreditacije za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, a posebno **značajnim snižavanjem minimalnih akreditacijskih uvjeta**, olakšava se osnivanje novih visokih učilišta. S obzirom da se u obrazloženju Prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti kao i Nacrta zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti ističe u prvom redu problem prevelikog broja visokih učilišta i studija, **za očekivati bi bilo da se u tom slučaju zadrže barem isti kriteriji, ili čak da se oni postrože**, ako je cilj zakona da se smanji ili barem ne povećava broj visokih učilišta i studija. Umjesto toga, Ministarstvo predlaže snižavanje minimalnih akreditacijskih uvjeta. Također, novim zakonskim uređenjem predviđa se ukidanje mreže javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih organizacija, pretpostavke strateški vođenog razvoja sustava znanosti i visokog obrazovanja. Naposljetku, reformom se bitno snižavaju kriteriji znanstvene izvrsnosti što može dovesti do urušavanja kvalitete čitavog sustava znanosti i visokog obrazovanja.

Unatoč tome što predložene zakonske promjene predstavljaju najveću reformu u posljednjih dvadeset godina, kojom se konceptualno mijenja sustav znanosti i visokog obrazovanja, Ministarstvo je propustilo napraviti dubinsku analizu postojećeg stanja temeljenu na najnovijim, točnim i potpunim podacima, koja bi poslužila kao podloga za sveobuhvatnu reformu sustava znanosti i visokog obrazovanja. Objektivna ocjena stanja kao polazište institucionalnih reformi pretpostavka je za osmišljavanje ispravnih rješenja i nužnih promjena te njihovog ugrađivanja u novu legislativu s ciljem stvaranja kvalitetnijeg, društveno odgovornijeg i međunarodno prepoznatljivog sustava znanosti i visokog obrazovanja. Ova studija međutim pokazuje neobjektivan i površan pristup analizi postojećeg stanja, što dovodi u pitanje da li su zaključci i detektirani problemi na kojima se temelji prijedlog reforme sustava znanosti i visokog obrazovanja i donošenja novog zakonskog okvira objektivni i valjani.

Osim toga, umjesto da je predlagatelj Zakona iskoristio ovu priliku za unapređenje i modernizaciju sustava, analiza Prijedloga zakona pokazuje da ne rješava niz konkretnih pitanja koja su u izravnoj vezi s ciljevima donošenja Zakona niti rješava i adresira brojne probleme koji se navode kao razlog za njegovo donošenje. U stvarnosti, **bit Prijedloga zakona je da cijeli sustav znanosti i visokog obrazovanja stavi pod izravnu (političku) kontrolu ministra**. Etatizacija sustava znanosti i visokog obrazovanja, odnosno jačanje utjecaja i moći ministra u odnosu na do sada neovisna stručna tijela, te na javna sveučilišta i javne znanstvene institute, u koliziji su s nizom međunarodnih i europskih dokumenata kojih je Republika Hrvatska potpisnica.

Posebno je ironično što, iskorištavajući i pozivajući se na Nacionalni plan oporavka i otpornosti (2021.-2026.), kojim Europska komisija želi potaknuti reforme i ulaganja u skladu s prioritetima Europske unije, **Ministarstvo koristi Nacionalni plan kako bi uspostavilo (političku) kontrolu nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja čime se otvara mogućnost ograničavanja akademskih sloboda, suprotno proklamiranim vrijednostima, načelima i ciljevima politika Europske unije i samom Nacionalnom planu**. Umjesto usklađivanja hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja s usvojenim načelima i zadatostima Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA), Europskog prostora obrazovanja (EEA) i Europskog istraživačkog prostora (ERA), predloženi koncept reforme približava nas mađarskom modelu upravljanja znanosti i visokim obrazovanjem koji povećava utjecaj državne vlasti i uspostavlja političku kontrolu nad sveučilištima.

Ova knjiga temelji se na analizi i usporedbi nekoliko nacрта zakona koji su nastali u posljednje četiri godine.⁶ Pored Prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti koji je izglasan u prvom čitanju, u studiji se razmatraju i upućuje na pojedina rješenja nacрта zakona koji je izradilo Ministarstvo znanosti i obrazovanja 2020. godine, ali koji nikada nije upućen u javnu raspravu,⁷ te nacрта zakona koji je izrađen u okviru Nacionalnog vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj 2021. godine.⁸ Analizom je također obuhvaćen i Nacrt prijedloga zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti za koji je provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u razdoblju od 26. svibnja do 25. lipnja 2022. godine, te Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost koji je stupio na snagu 28. svibnja 2022. godine.

2. Manjkavosti obrazloženja predloženog zakona

Objektivna, cjelovita i pouzdana analiza trenutnoga stanja pretpostavka je kvalitetne reforme sustava znanosti i visokog obrazovanja. Nažalost, podaci kojim Ministarstvo i njegovi predstavnici u nacrtu zakona, kao i u javnim istupima o reformi sustava znanosti i visokog obrazovanja potvrđuju potrebu izmjene zakonodavnog okvira su nepotpuni, netočni i u pojedinim dijelovima tendenciozni. Ističe se nekoliko primjera koji pokazuju neobjektivan i površan pristup analizi postojećeg stanja, a koji dovode u pitanje pojedine zaključke na kojima se temelji prijedlog reforme sustava znanosti i visokog obrazovanja i donošenja novog zakonskog okvira.⁹

Prvo, Ministarstvo polazi od iznimno velikog broja visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u odnosu na druge države. Pri tom se broj od 129 visokih učilišta u Republici Hrvatskoj komparativno uspoređuje s Austrijom, Češkom, Irskom i Slovenijom. Nije jasno na temelju kojih kriterija su odabrane baš te, a ne

⁶ Senat Sveučilišta u Zagrebu je na 10. redovitoj sjednici u 350. akademskoj godini (2018./2019.) održanoj 14. svibnja 2019. godine prihvatio prijedlog nacрта Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Povjerenstva za institucionalno uređenje sustava znanosti i visokoga obrazovanja Sveučilišta u Zagrebu.

⁷ Ministarstvo znanosti i obrazovanja pokrenulo je postupak izrade novog Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u ožujku 2018. godine donošenjem Odluke o imenovanju Povjerenstva za izradu Nacrt prijedloga Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju klasa: 023/03/ 18-06 / 00009, urbroj: 533-03.18-0017 od 22. ožujka 2018. godine.

⁸ Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, na svojoj 49. sjednici održanoj 21. prosinca 2020. godine, imenovalo je Stručno povjerenstvo za zakonske akte koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja da provede stručnu analizu postojećih zakona i pravilnika koji reguliraju sustav znanosti i visokog obrazovanja, te predloži rješenja za poboljšanje i unaprjeđenje sustava na temelju „Polazišta za strukturnu reformu sustava znanosti i visokog obrazovanja“ usvojenih na 49. redovitoj sjednici Nacionalnog vijeća. Nacrt prijedloga koji je izradilo povjerenstvo međutim nikada nije razmatran ni usvojen od strane Nacionalnog vijeća.

⁹ U pisanju ovog poglavlja u velikoj mjeri sam se oslonio na analizu prof. dr. sc. Damir Stanzer s Prehrambeno-biotehnološkog fakulteta. Njegovi komentari o slabostima obrazloženja Nacrt zakona mogu se naći u Izvješću o provedenom savjetovanju – Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti. Izvješće je dostupno na sljedećoj poveznici: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

neke druge države, i je li na tako sporadičnom (i nereprezentativnom) uzorku moguće donositi bilo kakve zaključke. Možda je Ministarstvo kao kriterij uzelo izdvajanje za istraživanje, visoko obrazovanje i razvoj, prema kojemu je **2020. godine Austrija izdvajala 1.364,20 eura, Češka 400,80 eura, dok Hrvatska samo 154,40 eura po stanovniku**. Ili je možda kao kriterij uzet broj studenata, ili se radi o nekim drugi parametrima koje Ministarstvo smatra bitnim? Kriterij nije poznat i nigdje se ne može iščitati objašnjenje zašto su baš te države uzete u razmatranje, tako da nije jasno zašto je broj visokih učilišta u odabranim zemljama relevantan za zaključak da u Hrvatskoj postoji preveliki broj visokih učilišta.

Puno ozbiljniji nedostatak analize s kojom je Ministarstvo izašlo u javnost pitanje je ukupnog broja visokih učilišta u navedenim državama. Dok su u slučaju Republike Hrvatske u brojku od 129 visoka učilišta uključena sva javna i privatna sveučilišta (12), fakulteti (66), umjetničke akademije (6), sveučilišni odjeli (11), veleučilišta (17), i visoke škole (17), isto nije učinjeno za ostale države koje su uključene u ovu komparativnu analizu. Uzeti će se za primjer Češku na čijem primjeru Ministarstvo tvrdi da postoji samo 69 visokih učilišta. Dovoljno je samo pogledati stranice češke Nacionalne agencije za međunarodno obrazovanje i istraživanje (<https://portal.studyin.cz/en/find-your-institution/>) kako bi saznali da u Češkoj postoji 26 javnih, 2 državne i 33 privatnih visokoobrazovnih institucija koje imaju svoje sastavnice. Tako, primjerice, Karlovo sveučilište u Pragu ima 17 fakulteta, 4 sveučilišna instituta, 5 sveučilišnih odjela itd.; Masarykovo sveučilište u Brnu 10 fakulteta s više od 200 odjela i klinika; Češko tehničko sveučilište u Pragu (CTU) 8 fakulteta i jedan institut; Sveučilište u Ostravi 6 fakulteta; Tehnološko sveučilište u Brnu 8 fakulteta i 2 sveučilišna instituta; Sveučilište Palacky u Olomoucu 8 fakulteta, Sveučilište Zapadne Češke u Plzenu 9 fakulteta i 2 instituta. Samo s ovih 7 javnih sveučilišta dolazi se do broja od preko 80 visokih učilišta, sukladno kriterijima prema kojima je Ministarstvo došlo do brojke od 129 visoka učilišta u Republici Hrvatskoj. Problem je međutim u tome da je ostalo još ukupno 19 javnih, 2 državne i 33 privatne visokoobrazovne institucije čije sastavnice nismo pridodali navedenoj brojci. Drugim riječima, u Češkoj Republici postoji znatno veći broj visokih učilišta nego što je Ministarstvo prikazalo, ako se zbroje javna i privatna sveučilišta, fakultete, umjetničke akademije, sveučilišne odjele itd., tj. ako se koristi ista polazišna matrica za analizu kao i u Republici Hrvatskoj. Slično vrijedi i za Austriju. Ministarstvo ovdje navodi da je broj visokih učilišta 82. Publikacija austrijskog saveznog ministarstva za obrazovanja, znanost i istraživanje iz 2020. godine pokazuje međutim da je 2019. godine u Austriji postojalo ukupno 79 javnih i privatnih sveučilišta (Grunddaten zum österreichischen Bildungssystem, 2019 / Key Figures on the Austrian educational system, 2019, *Wissenschaft in Österreich / Statistiken – 2020*, Bundesministerium, Bildung, Wissenschaft und Forschung). S obzirom da Sveučilište u Beču ima 20 sastavnica, Sveučilište u Innsbrucku 16, Sveučilište

u Grazu 6, itd., jasno je kako je ukupan broj visokih učilišta u Austriji, sukladno kriterijima Ministarstva, znatno veći od prikazanog.

6 • Wissenschaft in Österreich 2020

Bundesministerium
Bildung, Wissenschaft
und Forschung

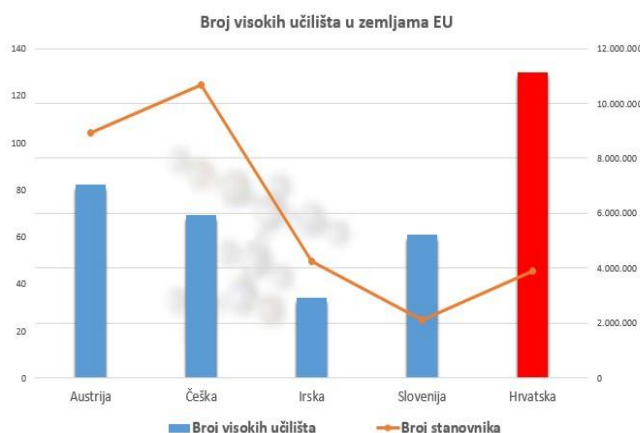
Grunddaten zum österreichischen Bildungssystem, 2019 / Key figures on the Austrian educational system, 2019

Institutionen ¹ / Institutions ¹	ISCED	Anzahl der Institutionen Number of institutions
Allgemein bildende höhere Schulen – Oberstufe / Academic secondary schools, upper level	3G	350
Berufsbildende höhere Schulen inkl. Kollegs / Colleges for higher vocational education including post-secondary courses	3V, 5V	357
darunter Bildungsanstalten für Elementar- bzw. Sozialpädagogik inkl. Kollegs including educational colleges including post-secondary courses	3V, 5V	43
Akademien des Gesundheitswesens ¹ / Post-secondary colleges for medical services ¹	4	1
Pädagogische Hochschulen ² / University colleges of teacher education ²	6, 7	14
Fachhochschulen ³ / Universities of applied sciences ³	6, 7	21
Öffentliche Universitäten / Public universities	6, 7, 8	22
darunter Universitäten der Künste / Including universities of arts and music	6, 7, 8	6
Privatuniversitäten / Private universities	6, 7, 8	16

IZVOR: Grunddaten zum österreichischen Bildungssystem, 2019 / Key Figures on the Austrian educational system, 2019, Wissenschaft in Österreich / Statistiken – 2020, Bundesministerium, Bildung, Wissenschaft und Forschung, str. 6.

Održiva analiza o opravdanosti ili neopravdanosti broja visokih učilišta treba se temeljiti na jasnoj i istovjetnoj metodologiji, tj. da se uspoređuju jednake, a ne različite kategorije. Osim toga, za donošenje meritornih zaključaka na temelju komparativnog pristupa bilo bi poželjno u analizu uključiti sve, a ne samo neke države članice EU, jer potonje pokazuje tendencioznost, da se uzima nekoliko država koje bi možda mogle potvrditi stavove Ministarstva, a ne uzima se u obzir druge koje u cijelosti devalviraju njegove zaključke. Uostalom, i sam grafički prikaz s kojim je Ministarstvo izašlo u javnost naslovljen je „Trenutno stanje broja visokih učilišta u zemljama EU“.

TRENUTNO STANJE



4

IZVOR: Ministarstvo znanost i obrazovanja, Prezentacija Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, 2022. godina.

Drugo, u javnoj raspravi o nacrtu zakona predstavnici Ministarstva polaze od prevelikog broja studijskih programa u odnosu na ostale zemlje EU. Analiza podataka s kojom je Ministarstvo izašlo u javnost ponovno pokazuje nedostatke i slabosti u analitičkom pristupu. Za početak, ponovno su odabrane samo neke države članice EU (Austrija, Danska, Estonija, Finska, Latvija, Norveška i Slovenija) bez jasnih kriterija zašto su ove države odabrane za usporedbu, ili zašto nije rađena analiza na temelju istih država kao i kod broja visokih učilišta. Ponovno, s obzirom da je naslov grafičkog prikaza broj studijskih programa u zemljama EU, Ministarstvo je trebalo navesti sve države članice kao pokazatelj imamo li previše ili premalo studijskih programa, te usporediti ih s drugim podacima relevantnim za donošenje navedenog zaključka. I kod ove analize puno ozbiljnije pitanje je uspoređuje li se usporedivo, i zbrajaju li se prema jednakim kriterijima studijski programi u Republici Hrvatskoj i drugim državama, odnosno da li broj studijskih programa u drugim državama nije značajno veći nego što Ministarstvo prikazuje. Prof. dr. sc. Damir Stanzer s Prehrambeno-biotehnološkog fakulteta tako je javno upozorio da je za Dansku naveden broj od ukupno 600 programa, a to je u stvarnosti samo broj studijskih programa koji se nude na engleskom jeziku. Zbunjujuće je što Ministarstvo i u pogledu broja studijskih programa u Hrvatskoj barata različitim podacima, te nije jasno da li Hrvatska ima 1638, 1541 ili 1734 studijskih programa.

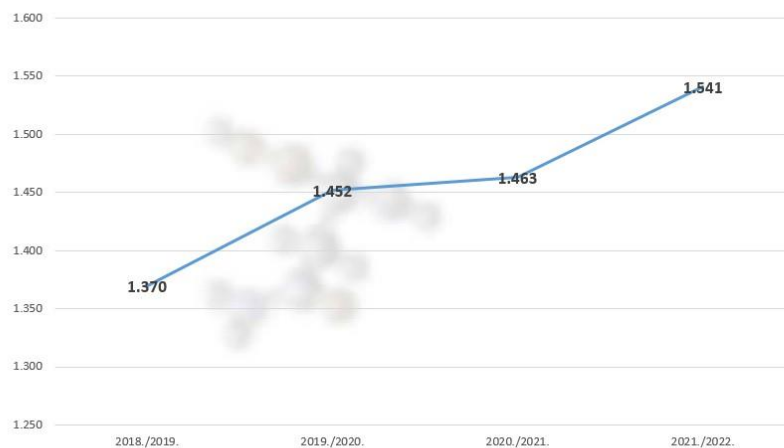
TRENUTNO STANJE

- 15.538 zaposlenih na javnim visokim učilištima
 - 66% znanstveno-nastavno osoblje
 - 34% administrativno-pomoćno osoblje
- 153.717 studenata u ak.g. 2021./2022. (112.580 redovitih studenata)
- 1.638 studijskih programa (1.419 javna sveučilišta i 90 javnih veleučilišta i visokih škola)
- u ak.g. 2021./2022. na 27 javnih studijskih programa **nije upisan niti jedan student**

5

PROBLEMI U SUSTAVU

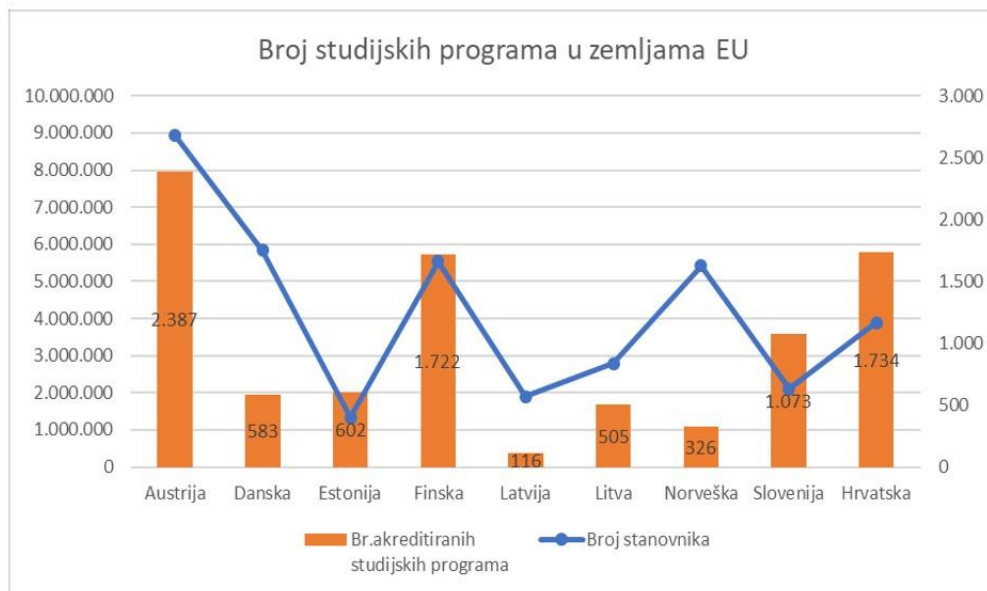
Rast broja studijskih programa



9



PROBLEMI U SUSTAVU



IZVOR: Ministarstvo znanost i obrazovanja, Prezentacija Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, 2022. godina.

Treće, Ministarstvo ističe kako na visokim učilištima broj zaposlenih neopravdano raste u odnosu na kontinuirano manji broj osoba koje upisuju visoko obrazovanje. Pri tom u javnim prezentacijama navodi da je broj zaposlenih na visokim učilištima u studenom 2016. g. iznosio 14 630, dok u studenome 2021. g. evidentirano je 15.433 zaposlenih, što je povećanje od 5 %, ili od 803 zaposlena. Zanimljivo je međutim činjenica da je četvrtina od broja zaposlenih u navedenom razdoblju zaposlena na javnim sveučilištima koja su novoosnovana i – *nota bene* – osnovana od strane Republike Hrvatske u posljednjih nekoliko godina. Istovremeno, Ministarstvo potpuno zanemaruje i zaboravlja da je u posljednjih sedam godina značajno povećanje broja zaposlenih posljedica odluke Ministarstva o administrativnom prenošenju radnih mjesta znanstvenih novaka s pripadajućim koeficijentima na ustanove u sustavu visokog obrazovanja. Time su se postojeća proračunska sredstva programa usavršavanja više stotina znanstvenih novaka izravno preusmjerili sveučilištima u formi trajnih koeficijenata za kadrovsku obnovu sveučilišta.

PROBLEMI U SUSTAVU

Povećanje broja zaposlenih na teret sredstava Državnog proračuna

VISOKO UČILIŠTE	studeni 2021.	studeni 2020.	studeni 2019.	studeni 2018.	studeni 2017.	studeni 2016.	% povećanja studeni 2021. /studeni 2016.
Sveučilište u Zagrebu	7.706	7.747	7.777	7.623	7.617	7.519	2,49%
Sveučilište u Rijeka	1.756	1.753	1.764	1.724	1.726	1.694	3,66%
Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku	1.920	1.952	1.967	1.951	1.911	1.841	4,29%
Sveučilište u Splitu	1.788	1.807	1.798	1.765	1.756	1.611	10,99%
Sveučilište u Zadru	584	581	586	583	571	563	3,73%
Sveučilište u Dubrovniku	243	248	250	249	240	240	1,25%
Sveučilište J. Dobrile u Puli	264	267	274	264	249	240	10,00%
Sveučilište Sjever	179	178	131	135	121	116	54,31%
Sveučilište u Slavanskom Brodu	114	102					
Hrvatsko katoličko sveučilište	153	143	142	144	131	113	35,40%

12

IZVOR: Ministarstvo znanost i obrazovanja, Prezentacija Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, 2022. godina.

Dok s jedne strane Ministarstvo ističe kako problemi u sustavu proizlaze iz neopravdanog povećanja broja zaposlenih na teret sredstava državnog proračuna i prevelikog broja visokih učilišta i studija, prigodno zaboravlja da je do povećanja broja zaposlenih došlo na temelju odluka samog Ministarstva. Isto tako, Ministarstvo sada ističe da u Republici Hrvatskoj postoji preveliki broj visokih učilišta i ustanova u sustavu visokog obrazovanja, a s druge strane Republika Hrvatska je u posljednjih 20 godina osnovala 5 novih javnih sveučilišta (do 2002. godine imali smo 4 javna sveučilišta). Od toga su u posljednjih sedam godina osnovana 2 nova javna sveučilišta. Uz javna sveučilišta, u navedenom razdoblju osnovana su 3 privatna sveučilišta. Tako je u trenutku donošenja važećeg Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju u Republici Hrvatskoj 2003. godine bilo 6 sveučilišta, 7 veleučilišta i 15 visokih škola s blizu oko 400 studijskih programa (vrijeme neposredno pred primjenu bolonjskog procesa). Do 2018. godine ova brojka je višestruko uvećana, tako da je bilo 12 sveučilišta

(9 javnih i 3 privatna), 17 veleučilišta (11 javnih i 6 privatnih), te 18 visokih škola (3 javne i 15 privatnih), dok je očekivano broj studijskih programa također povećan na preko 1500.¹⁰

Sveučilište (*privatna)	Osnovano
Sveučilište u Zagrebu	1669.
Sveučilište u Rijeci	1973.
Sveučilište u Splitu	1974.
Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku	1975.
Sveučilište u Zadru	2002.
Sveučilištu u Dubrovniku	2003.
Sveučilište Jurja Dobrile u Puli	2006.
Hrvatsko katoličko sveučilište*	2006.
Sveučilište Sjever	2015.
Sveučilište u Slavonskom Brodu	2015.
Sveučilište Libertas*	2016.
Sveučilište Vern*	2017.

Sveučilište u Zagrebu uvijek je podupiralo nova sveučilišta i razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja, ali s obzirom na argumentaciju bilo bi poželjno da se Ministarstvo (i državna vlast) odredi prema pitanju politike dugoročnog razvoja visokoobrazovnog sustava, i što država želi ili ne želi podupirati i osnivati. **Prilikom argumentacije razloga za donošenja novog zakona mnogi problemi na koje Ministarstvo ukazuje (preveliki broj visokih učilišta, rast broja zaposlenih na teret sredstava državnog proračuna, studijskih programa itd.) proizlaze iz politike koju vodi Ministarstvo i državna vlast u posljednjih 20 godina, a ne javna sveučilišta.** Novi zakonodavni okvir koji se sada predlaže na temelju tih i takvih argumenata ne može i neće u tom pogledu ništa promijeniti.

Četvrto, u pogledu indikatora znanstvene izvrsnosti, neprihvatljivo je da se Ministarstvo u ocjeni stanja hrvatske znanosti koristi zastarjelim podacima. Podaci na temelju kojih Ministarstvo predlaže najveći reformski zahvat u sustavu znanosti temelji se na podacima o citiranosti radova po

¹⁰ Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje objavilo je 2011. godine dokument „Mreža visokih učilišta i studijskih programa u Republici Hrvatskoj“. U ocjeni postojećeg stanja navodi se **kako je uspostavom sedam javnih sveučilišta Republika Hrvatska dosegla maksimum koji je ostvariv, s obzirom na raspoloživ znanstveno-nastavni potencijal sada i u idućih 10-15 godina** (str. 12).
https://www.azvo.hr/images/stories/visoko/Mre%C5%BEa_visokih_u%C4%8Dili%C5%A1ta_i%20studijskih_programa_u_RH_final.pdf

znanstveniku za razdoblje od 1996. do 2017. godine, broju патената na milijun stanovnika za 2017. godinu, najboljih 10 % znanstvenih radova kao funkcije udjela BDP-a koji se ulaže u istraživanje i razvoj za razdoblje od 2016-2018., te prosjeku citiranosti po radu u odnosu na udio ulaganja u istraživanje i razvoj u BDP-u, prosjek 1996-2017. g. Umjesto da Ministarstvo na temelju najnovijih podataka vjerodostojno i pouzdano predstavi trenutno stanje hrvatske znanosti, oslanjamo se na zastarjele podatke iz 2017. i 2018. godine, bez podataka za posljednjih 5 godina. Još manje je jasno zašto su za ocjenu učinkovitosti sustava koji se temelji na Zakonu donesenim 2003. godine relevantni podaci za razdoblje od 1996. do 2003. godine.

Osim navedenog, upitni su zaključci do kojih dolazi Ministarstvo. S obzirom da se Ministarstvo koristi podacima iz 2018./2017. i prijašnjih godina, i na njima temelji svoju analizu stanja u hrvatskom sustavu znanosti i visokog obrazovanja, skreće se pažnja na zaključak Europske komisije iz 2018. godine da je učinkovitost izdataka za istraživanje i razvoj u Hrvatskoj u skladu s usporedivim gospodarstvima. Europska komisija međutim upozorava da je u usporedbi s prosjekom EU-a, uspješnost zemlje u smislu kvalitete znanstvenih radova vrlo niska. Kao uzrok zaostajanja za ostalim državama članicama EU, Komisija na prvo mjesto stavlja javno financiranje. Ili kako se u izvješću navodi, *„to je velikim dijelom rezultat nedostatnih javnih ulaganja u istraživanje i razvoj.“* Komisija navodi da stopa rasta izdvajanja za istraživanje i razvoj nije dovoljna da Hrvatska ostvari svoj nacionalni cilj intenziteta istraživanja i razvoja iz strategije Europe 2020. od 1,4 % BDP-a. Komisija nadalje dolazi do zaključka da **„tako velika udaljenost od cilja pokazuje slabu usredotočenost na znanost i inovacije u strategiji zemlje“** (Izvješće za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih ravnoteža, Europska Komisija, SWD(2018) 209 final, str. 47).¹¹

U svrhu dobivanja objektivne slike, ipak je potrebno osvrnuti se i na najnovije podatke. Europska komisija u svojem izvješću iz 2022. godine (Izvješće za Hrvatsku za 2022., Europska komisija, Bruxelles, SWD(2022) 613 final)¹² ističe da je Republika Hrvatska i dalje među državama članicama s niskim izdvajanjima za istraživanje i razvoj u usporedbi s prosjekom EU-a (str. 19). Unatoč tome, prema izdanju iz 2021. godine Europske ljestvice uspjeha u inoviranju, Hrvatska je novi inovator, pa Komisija zaključuje kako se smanjuje razlika između Hrvatske i vodećih inovatora u EU (str. 38). Nadalje, Komisija zaključuje kako Hrvatska i dalje proizvodi znanstvene rezultate skromne kvalitete i ima poteškoća s poticanjem suradnje između poslovne i znanstvene zajednice, ali *„udio hrvatskih znanstvenih publikacija među 10 % najčešće citiranih znanstvenih publikacija u svijetu raste od 2013. (4,0 % u 2018. u usporedbi s 2,7 % u 2010.), ali je i dalje ispod prosjeka EU-a (9,9 % u 2018.). Kad je*

¹¹ <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2018-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf>

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-croatia_hr.pdf

riječ o suradnji između znanstvene i poslovne zajednice, broj se zajedničkih znanstvenih publikacija javnog i privatnog sektora povećao, ali je još ispod prosjeka EU-a (8,1 % u usporedbi s prosjekom EU-a za 2020. od 9,05 %)“ (str. 38).

Ministarstvo ne samo što temelji svoju analizu stanja u sustavu na zastarjelim podacima, već ne uzima u obzir ni trendove. Tako, primjerice, u analizi koju je priložilo nacrtu prijedloga, Ministarstvo navodi da je *“udio znanstvenih publikacija među 10 % globalno najviše citiranih publikacija kao postotak znanstvenih publikacija zemlje u 2017. godini iznosio je 3,55 %.”*, te da se *„planira povećati (...) udio znanstvenih publikacija među 10 % globalno najviše citiranih publikacija kao postotak znanstvenih publikacija zemlje s 3,55 % na 5,2 % do 2026. kroz reforme Nacionalnog plana oporavka i otpornosti.”*¹³ Prema podacima Europske komisije, međutim, vidimo da je indeks od 2010. do 2018. godine porastao s 2,7 % na 4,0 % (dakle, čak 0,45 % u 2018. godini). Očigledno i ove tendencije treba uzeti u obzir pri ocjeni stanja sustava znanosti, ali i pri određivanju ciljeva predložene reforme.¹⁴

Peto, pri opisu stanja nisu uzeti ni neki drugi parametri važni za objektivno sagledavanje stanja u sustavu. Tako se primjerice glede financiranja istraživanja i inovacija putem Europske komisije navodi da je *„Hrvatskoj za projekte u sklopu programa Obzor 2020 dodijeljen ukupan iznos od samo 137 milijuna eura pa se u usporedbi s drugim državama članicama EU-a nalazi među zemljama koje su povukle najmanje sredstava iz programa Obzor 2020, kao što se vidi iz slike 2.”*¹⁵ Potrebno je ipak jasnije precizirati i istaknuti da se prema toj tablici Hrvatska nalazi na 24. mjestu. Ministarstvo je također zanemarilo navesti da se Hrvatska u usporedbi s drugim državama članicama EU nalazi na 24. mjestu po broju istraživača na milijun stanovnika, 23. mjestu po pokazatelju R&I Intensity Ranking, na 23. mjestu po Participation Rank,¹⁶ i ono što je posebno važno s obzirom na konstataciju iz obrazloženja zakona – na 24. mjestu po podjeli financijskih sredstava (Budget Share Rank). Drugim riječima, hrvatska znanost je po raspodjeli financijskih sredstava iz europskih projekata na mjestu po kojemu prema ostalim relevantnim objektivnim pokazateljima pripada (što ne znači da ne trebamo težiti većoj učinkovitosti i boljem povlačenju novaca iz EU programa). Uz navedeno treba istaknuti

¹³ Nacrt prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Vlada Republike Hrvatske, 30. lipnja 2022. godine, str. 12.

Poveznica: <https://vlada.gov.hr/sjednice/128-sjednica-vlade-republike-hrvatske-35684/35684>

¹⁴ U tom pogledu izv. prof. dr. sc. Marija Brajdić Vuković s Instituta za društvena istraživanja na tribini koju je organizirala Udruga Marie Curie alumnija (MCAA HR) 2. travnja 2022. godine je upozorila da istraživanja pokazuju kako produktivnost raste, i to naročito u kategoriji međunarodnih radova u mlađim kategorijama znanstvenika. Poveznica: https://www.youtube.com/watch?v=dxK_zcIXiwg, minuta 1:15:40 - 1:17:25.

¹⁵ Ibid., str. 5.

¹⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/sense/app/a976d168-2023-41d8-acec-e77640154726/sheet/eeb35687-5e03-44b8-ace0-9cd8802cbd00/state/analysis>

kako je rata uspješnosti prijedloga hrvatskih znanstvenika 13,83 %, dok je prosječna rata uspješnosti na razini Europske unije 11,97 %.¹⁷

Šesto, iz prethodnog proizlazi da osim što Ministarstvo nije ponudilo utemeljenu kritičku analizu nedostataka i slabosti, ali i pozitivnih rezultata hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja na temelju najnovijih i točnih podataka na jasnoj i istovjetnoj metodologiji, **propustilo je staviti ocjenu objektivnog stanja u kontekst primarnog problema sustava, dugotrajnog funkcioniranja temeljem niske razine financiranja što ima višestruko negativan učinak na učinkovitost cijelog sustava.** Analiza uspješnosti (ili neuspješnosti) hrvatske znanosti u proteklih 20 godina bez uzimanja u razmatranje dugotrajne podfinanciranosti visokog obrazovanja i znanosti zanemaruje jedan od bitnih problema koji značajno utječu na kvalitetu kao i na položaj nacionalnog sustava u odnosu na europsko okruženje.¹⁸ To je sigurno relevantno ako se rade komparativne usporedbe s drugim državama članicama EU, a posebno u pogledu učinkovitosti hrvatskih ulaganja u znanost što se ističe kao jedan od bitnih ciljeva predložene reforme.

Komparativnom analizom podataka očigledno je zaostajanje Republike Hrvatske u nacionalnim javnim/proračunskim izdvajanjima za znanost i visoko obrazovanje. Hrvatska je među rijetkim državama članicama EU koja je u 15 godišnjem razdoblju (2004.-2018.) smanjila udjel izdvajanja za istraživanje i razvoj, tako da je pala sa 16. mjesta 2004. godine na 25. mjesto 2014. godine (između 28 članica EU). Zahvaljujući snažnijem priljevu sredstava EU kohezijskih fondova (koji se također pribrajaju u nacionalne izdatke za istraživanje i razvoj) nakon 2018. godine poboljšao se status pojedinih elemenata znanstveno-istraživačkog procesa, ali ne dovoljno da bi se ukupna slika promijenila.

- **Prvo**, paralelno s hrvatskim, rasli su izdaci i drugih država članica EU, tako da se Hrvatska i dalje nalazi na začelju u pogledu izdvajanja za istraživanje, visoko obrazovanje i razvoj. **Dok su u EU u 2020. godini izdvajanja iznosila 2,32 posto BDP-a, ili 695,60 EUR po stanovniku, u Republici Hrvatskoj su iznosila 1,25 % BDP-a, ili 154,40 EUR po stanovniku (dakle 4,5 puta niža od prosjeka EU).**
- **Drugo**, iako je javno financiranje raslo u apsolutnom iznosu, navedena sredstva sada moraju pokrivati proširenu mrežu hrvatskih sveučilišta.

¹⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/dashboard/extensions/CountryProfile/CountryProfile.html?Country=HR>

¹⁸ U takvoj analizi bilo bi potrebno posebno uzeti u obzir i nekoliko "valova" zabrana zapošljavanja što je narušilo kontinuitet u istraživanjima u pojedinim disciplinama prekidom međugeneracijskih tijekova. Na Sveučilištu u Zagrebu je to bilo osobito vidljivo od 2013. godine kada se za jednoga umirovljenoga redovitog profesora u trajnome zvanju dopuštalo zapošljavanje samo asistenta, koji ni izdaleka ne može obavljati potrebne obveze u nastavi i istraživanju, a kamoli preuzeti cijelu jednu disciplinu.

- **Treće**, hrvatska vlada provela je 2013. godine niz mini-reformi znanstveno istraživačkog sustava koje su obuhvaćale način financiranja, organiziranja, provedbe i evaluacije znanstvenog rada. Reformom su, međutim, sredstva za istraživačke projekte reducirana za 50 %, čime je ugrožena materijalna osnova znanstvenog rada (Strategija obrazovanja, znanosti, tehnologije utvrdila je 2014. godine da bi proračunska sredstva za znanstvene kompetitivne programe i projekte valjalo uvećati na najmanje 0,15 %, dok su ona 2018. godine iznosila 0,025 % BDP-a).¹⁹

Očigledno je da je nužno značajno povećanje financiranja ako želimo povećati uspješnost našeg sustava znanosti i visokog obrazovanja i približiti se u tom pogledu ostalim državama članicama EU. Stoga je potpuno neprihvatljiva ocjena koju Ministarstvo iznosi, i to na temelju nepotpunih i netočnih podataka te pogrešne metodologije, „*da uzmemo li u obzir ulaganja u istraživanje i razvoj iz državnog proračuna i broj najboljih znanstvenih radova, možemo zaključiti da bi broj najboljih znanstvenih radova za Hrvatsku mogao biti mnogo veći s istim ili manjim ulaganjima.*“²⁰

Ova konstatacija polazi od pogrešne pretpostavke da se može ostvariti (iznad)prosječan sustav znanosti i visokog obrazovanja s ispodprosječnim ulaganjem. Ona je u suprotnosti s prethodno navedenim zaključcima Europske komisije koja je kao uzrok zaostajanja za ostalim državama članicama EU na prvo mjesto stavila javno financiranje. Nije jasno kako Ministarstvo želi postići veću međunarodnu vidljivost i konkurentnost bez barem približne razine financiranja kao i u ostalim državama članicama Europske unije. Naravno, moguće je učiniti određene iskorake strukturnom reformom sustava koja je nedvojbeno potrebna, ali pri tom se ne smije smetnuti s uma da su dugoročno niska i ispodprosječna ulaganja u znanost značajno utjecala na njezin položaj u usporedbi s ostalim državama članicama EU.²¹ Uostalom, Izvještaj Europske komisije iz 2022. godine ističe kako

¹⁹ Godine 2017./18. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar proveo je projekt „Reforma znanosti u Hrvatskoj u kontekstu promjene razvojne paradigme“. Rezultati istraživanja pokazali su da iako gotovo 70 % ispitanika je sudjelovalo u realizaciji istraživačkih projekata, rezultati pokazuju da 60 % istraživača procjenjuje da ima manje sredstava za rad nego prije reforme (od čega 34 % bitno manje). Između 60 % i 80 % istraživača nema uopće ili nema dovoljno sredstava za pojedine znanstvenoistraživačke djelatnosti: blizu 60 % istraživača ima nimalo ili malo sredstava za materijalne troškove, a blizu 70 % istraživača ima nimalo ili malo sredstava za terenski rad i uredsku opremu; 47 % istraživača istaknulo je nabavku literature uključujući „full-text“ baze podataka i organizaciju konferencija kao aktivnosti za koje uopće nemaju sredstava. Pored toga, gotovo 60 % istraživača tvrdi da je zbog manjka sredstava moralo smanjiti opseg i intenzitet svojeg istraživačkog rada. Vidjeti više u: *Kamo ide hrvatski znanstvenoistraživački sustav: prema racionalnoj reformi ili prema entropiji i urušavanju?*, Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, 2018.

²⁰ Nacrt prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Vlada Republike Hrvatske, 30. lipnja 2022. godine, str. 7.

Poveznica: <https://vlada.gov.hr/sjednice/128-sjednica-vlade-republike-hrvatske-35684/35684>

²¹ Za ocjenu stanja kao polazišta institucionalnih reformi potrebno je proučiti i analizu prof. dr. sc. Ive Družića, bivšeg predsjednika Nacionalnog vijeća za znanost RH. Ivo Družić, „Institucionalizacija reforme hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja“, *Poslovna izvrsnost Zagreb*, God. XIX (2020), br. 2, str. 141-196.

udio hrvatskih znanstvenih publikacija među 10 % najčešće citiranih znanstvenih publikacija u svijetu raste od 2013. (4,0 % u 2018. u usporedbi s 2,7 % u 2010.). Jedina bitna promjena koja se dogodila u tom razdoblju u sustavu znanosti i visokog obrazovanja je povećanje financiranja zbog ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju (vidi ispod tablicu), što jasno upućuje da bi hrvatska znanost postizala bolje rezultate kada bi imala iste ili sličnije financijske i materijalne uvjete koje imaju znanstvenici u drugim državama članicama EU.

Izdaci za istraživanje i razvoj (EUR po stanovniku):

Izvor: Eurostat	2020.
Denmark	1.624,80 €
Sweden	1.623,80 €
Belgium	1.378,80 €
Austria	1.364,20 €
Norway	1.349,80 €
Germany	1.273,20 €
Finland	1.254,70 €
Luxembourg	1.157,60 €
Ireland	925,60 €
France	805,60 €
Slovenia	480,70 €
Italy	425,30 €
Czechia	400,80 €
Estonia	361,90 €
Spain	333,10 €
Portugal	314,30 €
Greece	230,80 €
Hungary	224,80 €
Lithuania	204,70 €
Cyprus	199,50 €
Poland	192,10 €
Malta	169,40 €
Croatia	154,40 €
Slovakia	153,70 €
Latvia	109,10 €
Bulgaria	75,30 €
Romania	53,10 €

IZVOR: Eurostat, GERD by sector of performance, Euro per inhabitant.

Izdaci za istraživanje i razvoj (% udjel u BDP-u)

	Europska unija - 27 (od 2020.)	Hrvatska
2011	2,02	0,74
2012	2,08	0,74
2013	2,1	0,8
2014	2,11	0,77
2015	2,12	0,83
2016	2,12	0,85
2017	2,15	0,85
2018	2,19	0,95
2019	2,23	1,08
2020	2,32	1,25

IZVOR: Eurostat, GERD by sector of performance, Percentage of gross domestic product (GDP)

Zaključno, očigledno je da hrvatski sustav znanosti i visokog obrazovanja zaostaje za većinom država članica EU-a, ali ne samo zbog niske razine financiranja, već i zbog niza drugih slabosti, te da su nužne temeljite promjene kako bi se povećalo efikasnost znanstveno-istraživačke djelatnosti i kvalitetu sustava visokog obrazovanja. Međutim, najveća reforma u posljednjih 20 godina, kojom se konceptualno mijenja sustav znanosti i visokog obrazovanja, zavrjeđuje studiozniji pristup temeljen na najnovijim, točnim i potpunim podacima. Objektivna ocjena stanja kao polazište institucionalnih reformi pretpostavka je za osmišljavanje ispravnih rješenja i nužnih promjena te njihovog ugrađivanja u novu legislativu s ciljem stvaranja kvalitetnije, društveno odgovornijeg i međunarodno prepoznatljivog sustava znanosti i visokog obrazovanja. Drugim riječima, pretpostavka uspješne reforme bilo kojeg sustava, pa i znanosti i visokog obrazovanja, objektivno je sagledavanje postojećeg stanja.

Nažalost, ova kratka analiza pokazuje da je Ministarstvo propustilo provesti dubinsku analizu postojećeg stanja utemeljenu na objektivnim pokazateljima, tj. na činjenicama, koja bi poslužila kao podloga za sveobuhvatnu reformu sustava znanosti i visokog obrazovanja. Navedeno dovodi u pitanje jesu li zaključci i detektirani problemi objektivni i valjani. Još više, međutim, zbunjuje što nacrt prijedloga zakona ne nudi rješenja većine navedenih problema, a neka rješenja su potpuno suprotna ciljevima istaknutima u obrazloženju zakona. Potonje će se prikazati i objasniti u ovoj analizi.

3. Protuustavno ograničavanje sveučilišne autonomije

Prijedlog Nacrta zakona uvađanjem novog tijela, sveučilišnog vijeća, u kojem većinu imaju predstavnici političke vlasti, te nizom drugih odredaba, od modela financiranja visokih učilišta do neprihvatljive koncentracije ovlaštenja i moći u rukama ministra, narušava organizacijsku i ukida financijsku autonomiju sveučilišta te autonomiju nastavnog osoblja. U tom pogledu potrebno je istaknuti kako **sveučilišna autonomija predstavlja civilizacijski doseg demokratskih društava**. Fundamentalne vrijednosti i temeljna načela europskih sveučilišta i europskog prostora visokog obrazovanja navedene su 1988. godine u dokumentu **Magna Charta Universitatum**, te poslije u **Sorbonskoj i Bolonjskoj deklaraciji**. Ovim dokumentima sveučilišna autonomija prihvaćena je kao **trajna odrednica europskih sveučilišta**.

Autonomija sveučilišta podrazumijeva moralnu i intelektualnu neovisnost sveučilišta od svakog političkog autoriteta i centara ekonomske moći, slobodu istraživanja i naobrazbe, te otvorenost prema dijalogu. Ona obuhvaća organizacijsku, financijsku i akademsku autonomiju, te autonomiju nastavnog osoblja. Organizacijska autonomija odnosi se na procedure i kriterije u postupcima odabira čelnika i njihova smjenjivanja, odlučivanje o akademskim strukturama, itd.; financijska autonomija odnosi se na vrste javnog financiranja, zaduživanje, zadržavanje financijskog viška, naplatu školarina, posjedovanje nekretnina, itd.; autonomija nastavnog osoblja odnosi se na mogućnost odlučivanja o procedurama zapošljavanja, napredovanjima, odlučivanje o plaćama nastavnog osoblja, itd.; akademska autonomija odnosi se na mogućnost odabira studenata, utvrđivanja studijskih programa, jezika poučavanja, mehanizama osiguravanja kvalitete, određivanje kvota, itd.²²

Sveučilišna autonomija predmet je brojnih odluka, dokumenata i preporuka raznih međunarodnih i europskih organizacija i institucija od kojih ćemo spomenuti samo neke:

- Preporuka Parlamentarne skupštine Vijeća Europe broj 1762 od 30. lipnja 2006. ističe kako su akademske slobode i sveučilišna autonomija ključne za uspješno ostvarivanje funkcija sveučilišta, ali su istovremeno i **pretpostavka svakog demokratskog društva**.
- Preporuka CM/Rec(2012)7 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o odgovornosti javnih vlasti za akademske slobode i institucionalnu autonomiju od 20. srpnja 2012. godine ističe kako su **akademske slobode i institucionalna autonomija intrinzične vrijednosti visokog obrazovanja koje su ključne za vrijednosti i ciljeve Vijeća Europe** –

²² <https://www.azvo.hr/hr/azvo-vijesti/1913-dvodnevna-radionica-o-autonomiji-sveucilista>

Vidjeti također: Thomas Estermann, Terhi Nokkala, *University autonomy in Europe. Exploratory study*, Brussels, European University Association, 2009., str. 7.

demokraciju, ljudska prava i vladavinu prava, pa je stoga nužno promicati ta temeljna načela u okviru visokog obrazovanja.

- Preporuka Europskoga parlamenta od 29. studenoga 2018. o obrani akademske slobode u vanjskom djelovanju EU-a (SL EU, C 363 od 28.10.2020.) ističe da se definicija akademskih sloboda mora zasnivati na temeljnim demokratskim vrijednostima, uključujući načela pristupa i borbe protiv diskriminacije, odgovornost, kritičko i neovisno mišljenje, institucijsku autonomiju i društvenu odgovornost, budući da **nema demokracije bez akademske slobode koja omogućuje informiranu raspravu**. Nadalje, Europski parlament ističe kako je autonomija nužan preduvjet da bi ustanove mogle obavljati svoje dužnosti, budući da **akademska sloboda zahtijeva predostrožnost i stalnu zaštitu od neprimjerenog pritiska države ili komercijalnih interesa**.

Zbog navedenog, Europski parlament preporučio je Vijeću, Komisiji i Visokoj predstavnici Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku da izričito priznaju važnost akademskih sloboda u javnim izjavama, da se **autonomija obrazovnih ustanova mora uvijek štititi te da akademska sloboda ima bitnu ulogu u napretku obrazovanja i razvoju čovječanstva i modernog društva**. Stoga je Europski parlament istaknuo kako se u Kopenhaške kriterije za postupak pristupanja EU-u uvrsti obrana i zaštita akademske slobode i institucionalne autonomije s ciljem sprečavanja napada na akademsku slobodu u državama članicama, kao što je viđeno u slučaju CEU u Mađarskoj.

Ustav Republike Hrvatske u čl. 68. jamči autonomiju Sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom. Zajamčena je i sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (čl. 69. st. 1.). Država je dužna poticati i pomagati razvitak znanosti, kulture i umjetnosti (čl. 69. st. 2.).

Ustavni sud Republike Hrvatske u razdoblju od 1999. do 2020. godine donio je 15 odluka u pogledu sveučilišne autonomije.²³ U navedenim odlukama Ustavni je sud zauzeo stajališta koja bi se morala

²³ Odluka U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, broj 14/00 i 26/00); Odluka U-I-843/2000 od 13. rujna 2000. (Narodne novine, broj 94/00); Odluka U-II-1811/2000 od 12. ožujka 2003. (Narodne novine, broj 43/03); Rješenje U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003. (Narodne novine, broj 177/03); Odluka U-I-4585/2005 i dr. od 20. prosinca 2006. (Narodne novine, broj 2/07); Odluka U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. (Narodne novine, broj 2/07); Odluka U-III-1745/2007 od 30. listopada 2008. (Narodne novine, broj 137/08); Rješenje U-III-B-2656/2014 od 18. lipnja 2014. (Narodne novine, broj 81/14); Rješenje U-III-B-2598/2014 od 18. lipnja 2014. (Narodne novine, broj 84/14); Odluka U-I-5578/2013 od 18. srpnja 2014. (Narodne novine, broj 101/14); Rješenje U-III-B-5860/2014 od 12. kolovoza 2014. (Narodne novine, broj 108/14); Odluka U-I-7431/2014 i U-II-

smatrati obvezujućim za zakonodavca prigodom uređenja sveučilišnog obrazovanja, uključujući i ustrojstvo i djelovanje sveučilišta, ali i za one koji u provedbi (primjeni) zakona trebaju na autonomnoj razini urediti odnose na sveučilištima i režim po kojem će se odvijati njihovo djelovanje – njihova obrazovna, znanstvena i umjetnička djelatnost. Profesor Mihajlo Dika s Pravnog fakulteta u Zagrebu u tom pogledu istaknuo je kako je „*Ustavni sud – time što je ovlašten ispitivati ustavnost zakona i drugih propisa, pa i ukidati protuustavne zakone, odnosno ukidati i poništavati protuustavne podzakonske propise – ovlašten davati autentično i obvezujuće tumačenje ustavnih kategorija, uključujući i pravnu kategoriju autonomije sveučilišta. Nepridržavanje stavova koje je Ustavni sud zauzeo moglo bi se smatrati (svjesnim) protupravnim postupanjem, koje bi se kao takvo moralo i pravno sankcionirati.*“²⁴

U pogledu dosega ustavne odredbe kojom je zajamčena autonomija sveučilišta posebno je važna odluka Ustavnog suda broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. U navedenoj odluci Ustavni sud je zauzeo načelno stajalište da članak 68. Ustava:

- sadržava ustavno utvrđenje „*da je autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je ostvarivo samo u slučaju ako je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta.*“
- sadržava ustavno utvrđenje „*da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave (domaine réservée) sveučilišta.*“
- u pogledu konkretnog sadržaja autonomije sveučilišta,²⁵ da autonomija sveučilišta između ostalog „*uključuje autonomiju sveučilišta prema izvansveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njegovo uređenje (primjerice, prema tijelima državne vlasti ili drugim javnopravnim i /rjeđe/ privatnopravnim*

7432/2014 od 13. svibnja 2015. (Narodne novine, broj 60/15); Odluka U-I-351/2016 od 20. travnja 2016. (Narodne novine, broj 41/16); Odluka U-II-6251/2016 od 25. travnja 2017. (Narodne novine, broj 46/17); Odluka U-I-2854/2018 i U-I-2855/2018 od 10. ožujka 2020. (Narodne novine, broj 47/20).

²⁴ Mihajlo Dika, „O autonomiji sveučilišta prema judikaturi Ustavnog suda Republike Hrvatske“, u: *Upravljanje sveučilištem*, Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, 2007., str. 3-4.

²⁵ Na temelju navedenih ustavnih utvrđenja, pri razmatranju **konkretnog sadržaja autonomije sveučilišta**, pred Ustavnim su se sudom postavila tri pitanja: **prvo**, u odnosu prema kojim subjektima Ustav jamči autonomiju sveučilišta, to jest prema kojim se institucijama i drugim tijelima pojavljuje kao autonomno; **drugo**, tko ulazi u krug subjekata koji su obuhvaćeni autonomijom; **i treće**, do kojih granica može postojati autonomija sveučilišta u odnosu prema tijelu koje sveučilište osniva i tijelima koja ocjenjuju njegov rad odnosno prema tijelima koja ga podupiru, a čije su ovlasti imanentne njihovom položaju osnivatelja, stručnog nadzornika ili pak podupiratelja dotičnog sveučilišta.

osobama koje se mogu pojaviti kao osnivatelj sveučilišta ili pak oni koji ga podupiru).“

Utvrđujući da je odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju sveučilišta prema samim ustavnim odredbama *domaine réservée* sveučilišta, Ustavni sud je potvrdio da tijela izvan sustava sveučilišta u pravilu nemaju ovlasti donositi odluke koje bi se ticale unutarnjeg funkcioniranja sveučilišta. Drugim riječima, takvi bi vanjski utjecaji predstavljali nedopušteno zadiranje u zajamčenu autonomiju sveučilišta.

- u pogledu konkretnog sadržaja autonomije sveučilišta, ***„da postoje određena ograničenja autonomije sveučilišta, koja proizlaze iz činjenice da je autonomija sveučilišta u suvremenim državama u znatnoj mjeri ograničena ovlastima onih o kojima sveučilište ovisi, to jest o njegovim osnivateljima, podupirateljima, i tijelima koja provode stručni nadzor nad njegovim radom. Njihov utjecaj najčešće se izražava u pravilima koja svaki od njih nameće sveučilištu, bilo tako što su mu zakonom nadređena, bilo tako što uvjetuju potporu ili pozitivna izvješća o radu sveučilišta prihvaćanjem ili provedbom njihovih pravila. Sukladno navedenom, Ustavni je sud zauzeo stajalište da se ustavnost osporavanih odredaba (...) može ocjenjivati samo uz istodobno uvažavanje činjenice da je autonomija sveučilišta u stvarnosti neizbježno ograničena pravima i stvarnom moći osnivatelja, ali i onih koji podupiru sveučilište ili pak nad njegovim radom provode stručni nadzor.“***
- da (1) sloboda znanstvenog, umjetničkog i tehnološkog istraživanja i stvaralaštva; (2) utvrđivanje obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa; (3) izbor nastavnika i čelnika; (4) odlučivanje o kriterijima upisa studenata; (5) utvrđivanje unutarnjeg ustroja ***„predstavljaju temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničivati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelj, podupiratelj ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom.“***
- „zakonska razrada autonomije sveučilišta mora biti poduzeta radi poticanja i pomaganja razvitka znanosti, kulture i umjetnosti, ***što isključuje pravo da se Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta zakonom ograničava u području koje je izrijekom utvrđeno kao temeljni sadržaj akademske samouprave, dok u svim ostalim pitanjima ograničenja moraju biti legitimna, to jest usklađena s ustavnim ciljevima.*** Sud je, nadalje, zauzeo stajalište da su, osim pridržaja prava osnivatelja i drugih subjekata o kojima sveučilište ovisi, zakonska ograničenja dopustiva samo zbog razloga navedenih u članku 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari, a ograničenja su dopustiva samo ako se svrha zbog koje se ona propisuje ne može ostvariti blažim sredstvima. I tada, međutim ograničenja moraju biti racionalno usmjerena na postizanje opravdanih regulativnih svrha.“

Prema tome, Ustavni sud zaključuje da su „*sva ograničenja propisana zakonom koja zadiru u temeljni sadržaj autonomije sveučilišta izražen u ovlastima pripadajućim akademskoj samoupravi, odnosno koja nisu utemeljena na razlozima propisanim u članku 16. Ustava*²⁶ ili koja ne izviru iz prava osnivatelja ili iz prava onih koji podupiru sveučilište ili nad njegovim radom provode stručni nadzor, odnosno koja su utemeljena, ali su nerazmjerna u odnosu na svrhu koja se njima želi postići, moraju se smatrati nesuglasnima Ustavu Republike Hrvatske.“

Unatoč tome što autonomija sveučilišta predstavlja ustavnu kategoriju, ona je pod neprestanim pritiskom državnih vlasti koje žele ostvariti kontrolu nad sveučilištem, što je vidljivo i iz brojnih odluka Ustavnog suda.²⁷ Stoga se postavlja pitanje kolika je razina sveučilišne autonomije u Republici Hrvatskoj u odnosu na ostale europske zemlje, a s obzirom da je intencija reforme usklađivanja hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja s usvojenim načelima i zadatostima Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA), Europskog prostora obrazovanja (EEA) i Europskog istraživačkog prostora (ERA). Prema istraživanju European University Association (EUA) iz 2017. godine, na temelju kojeg je objavljena publikacija „*University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*“,²⁸ koja donosi prikaz postojećeg stanja u 29 europskih zemalja, a u koje je po prvi put obuhvaćena i Republika Hrvatska, hrvatska sveučilišta su se pozicionirala na sljedeći način:²⁹

- razina organizacijske autonomije ocijenjena je ocjenom „srednje visoka“, te su zauzela 18. mjesto;
- razina financijske autonomije ocijenjena je ocjenom „srednje niska“, te su zauzela 15. mjesto;
- razina autonomije nastavnog osoblja ocijenjena je ocjenom „niska“, te su zauzela posljednje, 29. mjesto;
- razina akademske autonomije ocijenjena je ocjenom „srednje niska“, te su zauzela 21. mjesto.³⁰

²⁶ Članka 16. Ustava RH: (1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih te pravni poredak, javni moral i zdravlje. (2) **Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom trenutku.**

²⁷ Više vidi u: Staničić, *Istine i zablude o reformi znanosti i visokog obrazovanja*, str. 80-85.

²⁸ Na stranicama EUA nije objavljena niti jedna recentnija studija koja bi pokazala postojeće stanje sveučilišne autonomije u europskim zemljama. <https://eua.eu/resources/publications.html>

²⁹ <https://www.azvo.hr/hr/azvo-vijesti/1913-dvodnevna-radionica-o-autonomiji-sveucilista>

³⁰ Cijela publikacija „*University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*“ može se preuzeti na sljedećoj poveznici: <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf>

Ova studija pokazuje da će Republika Hrvatska, ako se prihvate predloženi zakonski prijedlozi u neizmijenjenom obliku, dodatno pasti na ovoj ljestvici europskih država, što je u suprotnosti s proklamiranim ciljem reforme.

3.1. Sveučilišno vijeće kao oblik političkog nadzora nad sveučilištem

Postavlja se pitanje zašto akademska zajednica toliko ističe da predloženo sveučilišno vijeće narušava sveučilišnu autonomiju (članak 15. Nacrta zakona). Prvo treba objasniti postojeće normativno rješenje. Prema sadašnjem zakonu, nadzornu ulogu na sveučilištu obavlja sveučilišni savjet. Savjet je tijelo koje nadzire izvršavanje zadaća sveučilišta, posebno zakonitost njegova rada, racionalnu uporabu kadrovskih i materijalnih resursa, ostvarivanje odluka senata te obavlja druge poslove predviđene aktom o osnivanju i statutom. Savjet ima šest ili dvanaest članova, i to polovicu članova, među kojima je najmanje jedan student, imenuje senat, a po šestinu članova imenuju osnivač, tijela jedinice lokalne samouprave i gospodarska komora. Članovi sveučilišnog savjeta biraju između sebe predsjednika (članak 60. aktualnoga Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju).

Prema prijedlogu Nacrta zakona, ovlašteni predlagatelj značajno je **(1) proširio ovlasti nadzornog tijela, sada sveučilišnog vijeća; (2) u potpunosti izmijenio njegov sastav.** Za razliku od savjeta, sveučilišno vijeće ima izuzetno snažne ovlasti. Vijeće ne brine samo o zakonitosti rada sveučilišta, racionalnoj uporabi materijalnih i kadrovskih resursa već može, između ostalog, pokrenuti i postupak razrješenja rektora. Ove ovlasti nisu sporne. Opravdano je da nadzorno tijelo ima stvaran i efikasan način nadzora nad sveučilišnim tijelima.³¹ Međutim, sastav tijela, koje se bira većinom od strane politike, **otvara mogućnost majorizacije predstavnika političke vlasti na štetu predstavnika sveučilišta.** Ministarstvo, naime, predlaže da se sveučilišno vijeće sastoji od pet, sedam ili devet članova. Jednak broj članova (dva, tri ili četiri), imenuje senat sveučilišta, odnosno osnivač (čija osnivačka prava u ime Republike Hrvatske obavlja Ministarstvo). Predsjednika sveučilišnog vijeća imenuju članovi ovoga vijeća zajednički na temelju javnog poziva. Ako članovi sveučilišnog vijeća zajednički ne imenuju predsjednika na prvom pozivu, rektor ponovno raspisuje javni poziv za imenovanje predsjednika. Ako članovi sveučilišnog vijeća nakon drugog javnog poziva zajednički ne imenuju predsjednika, predsjednika imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske.³²

³¹ Sveučilište u Zagrebu je u tom smislu u javnoj raspravi predložilo izmjenu članka 15. Konkretno, u članku 15. stavku 5. Sveučilište u Zagrebu predložilo je da sveučilišno vijeće dobije dodatnu ovlast da raspravlja godišnje izvješće o provedbi strategije razvoja sveučilišta te izvješće o poslovanju i provedbi programskog ugovora. Komentar redni broj 909, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

³² U prvoj verziji zakona upućenoj akademskoj zajednici na raspravu predviđeno je da u slučaju ako članovi sveučilišnog vijeća zajednički ne imenuju predsjednika u roku od tri mjeseca od dana imenovanja posljednjeg

Model koji predlaže Ministarstvo, koji je tobože preuzet iz austrijskog zakonodavstva, **u bitnome je različit od tog uzora.** U austrijskom slučaju dodatnog člana sveučilišnog vijeća, u slučaju nepostizanja dogovora između predstavnika sveučilišta i osnivača, bira senat iz redova akademske zajednice (Austrijske akademije znanosti). Nakon toga sveučilišno vijeće bira predsjednika.³³ Hrvatski model, koji je predložilo Ministarstvo, određuje da ako se članovi sveučilišnog vijeća ne mogu dogovoriti, predsjednika bira i postavlja politička vlast. **Predloženo rješenje o sastavu sveučilišnog vijeća i biranju čelnika ovog tijela flagrantni je način političke kontrole nad Sveučilištem, njegovim radom i djelovanjem, čime se bitno ograničava i sužava autonomija sveučilišta** (ovo postaje još očiglednije kada se uzmu u obzir i promjena načina financiranja sveučilišta i koncentracija niza ovlaštenja i stvarne moći u rukama ministra). Kao takvo, **nesuglasno je Ustavu Republike Hrvatske** kao i europskim i međunarodnim dokumentima i konvencijama organizacija u kojima Republika Hrvatska sudjeluje kao članica. Također, potrebno je istaknuti i stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000., točki 1.4., kada je kod ocjenjivanja ustavnosti odredaba članka 106. stavaka 3. i 4. Zakona o visokim učilištima (Narodne novine broj 59/96) zaključio da nije suglasno s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta ako u upravnom vijeću javnog sveučilišta odlučujući utjecaj ima osnivatelj. Nadalje, u istoj odluci Ustavni sud zauzeo je stajalište da ustavna autonomija u sebi sadržava i ovlast visokog učilišta na samostalan izbor čelnika. U oba dva pogleda predloženo zakonsko rješenje nesuglasno je s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta.

Posebno zabrinjava činjenica što će se prema Prijedlogu zakona rektor naći u potpuno podređenom položaju prema ministru. Naime, Prijedlogom zakona dovoljna je obična većina u sveučilišnom vijeću za pokretanje postupka razrješenja rektora. S obzirom da polovicu članova u sveučilišnom vijeću imenuje ministar izravno, a predsjednika sveučilišnog vijeća bira obična većina saborskih zastupnika na prijedlog Vlade, ministar će *de facto* svojim utjecajem moći u bilo kojem trenutku pokrenuti postupak razrješenja rektora jer broj članova koja imenuje politička vlast u sveučilišno vijeće dovoljan je sam po sebi za pokretanje postupka razrješenja. Ovdje treba uzeti u obzir i psihološki učinak norme. **Rektor, svjestan svoje ovisnosti i uvjetovanosti političkom vlašću, konkretno osobom ministra, u donošenju odluka nužno će morati voditi računa o stavovima ministra, a ne o tome što je autonomna volja sveučilišta.**

člana ovog vijeća, predsjednika sveučilišnog vijeća imenuje Vlada Republike Hrvatske. Također, u navedenoj verziji zakona ovlasti vijeća prelazile su okvire nadzorne funkcije, već su predviđale i upravljačke ovlasti. Iako je ovlašten predlagatelj odustao od navedenog rješenja zbog brojnih kritika, ono pokazuje intencije Ministarstva u pogledu ovog tijela – **da osigura političku kontrolu i upravljanje sveučilištem.**

³³ Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), StF: BGBl. I Nr. 120/2002 (NR: GP XXI RV 1134 AB 1224 S. 111 BR: 6697 AB 6717 S. 690), članak 21. stavak 6. i 7.

S obzirom na navedeno, **predlaže se da se u pogledu sveučilišnog vijeća zadrži sastav kako je predviđen postojećim zakonom za sveučilišni savjet.** Model koji predlaže Ministarstvo ne odražava dalekosežnost i heterogenost utjecaja te temeljnu važnost sveučilišta kao integrativnog čimbenika. U sastav sveučilišnog vijeća ne uključuju se predstavnici gradova u kojima djeluju sastavnice, ne uključuju se komorske sastavnice niti ikakvi drugi važni društveni čimbenici. Takav sastav ne održava ono što sveučilište jest i još više što bi u perspektivi trebalo biti, kao najširi društveni medij koji pripada svima i koji izgrađuje društvo. Ovlašteni predlagatelj zakona zanemaruje činjenicu da je savjet sveučilišno tijelo koje se ne brine samo o razvoju sveučilišta, već i o njegovoj interakciji s društvom u kojemu djeluje. Savjet uistinu svojim sastavom respektira činjenicu da i jedinice lokalne samouprave financijski i materijalno podupiru sveučilište jer imaju neposredan interes za njegov razvoj budući da sveučilište treba biti poluga razvoja lokalne zajednice, te ima ulogu posrednika između gospodarstva i obrazovne i znanstvene zajednice. Predloženo zakonsko rješenje potpuno napušta koncept i logiku dosadašnjeg savjeta kao formaliziranog predstavnika sveučilišne i lokalne i gospodarske zajednice, koja također ima vrlo konkretan i legitiman interes za uspješno djelovanje i razvoj sveučilišta. Potrebno je istaknuti da nijedan drugi prijedlog nacrtu zakona, dakle koji je izradilo Ministarstvo 2020. godine (članak 28.) te Nacionalno vijeće 2021. godine (članak 126.), nije mijenjalo koncept sastava sveučilišnog savjeta.

Alternativno, u odnosu na predloženi model sastava sveučilišnog vijeća predlaže se da čelnika sveučilišnog vijeća bira senat, a potvrđuje osnivač. Time se osigurava s jedne strane autonomija sveučilišta, a s druge strane poštuje se osnivača i priznaje mu se uloga i legitiman interes da sudjeluje u nadziranju rada pravne osobe čiji je on osnivač. S druge strane, inzistiranje na modelu koji je predložio stručni nositelj izrade Nacrta prijedloga zakona, osim što je nesuglasno s ustavnim jamstvom (organizacijske) autonomije sveučilišta, **otvara prostor politizaciji sveučilište koja će prije ili kasnije dovesti do pokušaja kontrole ili ušutkavanja visokih učilišta ili njihovih znanstvenika, studenata i osoblja, čime će se ozbiljno ugroziti akademske slobode i sloboda govora, te smanjiti prostor za sudjelovanje znanstvenika i sveučilišnih nastavnika u javnim raspravama i demokratskim procesima.** Pored toga, i teme istraživanja kao i nastavni proces i njegovi sadržaji mogu potencijalno postati podložni ideološkim utjecajima i politizaciji.

3.2. Zakonsko ograničenje sveučilišne autonomije

Autonomija sveučilišta ustavna je kategorija izrijeком i precizno sadržana u Ustavu RH, protumačena odlukama Ustavnoga suda, međunarodnim sporazumima i dokumentima, a ovim Zakonom trebala bi biti samo proširena, a nikako ograničena – što predloženi Nacrt zakona na mnogim mjestima snažno čini. Navedeno je vidljivo već kod definiranja pojma autonomije sveučilišta u članku 4. stavku 3. u kojem se određuje da autonomija sveučilišta obuhvaća *“uređenje unutarnjeg ustroja u skladu s ovim Zakonom”*. Trenutno važeći zakon (članak 4. stavak 5.), kao i svi ostali nacrti zakona – Sveučilišta u Zagrebu iz 2019. (članak 7. stavak 2.), Ministarstva iz 2020. (članak 7. stavak 1.), Nacionalnog vijeća iz 2021. (članak 7. stavak 2.) – definiraju da „*autonomija sveučilišta obuhvaća uređenje unutarnjeg ustroja*“. Stoga se predlaže, da se izbací pozivanje na „*ovaj Zakon*“, jer je on (sa svojim rješenjima) čimbenik ograničenja te autonomije, što je proturječno ustavnoj odredbi. Ne može i ustavnopravno ne smije autonomija sveučilišta ovisiti, u smislu da se ograničava ili sužava, o aktima koji su ispod ranga ustava i nadzakonskih općih akata. Ovime bi se sveučilišna autonomija činila ovisnom kumulativno i o zakonu, što je ustavnopravno neodrživo, i faktični i de iure znači utjecanje na autonomiju u smislu njezina izrazitog sužavanja i ograničavanja.

Predlaže se brisanje članka 6. stavka 4. prema kojem javno visoko učilište osnovano za potrebe vojnog, policijskog i diplomatskog obrazovanja može biti ustrojeno kao ustrojstvena jedinica nadležnog tijela državne uprave (kao i odgovarajućeg dijela odredbe članka 7. stavka 2.). **Apsurd je da javno visoko učilište može biti ustrojeno kao ustrojstvena jedinica tijela državne uprave.** Sustav državne uprave s jedne i sustav visokog obrazovanja s druge strane dva su odvojena sustava koja imaju svoje posebitosti i koja su bitno različita, od ustavnog jamstva sveučilišne autonomije, sustava napredovanja itd., što otvara niz pitanja u pogledu funkcioniranja tako ustrojenih javnih visokih učilišta: tko će izdavati diplome, koji propisi će se primjenjivati na status tih studenata i napredovanja zaposlenika, čiji će to biti zaposlenici, hoće li se na njih primjenjivati propisi o kvaliteti itd. Ako će za njih vrijediti ista pravila kao i za druga visoka učilišta, onda se postavlja pitanje zašto bi oni bili ustrojstvena jedinica ministarstva. Ako se, pak, neće primjenjivati isti propisi, što to točno znači da ta visoka učilišta neće trebati ispunjavati iste zakonske uvjete, zatim se postavlja pitanje trebaju li onda ona imati status visokih učilišta. Osim toga, navedena zakonska odredba ograničava i sužava te zadire u izvorne osnove sveučilišne autonomije koja je zajamčena člankom 68. Ustava. Iz navedenih razloga predlaže se da, umjesto predloženog, zadrži se postojeće uređenje iz članka 48. stavak 4. do 8. prema kojemu sveučilište ili veleučilište i Vlada Republike Hrvatske mogu posebnim sporazumom ustrojiti posebne studijske programe za potrebe vojnog i policijskog obrazovanja u okviru sveučilišta ili veleučilišta, odnosno da kad je visoko učilište ustrojstvena jedinica nadležnog ministarstva može izvoditi sveučilišni

studij sukladno ugovoru sa sveučilištem kojemu povjerava izvođenje studija. Na istovjetan način se može urediti i pitanje diplomatskog obrazovanja.

Alternativno, moguće je primijeniti rješenje koje predviđa nacrt zakona izrađen u okviru Nacionalnog vijeća prema kojemu visoka učilišta za potrebe vojnog i policijskog obrazovanja osniva Vlada Republike Hrvatske u skladu s uvjetima koje predviđa ovaj zakon, a posebnim sporazumom sveučilišta ili veleučilišta i Vlade Republike Hrvatske ustrojava se studij u okviru određenog sveučilišta ili veleučilišta te položaj visokih učilišta osnovanih na gore spomenuti način u okviru sveučilišta (članak 117. stavak 5. do 7.). Također, moguće je primijeniti i rješenje koje predviđa prethodni nacrt zakona koje je pripremilo samo Ministarstvo 2020. godine, koje u članku 116. detaljno uređuje osnivanje visokih učilišta za potrebe obrane i sigurnosti. Potrebno je istaknuti kako nijedan od ova dva prijedloga zakona, kao niti postojeći zakon, ne predviđa svođenje javnih visokih učilišta osnovanih za potrebe vojnog, policijskog (i diplomatskog) obrazovanja samo na ustrojstvene jedinice nadležnog tijela državne uprave, nego uzima u obzir posebitost sustava znanosti i visokog obrazovanja, te sukladno tome reguliraju njihov status.

PRIJEDLOZI

S obzirom na navedeno, predlažu se sljedeće izmjene Nacrta zakona.

U **pogledu sveučilišnog vijeća** (članak 15.) predlaže se:

- da se zadrži sastav kako je predviđen postojećim zakonom za sveučilišni savjet, ili
- da čelnika (ili dodatnog člana) sveučilišnog vijeća bira senat većinom, a potvrđuje osnivač (u slučaju ako se bira dodatni član, nakon njegova izbora sveučilišno vijeće bira predsjednika) ili
- da se uistinu uvede austrijski model, te da dodatnog člana, u slučaju nepostizanja dogovora između članova osnivača i sveučilišta, bira senat iz redova akademika HAZU, i da nakon toga sveučilišno vijeće bira predsjednika.

U pogledu **javnog visokog učilišta osnovanog za potrebe vojnog, policijskog i diplomatskog obrazovanja** (članak 6. stavak 4.) predlaže se:

- da se zadrži postojeće uređenje prema kojemu sveučilište ili veleučilište i Vlada Republike Hrvatske mogu posebnim sporazumom ustrojiti posebne studijske programe za potrebe vojnog i policijskog obrazovanja u okviru sveučilišta ili veleučilišta. Na istovjetan način se može urediti i pitanje diplomatskog obrazovanja, ili
- da se primijeni rješenje predviđeno nacrtom zakona izrađenim u okviru Nacionalnog vijeća u članku 117., ili rješenje predviđeno nacrtom zakona Ministarstva znanosti i visokog obrazovanja iz 2020. godine (članak 16.).

4. Dezintegracija sveučilišta, marginalizacija Hrvatskog sabora, slabljenje ovlasti i položaja neovisnih tijela te koncentracija moći u rukama ministra kao predstavnika izvršne vlasti

4.1. Dezintegracija sveučilišta kroz odredbe o financiranju

Ministarstvo u obrazloženju zakona navodi da će se unapređenjem normativnog okvira omogućiti pravni i financijski okvir za organizacijsku i funkcionalnu integraciju sveučilišta. Navedeno međutim ne proizlazi iz Prijedloga zakona. Dapače, upravo suprotno, Prijedlog zakona će dovesti do formalne i stvarne dezintegracije sveučilišta, što je u suprotnosti s jednim od problema koje je prepoznala i Europska komisija u svojem izvještaju – rascjepkanosti ustanova visokog obrazovanja. Navedeno je vidljivo u više normi. Tako se u članku 12. stavak 3. izostavila ovlast senata da potvrđuje izbor dekana fakulteta i umjetničkih akademija i pročelnika sveučilišnih odjela. Ta njegova ovlast do sada nikada nije bila sporna i uvijek je postojala u pozitivnim okvirima. Također riječ je o ustaljenoj praksi da sveučilište kao pravna osoba nadređena sastavnici mora potvrditi izbor čelnika te sastavnice. Senat je najvažnije kolegijalno tijelo sveučilišta koje vodi brigu o razvoju sveučilišta kao cjeline, pa i njezinim sastavnicama. S obzirom na sve navedeno nužno je zadržati rješenje koje postoji u pozitivnom zakonskom režimu.

Najozbiljniji udarac integraciji i autonomiji sveučilišta proizlazi iz odredaba o financiranju visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti. One su nepotpune, neprecizne, nadasve nedorečene i time podložne različitim i tumačenjima. Nacrtom se u potpunosti mijenja način financiranja sustava znanosti i visokog obrazovanja, a Ministarstvo predloženim zakonskim rješenjima uvodi konfuziju, pravnu nesigurnost i ne samo da narušava, nego u potpunosti ukida financijsku autonomiju sveučilišta. Ovo je već vidljivo u definiranju izvora sredstava za financiranje visokih učilišta (članak 96.), jer ona ustvari gube vlastite prihode budući da su gotovo svi prihodi visokih učilišta i znanstvenih instituta određeni kao sredstva osnivača ili namjenska sredstva. Postavlja se pitanje zašto su prihodi ostvareni od znanstvenih, umjetničkih i stručnih projekata, elaborata, ekspertiza, nakladničke i drugih srodnih djelatnosti određeni kao namjenska sredstva (članak 96. stavak 3. točka 4.), ili zašto nije jasno navedeno da su ovi prihodi namjenski ako se ne ostvaruju obavljanjem tržišnih djelatnosti. Navedena formulacija bi nedvojbeno razjasnila da ovi prihodi mogu predstavljati vlastita sredstva, i bila bi sukladna stavku 4. istog članka. Navedeno nema samo puko terminološko značenje, nego će u kontekstu primjene zakona o državnom proračunu izazvati negativne posljedice na financijsko poslovanje visokih učilišta.³⁴

³⁴ Potrebno je ovdje upozoriti i na **stajalište Sveučilišta u Splitu** izraženo u javnoj raspravi o Nacrtu zakona: *“Sveučilište u Splitu smatra esencijalnim zakonski zajamčiti punu financijsku autonomiju visokih učilišta (sveučilišta i sastavnica), u skladu s dosadašnjom praksom, odlukama Ustavnog suda i važećim propisima.*

Čak ni takvo drastično ograničavanje financijske autonomije sveučilišta nije dovoljno Ministarstvu, pa članak 97. stavak 4. određuje da **ministar pravilnikom utvrđuje kriterije raspolaganja vlastitim prihodima**. Drugim riječima, čak i o dijelu sredstava kojim bi visoka učilišta mogla samostalno raspolagati, ministar će odrediti način na koji se ona mogu koristiti. Time predloženi način financiranja visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti u potpunosti ukida financijsku autonomiju sveučilišta, i stavlja ministra i politiku kao odlučujućeg čimbenika u financijskom upravljanju sveučilištem.

Podređenost visokih učilišta Ministarstvu i političkoj vlasti očituje se i u zakonodavnom okviru za sklapanje programskih ugovora. Nacrt ne samo što ne donosi jasna pravila sklapanja programskih ugovora na sveučilištima čije sastavnice imaju pravnu osobnost, i ostavlja ovo pitanje otvoreno različitim tumačenjima, već u članku 102. stavak 10. određuje da sadržaj programskog ugovora, proračunsku formulu, pokazatelje i kriterije utvrđivanja visine udjela pojedinih proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokove sklapanja programskog ugovora te kvalitativne i kvantitativne indikatore za mjerenje uspješnosti ostvarenja ciljeva utvrđenih programskim ugovorom Vlada Republike Hrvatske utvrđuje **uredbom**.

Vezano za pravilnik o kriterijima raspolaganja vlastitim prihodima koje donosi ministar, i uredbe Vlade u pogledu programskih ugovora, potrebno je istaknuti stajalište Ustavnog suda izraženo u odluci broj U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000., točkama 2.3. i 2.4., kojima je ukinuo odredbe tada važećeg Zakona o visokim učilištima, a kojima se *„pojedine nadležnosti (...) neosnovano prenose na čelnika tijela državne uprave i člana najvišeg tijela izvršne vlasti u zemlji, čime se ograničava Ustavom zajamčena autonomija sveučilišta, kao i pravo na samostalno odlučivanje sveučilišta u skladu sa zakonom.“* Ustavni sud je također ocijenio nesuglasnim Ustavom zajamčenoj autonomiji sveučilišta ako se zakonskim odredbama prebacuje uređivanje pitanja koja spadaju u izvornu nadležnost sveučilišta i predstavljaju sadržaj njegove autonomije na tijela državne uprave.

Stoga se predlaže preformulirati članak 96. Nacrta zakona koji govori o izvorima financiranja visokih učilišta i vrstama prihoda kojima raspolažu. Naglasak pritom treba staviti na kategoriju vlastitih sredstava koji bi općenito trebao obuhvatiti sva raspoloživa sredstva osim onih koja se sveučilištu doznaju iz državnog proračuna. Sintagma „namjenski prihodi/sredstva“ nema samo terminološki značaj, nego izaziva pravnu nesigurnost i negativne posljedice na poslovanje visokih učilišta u kontekstu primjene nekih drugih zakona – o državnom proračunu i izvršenju državnog proračuna, Temelnog kolektivnog ugovora i sl. – pa je treba izbaciti iz Nacrta, odnosno zamijeniti sintagmom „vlastita sredstva/prihodi“. Tradicionalnu praksu izuzimanja akademskih institucija od obveze svakogodišnjeg vraćanja nepotrošenih sredstava u državni proračun, temeljenu na formalnoj odluci koja se svake godine opetovano ugrađuje u Zakon o izvršenju državnog proračuna, trebalo bi zakonski učiniti stalnom (najbolje u Zakonu o državnom proračunu) kako bi sveučilište s određenom (pravnom) sigurnošću usmoglo ostvarivati svoju punu misiju, odnosno vršiti i one svoje legitimne zadaće koje nisu dotirane iz državnog proračuna. Time se, dakako, ne izbjegava obveza na namjensko i kontrolirano raspolaganje vlastitim sredstvima.“

Komentar redni broj 102, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

Ni takvo duboko neodrživo rješenje koje omogućuje vladi da arbitrarno mijenja sve bitne elemente programskih ugovora i time dovede visoka učilišta u potpuno podređeni položaj prema Vladi i Ministarstvu nije dovoljno ovlaštenom predlagatelju zakona. Ide se i dalje od toga. Zbog toga Ministarstvo predlaže da ako se programski ugovor ne sklopi u rokovima propisanim uredbom, za sljedeću akademsku godinu **doznačit će se 95 % osnovne proračunske komponente koja je ponuđena u pregovaračkom postupku, i umanjivati će se za 5 % svake godine sve do sklapanja programskog ugovora.**³⁵

Posebno zabrinjava činjenica što je Ministarstvo u Prijedlogu zakona promijenilo zakonsko određenje osnovne proračunske komponente u odnosu na Nacrt zakona koji je predložen u javnom savjetovanju. U verziji Nacrta zakona koja je upućena u javno savjetovanje, osnovna proračunska komponenta obuhvaćala je uz plaće i materijalna prava zaposlenih, materijalne troškove poslovanja i sredstva za druge osnovne troškove, također i izdatke za studentski standard, za obavljanje znanstvene, odnosno umjetničke djelatnosti, za provedbu projekata od interesa za Republiku Hrvatsku, sredstva za tekuće i investicijsko održavanje nastavne, znanstvene i umjetničke infrastrukture, sredstva za znanstveno i stručno osposobljavanje i usavršavanje, te sredstva za izdavačku djelatnost. Sada su sve ove točke dio razvojne proračunske komponente, dok **osnovna proračunska komponenta obuhvaća samo plaće i materijalna prava zaposlenih te troškove hladnog pogona.**³⁶ Drugim riječima, u slučaju privremenog financiranja javnog visokog učilišta (i javnog znanstvenog instituta), ako ne pristanu na prijedloge Ministarstva, drastično će se smanjiti financiranje sveučilišta tako da ona neće biti u mogućnosti podmirivati niti osnovne režijske troškove kao ni plaće i materijalna prava zaposlenih. U biti, članak 103. programskom ugovoru uskraćuje svako obilježje ugovora, pa čak i disparitetnog ugovora ili ugovora s nepoštenim odredbama iz perspektive javnog sveučilišta. Riječ je o očiglednoj ucjeni u kojoj

³⁵ Ministru Radovanu Fuchsu prilikom predstavljanja zakona u Hrvatskom saboru 8. srpnja 2022. godine dogodila se omaška pri čitanju pripremljenog izvješća. Ministar je naime rekao sljedeće: „*Prijedlogom zakona definira se i osnovna, razvojna i izvedbena komponenta programskih ugovora odnosno financiranje temeljem ostvarenih rezultata te se jasno naznačuje da će se javna visoka učilišta odnosno javne znanstvene institucije koje ne zaključie programske ugovore do kraja godine u kojoj su ih započeli u narednoj akademskoj godini financirati iz državnog proračuna iznosom od 95 % od onog iz prethodne godine.*“

Prijedlog zakona, međutim, u članku 103. stavak 1. određuje sljedeće: „*Ako se programski ugovor ne sklopi u rokovima propisanim uredbom iz članka 102. stavka 10. ovoga Zakona, javnom visokom učilištu, odnosno javnom znanstvenom institutu za sljedeću proračunsku godinu doznačit će se 95 % osnovne proračunske komponente koja je ponuđena u pregovaračkom postupku.*“

11. sjednica Hrvatskoga sabora, 10. saziv, 8.7.2022. godine, minuta 3:58:10 – 3:58:40.

Poveznica: <https://www.youtube.com/watch?v=h1uQdy0X5DM&t=14254s>

³⁶ Potrebno je istaknuti kako je u Nacrtu zakona koji je predložen u javnom savjetovanju predviđeno da se osnovna proračunska komponenta za visoka učilišta utvrđuje između ostalog i na temelju **broja studijskih programa te broj upisanih studenata** (članak 102. stavak 5.). Prema Prijedlogu zakona koji je upućen na prvo čitanje u Hrvatski sabor, ova dva kriterija se više ne navode. Također, iz Nacrta zakona koji je upućen u javno savjetovanje brisano je da se osnovna proračunska komponenta utvrđuje na temelju **troškova kapitalnih ulaganja u nastavnu, znanstvenu i umjetničku infrastrukturu** (ovo se odnosi i na javna visoka učilišta i na javne znanstvene institute).

javno sveučilište mora sklopiti ugovor, a ne želi li ga sklopiti ili ga ne želi sklopiti pod određenim uvjetima koje diktira politička vlast, druga strana jednostavno može pričekati istek rokova, a javno sveučilište bit će snagom ovih odredaba penalizirano. To ostavlja i mogućnost zloraba i prisile, što negira samu bit autonomije sveučilišta, a to se ogleda u tome što ove norme sile sveučilište na sklapanje programskog ugovora, neovisno kakav je sadržajem i odgovara li mu, samo zato da ne bi podleglo penalizaciji.

Konačno, kako bi u potpunosti osiguralo podređen položaj visokih učilišta, ministarstvo je i sredstva za plaće zaposlenih i njihovih materijalna prava obuhvatilo programskim ugovorima. Premda se radi o stavkama koje ne mogu biti podložne pregovorima, jer se plaće zaposlenih i njihova materijalna prava utvrđuju kolektivnim ugovorom u skladu sa zakonom (članak 108. stavak 4. sadašnjeg Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju),³⁷ o njima bi također prema mišljenju Ministarstva trebalo pregovarati svake četiri godine. Nejasno je o čemu bi visoka učilišta pregovarala s Ministarstvom glede plaća zaposlenih, ali jasno je da njihovim uvrštavanjem u programske ugovore prijetnja penalizacije postaje prijetnja financijskog opstojnosti institucija. Jer ako visoka učilišta ne pristanu na diktat Ministarstva, 5 % smanjiti će se sredstva za plaće, i ona će se umanjivati za 5 % svake godine sve do sklapanja programskog ugovora. Umjesto da se odredilo da će se prilikom sklapanja programskih ugovora pregovarati o potrebama za zapošljavanje u četverogodišnjim programskim razdobljima, gdje bi se na temelju dogovora definiralo zapošljavanje novih nastavnika, znanstvenika, suradnika te ostalog osoblja sukladno ciljevima programskih ugovora, te potrebama javnih učilišta i znanstvenih instituta, Ministarstvo je odlučilo u programske ugovore uključiti plaće svih zaposlenika, za koje je već dalo suglasnost o zapošljavanju, s jednim ciljem - kako bi u potpunosti osiguralo podređenost sveučilišta Ministarstvu.

Međutim, kako bi se uistinu osigurala potpuna kontrola nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja, potrebno je oslabjeti položaj visokih učilišta, odnosno sveučilišta u pregovorima oko programskih ugovora. Zbog toga i neodređenost zakonskih normi glede postupka pregovaranja, i otvaranje mogućnosti da sastavnice pregovaraju o programskim ugovorima izravno s Ministarstvom mimo sveučilišta.³⁸ Navedenim se ne samo zadire u organizacijsku autonomiju sveučilišta, već se *de iure* i *de facto* dezintegrira Sveučilište u jednom od bitnih područja, suprotno deklariranoj intenciji nacрта

³⁷ Nejasno je zašto je navedena odredba (minimalne plaće sudionika u znanosti i visokom obrazovanju utvrđuju se kolektivnim ugovorom u skladu sa zakonom) ispuštena iz prijedloga ovog zakona (nije se nalazila ni u nacrtu prijedloga zakona koji je upućen u javno savjetovanje). S druge strane nacrt zakona koji je Ministarstvo izradilo 2020. godine sadržava ovu odredbu (članak 145. stavak 6.).

³⁸ Mora se naglasiti kako je ovo potpuno neprovedivo jer nije jasno kako i kada bi Ministarstvo pregovaralo s tolikim brojem visokih učilišta (ako uzmemo samo broj sastavnica Sveučilišta u Zagrebu jasno je da Ministarstvo kadrovski ne može pregovarati sa svima njima zasebno).

prijedloga da se stvori pravni i financijski okvir za organizacijsku i funkcionalnu integraciju sveučilišta. Razbijanjem Sveučilište na pojedine sastavnice slabi se položaj sveučilišta i njegovih sastavnica u pregovaračkom procesu s Ministarstvom, te otvara mogućnost da Ministarstvo politikom *divide et impera* u potpunosti razjedini sveučilište. Ovo će imati ozbiljne posljedice za sveučilište u cjelini. Iz niza odredaba proizlazi kako je ovo i prikriveni cilj ovog Nacrta zakona, jer slabljenjem sveučilišta i njegove autonomije osigurava se neprikosnoveni položaj ministra kao upravljača cijelim sustavom.

Ukidanje financijske autonomije jasno je deklarirano u početnom dijelu Prijedloga zakona. Dok sada važeći zakon (članak 4.), kao i nacrt Ministarstva iz 2020. godine (članak 7.), te nacrt zakona koji je izrađen u okviru Nacionalnog vijeća (članak 7.), određuju da autonomija sveučilišta obuhvaća financijsku autonomiju u skladu s tim zakonom, Prijedlog zakona u članku 4. stavak 3. određuje da autonomija sveučilišta obuhvaća **financijsku autonomiju u sklopu programskog ugovora u skladu s tim Zakonom**. Takvo zakonsko uređenje svodi dakle financijsku autonomiju samo u okvir programskih ugovora, koji su opet uređeni na način da će ustvari predstavljati diktat Ministarstva. Time su jasnije ostale odredbe ovog Prijedloga zakona u pogledu vlastitih i ostalih izvanproračunskih prihoda, jer oni sada više nisu obuhvaćena financijskom autonomijom sveučilišta.

Predloženo zakonsko uređenje u suprotnosti je s ustavnim jamstvom sveučilišne autonomije, dosadašnjim zakonskim uređenjem, te odlukama Ustavnog suda. U suprotnosti je i s ciljem samog Prijedlogom zakona – da će se unaprijediti autonomne strukture sveučilišta i znanstvenih instituta. Konačno, ovakvo zakonsko uređenje financijske autonomije u suprotnosti je s Nacionalnim planom oporavka i otpornosti (2021.-2026.). Naime, ovaj zakon se donosi u okviru „Reforme i jačanja kapaciteta javnog znanstveno-istraživačkog sektora za istraživanje i razvoj“ (podkomponenta C3.2. R1) koja izričito navodi da je ključni uvjet reforme **„institucionalna i akademska autonomija u organizacijskom i financijskom smislu, u sklopu koje institucije samostalno upravljaju svojim proračunom, strategijom ljudskih resursa i karijerama znanstvenika“**. Štoviše, Vlada Republike Hrvatske se Nacionalnim planom obvezala da će se novim zakonom **„omogućiti veću autonomiju upravljanja proračunom i donošenja strategije ljudskih resursa od strane samouprave sveučilišta i instituta.“**³⁹ Iz prethodne analize vidljivo je da Prijedlog zakona ne ispunjava ovaj ključni uvjet (iz kasnije analize pokazati će se da ne ispunjava uvjet niti u pogledu samostalne strategije upravljanja ljudskim resursima i karijerama znanstvenika). Stoga je nužno učiniti niz izmjena u prijedlogu zakona, posebno u pogledu financiranja sustava visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti, kako bi se osigurala organizacijska i financijska autonomija sveučilišta, ostvario pravni i financijski okvir za

³⁹ Nacionalni plan oporavka i otpornosti (2021.-2026.), Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2021., str. 878. <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf>

organizacijsku i funkcionalnu integraciju sveučilišta, te onemogućila politička kontrola nad sveučilištem. Izmjene prijedloga zakona nužne su i kako bi se ispunio ključni uvjet Nacionalnog plana, jer se u suprotnom dovodi u pitanje izvršenje pokazatelja rezultata definiranih Planom oporavka i otpornosti i isplata bespovratnih sredstava osiguranih u okviru plana.

Nacrt zakona koji je Ministarstvo izradilo 2020. godine na potpuno drukčiji način definira vlastite i namjenske prihode. Prema Nacrtu zakona Ministarstva iz 2020. godine (članak 145. stavak 1. i 2.), namjenski prihodi su prihodi ostvareni od školarina i ostalih prihoda kojima studenti sudjeluju u troškovima studija (upisnine, potvrde, molbe, diplome i drugo). Vlastiti prihodi su prihodi od: (1) stručne djelatnosti kroz projekte, elaborate i ostale poslove ugovorene na nacionalnom i međunarodnom gospodarskom tržištu i u tržišnim uvjetima; (2) nakladničke djelatnosti; (3) nastavne djelatnosti kroz obrazovne programe koji se ne smatraju studijima u smislu odredaba ovog Zakona i zakona koji regulira osiguravanje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, kao i studijske programe koji se ne subvencioniraju iz državnog proračuna nego ih financiraju polaznici/studenti za vlastite potrebe; (4) organizacija znanstvenih i stručnih konferencija i radionica; (5) davanja u zakup zemljišta, prostora i opreme; (6) prihoda od imovine, udjela u trgovačkim društvima, prihoda ostvarenih od pravnih osoba sukladno ovom Zakonu, prihoda od prava intelektualnog vlasništva i prihoda od ulaganja fizičkih i pravnih osoba; (7) ostalih izvora vlastitih prihoda u skladu s ovim Zakonom i općima aktima. Prema ovom nacrtu, vlastiti prihodi su i sredstva nadoknade troška plaće koja se ostvare na projektima sufinanciranim iz strukturnih fondova, projektima okvirnog programa Europske unije i drugih međunarodnih izvora i projekata s gospodarstvom, u skladu s pravilima projekata i općima aktima.

Nacrt zakona Ministarstva iz 2020. godine, osim što znatno detaljnije uređuje sklapanje programskih ugovora (članak 157.), također na potpuno drugačiji način uređuje programske komponente i mehanizam penalizacije. U tom pogledu članak 158. određuje da ako se ne postigne dogovor oko sadržaja programskog ugovora, ustanovi će se za sljedeću godinu doznačiti 95 % temeljnog financiranja i financiranja temeljenog na rezultatima iz prve godine prethodnog razdoblja. Ovakvo rješenje izjednačava položaj sveučilišta s jedne strane, i Ministarstva s druge strane, prilikom pregovora o programskim ugovorima, i ne stavljaju sveučilišta u položaj da moraju prihvatiti diktat Ministarstva u pogledu programskih ugovora.

PRIJEDLOZI

U pogledu **ovlasti senata** predlaže se:

- zadržati ovlast Senat da potvrđuje izbor dekana fakulteta i umjetničkih akademija i pročelnika sveučilišnih odjela (članak 12. stavak 3.)

U pogledu **određenja financijske autonomije sveučilišta** u članku 4. stavak 3. predlaže se:

- da se izmijeni predložena odredba, te da se zadrži rješenje kojim autonomija sveučilišta obuhvaća financijsku autonomiju u skladu s ovim Zakonom

U pogledu **definiranja izvora sredstava za financiranje visokih učilišta** (članak 96.) predlaže se:

- zadržavanje postojećeg zakonskog rješenja (članak 107. Zakona), ili
- rješenje koje se nalazi u nacrtu zakona koji je Ministarstvo pripremilo 2020. godine (članak 145.), ili
- ako se ostane na predloženom rješenju, u članku 96. potrebno je jasno odrediti da su prihodi ostvareni od znanstvenih, umjetničkih i stručnih projekata, elaborata, ekspertiza, nakladničke i drugih srodnih djelatnosti namjenski samo ako se ne ostvaruju obavljanjem tržišnih djelatnosti

U pogledu **kriterija raspolaganja vlastitim prihodima**:

- protivno je financijskoj autonomiji sveučilišta da kriterije raspolaganja vlastitim prihodima ministar utvrđuje pravilnikom (članak 97.). Navedenu odredbu potrebno je stoga kao neustavnu brisati.

U pogledu **zakonodavnog okvira za sklapanje programskih ugovora** predlaže se:

- definirati zakonom sadržaj programskog ugovora, proračunsku formulu, pokazatelje i kriterije utvrđivanja visine udjela pojedinih proračunskih komponenti, postupak pregovaranja i rokove sklapanja programskog ugovora te kvalitativne i kvantitativne indikatore za mjerenje uspješnosti ostvarenja ciljeva utvrđenih programskim ugovorom (članak 102. stavak 10.).

U pogledu **programskih ugovora** predlaže se:

- da se nedvojbeno zakonski uredi, a kako bi se izbjegla moguća različita pravna tumačenja, dionike pregovaračkog postupka. Predlaže se da se nedvosmisleno stipulira da postupak pregovaranja za sveučilište i njegove sastavnice vodi rektor, za veleučilišta dekan, a za javni

znanstveni institut ravnatelj instituta (dodati novi stavak 12. u članku 102.). Također, potrebno je brisati ovlast fakultetskog, odnosno akademijskog vijeća da usvaja prijedlog programskog ugovora fakulteta, odnosno umjetničke akademije (članak 19. stavak 3. točka 4.), odnosno dekana da izrađuje prijedlog programskog ugovora fakulteta, odnosno umjetničke akademije (članak 20. stavak 2. točka 4)

- broj upisanih studenata jedan je od ključnih čimbenika koji utječu na model, ali i na ukupan iznos financiranja za visoko učilište. Broj zaposlenih ovisi o broju studenata, ali ne po istom ključu za sve studije, odnosno studijske programe. Nastavno opterećenje razlikuje se s obzirom na vrste studija, odnosno organizaciju vježbi, seminara i veličine studentskih grupa. Predlaže se stoga zadržati odredbu iz Nacrta prijedloga zakona koja je upućena u javno savjetovanje, a koja određuje da se osnovna proračunska komponenta utvrđuje i na temelju broja upisanih studenata.
- u Nacrtu prijedloga zakona upućenog u javno savjetovanje određeno je da se osnovna proračunska komponenta utvrđuje i na temelju troškova kapitalnih ulaganja u nastavnu, znanstvenu i umjetničku infrastrukturu. Ta je odredba obrisana u Prijedlogu zakona upućenog u saborsku proceduru, i sada se kod odredaba o financiranju visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti nigdje ne navode troškovi kapitalnih ulaganja. Predlaže se da se ovo pitanje jasno definira u okviru odredaba o programskim ugovorima.
- da ako dogovor oko sadržaja programskog ugovora ne bude postignut, javnom visokom učilištu, odnosno javnom znanstvenom institutu za sljedeću proračunsku godinu doznačiti će se 95 % ukupnog financiranja iz posljednje godine prethodnog programskog razdoblja (članak 103.). U suprotnom bi se dovela u pitanje njihova znanstvena i nastavna djelatnost, pa i isplata plaća i materijalnih prava zaposlenih. Pored toga, bez promjene ove odredbe ne možemo govoriti čak niti o prividno ravnopravnom položaju dviju strana u pregovorima.
- neprihvatljivo je da se u slučaju nepotpisivanja programskog ugovora sredstva doznačena javnom visokom učilištu, odnosno javnom znanstvenom institutu umanjuju za 5 % svake godine sve do sklapanja programskog ugovora (članak 103.). Ovu odredbu predlaže se brisati.
- plaće i materijalna prava zaposlenih već su unaprijed određeni kolektivnim ugovorom u skladu sa zakonom i kao takvi ne mogu biti podložne pregovorima o programskim ugovorima. Umjesto toga, u programskim ugovorima trebalo bi pregovarati o potrebama za zapošljavanje u četverogodišnjim programskim razdobljima, gdje bi se na temelju dogovora definiralo zapošljavanje novih nastavnika, znanstvenika, suradnika i ostalog osoblja sukladno ciljevima programskih ugovora te potrebama javnih učilišta i znanstvenih instituta (članak 99.)

- da se osigura ravnopravnost u pregovorima, ali i odgovornost jedne i druge strane u slučaju nesklapanja ugovora. U prijedlogu sada postoji samo penalizacija za sveučilište, a ne i za državu ukoliko ne poštuje ugovor (situacija iz 2015. godine) ili onemogućiti ravnopravnost u pregovorima.
- da strateški okvir za pregovore definira Hrvatski sabor uz sudjelovanje Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj.

4.2. Marginalizacija Hrvatskog sabora

Umjesto da je Ministarstvo predložilo rješenja koja bi osigurala jačanje strateškog planiranja, izvrsnosti, autonomije i financijske odgovornosti znanstvenih i visokoobrazovnih institucija, te transparentnost njihova poslovanja, nacrt prijedloga ovog, kao i ostalih zakona koje ministarstvo priprema u okviru reforme sustava znanosti i visokog obrazovanja, **koncentrira svu moć i vlast nad cijelim sustavom u ruke jednog čovjeka – ministra, a podredno njime Vlade Republike Hrvatske.** U tom cilju niz ovlasti koje su do sada imala druga tijela koja sudjeluju u razvoju i funkcioniranju visokog obrazovanja i znanosti, na primjer u ovom zakonu Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, sada se prenose izravno na ministra, čak i kada odlučuje o potpuno stručnim pitanjima. I nizom drugih odredaba, Prijedlog zakona marginalizira ulogu i položaj Hrvatskog sabora, slabi ovlasti i položaj neovisnih i stručnih tijela u sustavu te koncentrira moć u rukama ministra kao dijela izvršne vlasti.

Prije analize samog Prijedloga zakona, potrebno je razjasniti kako sustav trenutno funkcionira. Središnje tijelo državne uprave nadležno i odgovorno za funkcioniranje, razvoj i financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja je **Ministarstvo znanosti i obrazovanja** koje predlaže i provodi stručne mjere za unaprijeđene sustava te nadzire utrošak sredstava državnog proračuna za financiranje visokoobrazovne i znanstvene djelatnosti. Najviše državno strateško stručno tijelo koje se brine za razvitak, kvalitetu i utvrđivanje kriterija financiranja cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti, visokoga obrazovanja, tehnološkoga razvoja i inovacijskog sustava jest **Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj.**⁴⁰ **Hrvatska zaklada za znanost** neovisna je institucija koja osigurava financijsku potporu za provedbu znanstvenih projekata prema kriterijima znanstvene izvrsnosti u skladu sa strateškim ciljevima koje utvrđuje Nacionalno vijeće. **Agencija za znanost i visoko obrazovanje** neovisna je javna ustanova koja brine o osiguravanju i unapređivanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju te provodi postupke akreditacije i vrednovanja visokih učilišta i znanstvenih organizacija, u skladu s kriterijima kvalitete koje donosi Nacionalno vijeće.

Na kraju, **Hrvatski sabor** također igra važnu ulogu u funkcioniranju cijelog sustava, bilo kroz izvršavanje svojih osnivačkih prava nad javnim visokim učilištima, bilo kao tijelo koje imenuje i razrješuje članove i predsjednika Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, članove i predsjednika Upravnog vijeća Agencije za znanost i visoko obrazovanje, te članove Upravnog odbora Zaklade. Hrvatski sabor ima i niz drugih ovlasti u odnosu na ova tijela: Nacionalno vijeće za znanost kao najviše savjetodavno i stručno tijelo u sustavu znanosti i visokog obrazovanja odgovorno je Saboru

⁴⁰ Više o statusu i djelovanju Nacionalnog vijeća vidi u: Frane Staničić, *Istine i zablude o reformi znanosti i visokog obrazovanja*, Zagreb, HAZU, 2019., str. 103-106.

kojem najmanje jednom godišnje podnosi izvještaj; upravni odbor Zaklade za znanost također obavezan je jednom godišnje dostaviti Saboru izvješće o radu; Sabor prihvaća Strateški plan Zaklade itd.

Prijedlog zakona na nekoliko načina marginalizira i obezvrjeđuje ulogu Hrvatskog sabora. Prema članku 7. Prijedloga zakona, od sada bi osnivačka prava nad javnim visokim učilištem u ime Republike Hrvatske obavljalo ministarstvo nadležno za poslove znanosti i obrazovanja. Tako sada više neće postojati, između ostalog, obveza da sveučilišna tijela, rektor i sveučilišno vijeće, podnose izvještaje Hrvatskom saboru, nego ministru. Umjesto da se jača javnost rada sveučilišta kroz podnošenje navedenih izvještaja Saboru, gdje su oni dostupni javnosti i raspravljaju se u narodnom predstavničkom tijelu svima naočigled, umjesto da politička i šira javnost bude snažnije uključena u razvoj sveučilišta, ovakvim rješenjem ministar će preuzeti još jednu u nizu ovlasti kojom će *de facto*, uz ostale promjene koje se predlažu, preuzeti kontrolu i upravljanje nad sveučilištima. Takva odredba imala bi dalekosežne identitetske, tradicijske, i politički (štetne) posljedice, te se stoga predlaže da se ona briše i da osnivačka prava nad javnim visokim učilištem obavlja Hrvatski sabor, u skladu s ovim Zakonom i aktom o osnivanju.

Slabljenje položaja i uloge Sabora proizlazi i iz prethodno spomenute odredbe članka 6. stavka 4. Apsurdno je da prema Prijedlogu zakona Sabor osniva sveučilišta, a da njegove sastavnice (fakultete odnosno umjetničke akademije) mogu osnovati pojedina ministarstva. Posebno učilište za potrebe sigurnosti, obrane, redarstva ili diplomacije treba osnivati ili Hrvatski sabor ili unutar pojedinog sveučilišta ono samo ili ugovorom između države i sveučilišta, a ne odlukom nekog ministarstva. **Uloga Hrvatskog sabora marginalizira se i kroz slabljenje položaja i ovlasti neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja koja su odgovorna Saboru.**

4.3. Slabljenje položaja neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te koncentracija moći u rukama ministra kao dijela izvršne vlasti

Sustav znanosti i visokog obrazovanja, kao što je već prethodno izloženo, počiva na trodiobi ovlasti između:

- (1) autonomnih sveučilišta,
- (2) neovisnih strateških i stručnih tijela,
- (3) tijela državne uprava (Ministarstvo).

Osim ograničavanja i sužavanja autonomije te slabljenja položaja sveučilišta, Prijedlog zakona proteže isti koncept na drugog dionika ove trodiobe – neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti. **Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje, znanost i tehnološki razvoj** tako sada gubi status krovnog tijela koje skrbi za razvitak i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti, visokoga obrazovanja i tehnološkog razvoja i ulogu posrednika između autonomnih sveučilišta i Ministarstva, te postaje savjetodavno tijelo ministra.⁴¹ Navedena etatizacija Nacionalnog vijeća suprotna je i odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je u Odluci broj U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013. (Narodne novine, broj 99/13) u točki 4.2.1. utvrdio da je Nacionalno vijeće „*tijelo posebne vrste koje je odgovorno Hrvatskomu saboru i ne spada među upravna tijela i organizacije pri Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta*“, „*neovisno saborsko tijelo*“, „*stručno tijelo Hrvatskoga sabora od posebnoga značenja*“, te „*tijelo javne vlasti*.“

Deklasiranje uloge i statusa Nacionalnog vijeća i svođenje njegove uloge na upravljački instrument ministra očituje se na više načina:

- **Prvo**, prema sadašnjem Zakonu kandidate za članove i predsjednika Nacionalnog vijeća utvrđuje Vlada Republike Hrvatske, a imenuje Hrvatski sabor na prijedlog saborskog Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu, koji utvrđuje konačnu (zatvorenu) listu kandidata. Prema Prijedlogu zakona kandidate će od sada utvrđivati Ministarstvo, a Hrvatski sabor imenovati na

⁴¹ U javnoj raspravi o Nacrtu zakona o navedenom su dali komentar prof. dr. sc. Mirjana Polić Bobić, predsjednica Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj i član Nacionalnog vijeća akademik Ivica Kostović: „*Nacionalno vijeće više nije određeno kao „najviše stručno tijelo koje se brine za razvitak i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti, visokog obrazovanja i tehnološkoga razvoja u Republici Hrvatskoj”, kako je određeno u postojećem Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Iz prijedloga Zakona MZO-a ne vidi se dobiva li takvu zadaću neko drugo tijelo. Zato je za vjerovati da će se tim pitanjima baviti izvršna vlast. Međutim, držimo da to nije dobro rješenje, da nije u duhu sloboda koje mora uživati znanstvena i akademska zajednica i da bi između državne administracije i sustava znanosti i visokoga obrazovanja i dalje trebalo postojati jedno neovisno tijelo s vlastitom osnovnom administracijom, a oslonjeno na Agenciju za znanost i visoko obrazovanje za stručnu podršku kao i dosad, kao spona i točka u kojoj se odvijaju barem oni procesi koji su stipulirani postojećim Zakonom.*“

Komentar redni broj 102, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

prijedlog Vlade. Dakle, Vlada će od sada utvrđivati konačnu (zatvorenu) listu kandidata (na prijedlog ministra).

- **Drugo**, prema sadašnjem zakonu predsjednika ili člana Nacionalnog vijeća Hrvatski sabor može razriješiti na prijedlog Vlade Republike Hrvatske i Nacionalnog vijeća. Prema Prijedlogu zakona, isključivo Vlada predlaže Hrvatskom saboru razrješenje člana Nacionalnog vijeća.
- **Treće**, prema sadašnjem zakonu administrativne i stručne poslove za Nacionalno vijeće obavlja Agencija za znanost i visoko obrazovanje. Prema Prijedlogu zakona, sada će te poslove za Nacionalno vijeće obavljati Ministarstvo.
- **Četvrto**, u Prijedlogu zakona se Nacionalnom vijeću oduzima niz ovlasti o kojima sada izravno odlučuje ministar. Tako, na primjer, prema Prijedlogu zakona ministar će pravilnikom utvrđivati znanstvena i interdisciplinarna područja, polja i grane te umjetničko područje, polja i grane; broj matičnih odbora, njihovu nadležnost za pojedina polja i način rada; itd. Do sada je navedeno utvrđivalo Nacionalno vijeće. Nacionalno vijeće također gubi ovlast da predlaže Hrvatskom saboru strateški dokument mreže javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta; da predlaže kriterije i odnose raspodjele proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje te tehnološki razvoj; da donosi kriterije za odabir znanstvenika i nastavnika za produljenje ugovora o radu nakon 65. godine života (navedeno se uopće više ne traži); da uređuje način rada matičnih odbora; da predlaže proglašavanje znanstvenih centara izvrsnosti te daje mišljenje o osnivanju znanstveno-tehnoloških parkova i kolaborativnih tehnoloških centara (više se ne spominje u Prijedlogu zakona) itd. Ova se promjena najbolje očituje u članku 86. stavku 1. Prijedloga zakona koje definira ovlasti Nacionalnog vijeća. Nacionalno vijeće prema Prijedlogu zakona gotovo u potpunosti je isključeno iz donošenja odluka, već su njegove ovlasti svedene uglavnom da „predlaže i potiče“, „prati“, „daje mišljenje“, „raspravlja“ itd.

Osim toga, Prijedlogom zakona ukidaju se područna znanstvena vijeća i umjetničko vijeće čime se tom tijelu oduzimaju osnovne stručne kompetencije.⁴² U Prijedlogu zakona ne spominje se

⁴² Prof. dr. sc. Mirjana Polić Bobić, predsjednica Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj te član Nacionalnog vijeća akademik Ivica Kostović navedeno su u javnoj raspravi komentirali na sljedeći način: „Prijedlogom Zakona nisu predviđena područna znanstvena vijeća i umjetničko vijeće koji su sada tijela Nacionalnoga vijeća. Područna vijeća po sadašnjem zakonu Nacionalno vijeće imenuje iz redova istaknutih znanstvenika, umjetnika i profesora radi razmatranja pitanja iz djelokruga Nacionalnoga vijeća, a iz svog znanstvenog, odnosno umjetničkog područja. **Svjedoci smo da su područna vijeća sastavljena od vrlo kompetentnih stručnjaka i da su Nacionalnome vijeću u ovom sastavu bili od značajne pomoći u mnogim poslovima koje je obavljalo i obavlja sada.** Držimo da područna vijeća treba zadržati i da je vrlo nejasno iskazano prebacivanje njihovih dužnosti na matične odbore izraz nepoznavanja sadašnjih ingerencija i mogućnosti područnih znanstvenih vijeća. Isto tako, nije dovoljno jasno stipulirano djelovanje matičnih odbora.“

Komentar redni broj 102, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

više ni Savjet za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja, stručno tijelo Nacionalnog vijeća koje predlaže Vijeću kriterije za raspodjelu proračunskih sredstava. Umjesto da se zadrži ovo tijelo, te da na temelju njegova prijedloga Nacionalno vijeće utvrđuje kriterije za sklapanje programskih ugovora, kao neovisno tijelo u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, Savjet se sada ukida, kao i sama ovlast Nacionalnog vijeća da predlaže kriterije raspodjele proračunskih sredstava.

Ovakvo zakonsko uređenje nije u skladu s uvodnim obrazloženjem Prijedlogom zakona u kojemu se navodi da „zakonski prijedlog donosi promjenu tako da stavlja naglasak na stratešku ulogu ovoga tijela“ (str. 17). Ovlasti koje prema Prijedlogu zakona spadaju u djelokrug Nacionalnog vijeća su općenito i neodređeno uređene, te se iz njih ne može iščitati strateška uloga ovog tijela.

Umjesto da se zadržala važnost i uloga tog krovnoga nacionalnog tijela koje bi trebalo skrbiti za razvitak i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti, **sada se ono administrativno i organizacijski podvrgava ministru, odnosno izvršnoj vlasti.** Osim toga se niz njegovih ovlasti prenaša na političku instancu – ministra, iako se njima uređuju potpuno stručna pitanja, ili pitanja koja ulaze u sadržaj sveučilišne autonomije. Po novom bi zakonu ministar odlučivao koja znanstvena i interdisciplinarna (kao i umjetnička) područja, polja i grane jesu znanstveni, odnosno ulaze u sustav znanosti, koje će znanosti imati matične odbore i kakvi će biti, koji će biti kriteriji za raspolaganje vlastitim sredstvima visokih učilišta, kakav će biti sadržaj programskih ugovora na temelju kojih bi visoka učilišta trebala djelovati itd. Drugim riječima, **ovaj zakon slabi stručne, a jača političke čimbenike (ministra) kojima prepušta uređivanje potpuno stručnih pitanja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.**

Još opasnije je to što bi preko Nacionalnog vijeća ministar ostvario kontrolu i utjecaj nad matičnim odborima i povjerenstvima koja utvrđuju da li nastavnik, odnosno znanstvenik ispunjava kriterije za zapošljavanje, odnosno reizbor ili napredovanje na više radno mjesto na javnom visokom učilištu ili znanstvenom institutu.⁴³ Prof. dr. sc. Mirjana Polić Bobić, predsjednica Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj te član Nacionalnog vijeća akademik Ivica Kostović upozorili su u javnoj raspravi da „Matični odbori sada su tijela Nacionalnoga vijeća i na njih nema utjecaj izvršna vlast. Iz prijedloga Zakona vidljivo je da će se Nacionalno vijeće vezati uz Ministarstvo znanosti i obrazovanja koje će mu umjesto Agencije za znanost i visoko obrazovanje, koja mu sada vrlo kompetentno pruža stručnu i administrativnu podršku, pružati tu podršku. **Time će i matični odbori, tijela Nacionalnoga vijeća, biti usko vezani uz izvršnu vlast, što znači da će postojati pretijesna veza**

⁴³ Detaljnije o ovom pitanju vidi u idućem poglavlju, „Ukidanje nastavno-znanstvenih zvanja i stalnosti radnih mjesta te autonomije nastavnog osoblja – ugrožavanje akademskih sloboda.“

*između izvršne vlasti i tijela koja po ovom prijedlogu zakona vrše, odnosno (po novome) potvrđuju izbore u zvanja na sveučilištima. To značajno umanjuje njihovu nezavisnost u odlučivanju koju sada imaju. Premda je uloga matičnih odbora u prijedlogu Zakona predviđena drukčije nego dosad (doduše, nejasno je opisana), oni ne bi smjeli djelovati u okruženju u kojem predmete za napredovanja stručno i administrativno priprema i vodi državna administracija.*⁴⁴

Navedeni koncept proteže se i na **Agenciju za znanost i visoko obrazovanje** novim prijedlogom Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti. Prema postojećem Zakonu (Narodne novine broj 45/2009) Agencijom upravlja Upravno vijeće čijeg predsjednika i sedam članova imenuje i razrješuje Hrvatski sabor (članak 8. stavak 3.). O rezultatima svog rada Agencija jedanput godišnje izvješćuje osnivača, nacionalno vijeće nadležno za znanost i nacionalno vijeće nadležno za visoko obrazovanje. Agencija je dužna dostaviti relevantne informacije o svojem radu nacionalnim vijećima na njihov zahtjev (članak 15. stavak 1. i 2.).

Što se mijenja predloženim Nacrtom zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti? Prema Nacrtu zakona, sustav osiguravanja kvalitete znanosti i visokog obrazovanja će se centralizirati kroz Agenciju za znanost i visoko obrazovanje. U obrazloženju Nacrta zakona također se navodi kako „u izvješću ENQA-e (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*) osobito se ističe da je potrebno dodatno osnažiti neovisnost Agencije tako da Agencija donosi konačne odluke o ishodu vrednovanja u postupku reakreditacije visokih učilišta (...) Osim toga, prema ESG-u, ključni standard 3.3. koji navodi da agencije moraju biti neovisne i samostalne u svom radu te u potpunosti odgovarati za svoje aktivnosti i njihove ishode, bez utjecaja trećih strana, određuje da je za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju ključna neovisnost tijela (agencije za osiguravanje kvalitete) koje provodi postupke vrednovanja, što uključuje i zahtjev da konačnu odluku o akreditaciji donose same agencije. Novim Zakonom će se osigurati potpuna usklađenost s navedenim, tako da konačne akte u postupcima vrednovanja ubuduće izdaje AGENCIJA, a ne kao do sada, Ministarstvo znanosti i obrazovanja.“

Dakle, prema predlagatelju Nacrta zakona o osiguravanju kvalitete u bitnome se mijenja sljedeće:

- 1) **Centralizira** se sustav osiguravanja kvalitete znanosti i visokog obrazovanja kroz Agenciju za znanost i visoko obrazovanje.
- 2) **Snaži se neovisnost Agencija** tako da donosi konačne odluke o ishodu vrednovanja u postupku reakreditacije visokih učilišta, a ne kao do sada, Ministarstvo.

⁴⁴ Komentar redni broj 102, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

Prvo će se razmotriti snaži li se uistinu predloženim Zakonom neovisnost Agencije. Uistinu, Nacrtom zakona će konačne akte u postupcima vrednovanja izdavati Agencija, a ne kao do sada Ministarstvo. Međutim, prema Nacrtu zakona od sada će predsjednika i sedam članova Upravnog vijeća imenovati i razrješivati Vlada Republike Hrvatske, a ne više Hrvatski sabor (članak 33. stavak 2.). Treba podsjetiti da upravno vijeće imenuje i razrješava ravnatelja Agencije i članove Akreditacijskog savjeta (članak 34. stavak 1.). Osim toga, umjesto Saboru i Nacionalnom vijeću, Agencija će prema Nacrtu zakona godišnje izvješće dostavljati samo Ministarstvu. Brisana je i odredba da je Agencija dužna dostaviti relevantne informacije o svojem radu Nacionalnom vijeću na njegov zahtjev (što najbolje govori kakvu ulogu će prema predloženoj reformi imati Nacionalno vijeće). Osim nadzora nad zakonitošću rada Agencije koju provodi Ministarstvo, sada će Ministarstvo nadzirati primjenu odredaba i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona (članak 42.). **Drugim riječima, iako se nominalno snaži položaj Agencije, stvarno se i ovo tijelo organizacijski podvrgava Vladi i ministru.** S tim u vezi, u članku 29. stavak 2. određuje se da osnivačka prava nad Agencijom u ime Republike Hrvatske obavlja Ministarstvo. Osim što se slabi organizacijska neovisnost Agencije u odnosu na Ministarstvo, Nacrt zakona ne osigurava ni potpunu operativnu neovisnost Agencije koja podrazumijeva da ona sama propisuje postupke vanjskog vrednovanja.⁴⁵

Dok s jedne strane uistinu slabi neovisnost Agencije u odnosu na Vladu i Ministarstvo, s druge strane Nacrt zakona snaži i povećava djelokrug ovlasti Agencije. Centralizacijom sustava osiguravanja kvalitete znanosti i visokog obrazovanja sveučilišta više ni na koji način ne sudjeluju u postupku inicijalne akreditacije studija. Osim toga, proširuje se i djelokrug rada Agencije, pa bi između ostalo

⁴⁵ Vidjeti komentare Agencije za znanost i visoko obrazovanje u javnom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti održanom u razdoblju od 26. svibnja do 25. lipnja 2022. godine i dostupno na portalu e-Savjetovanja. U pogledu operativne neovisnosti, AZVO ističe sljedeće: „U skladu s već spomenutim standardom ESG 3.3., agencije trebaju imati, ne samo neovisnost za odlučivanje o ishodima svojih postupaka već i operativnu neovisnost koja podrazumijeva da one same propisuju postupke vanjskog vrednovanja (tijek postupka, način imenovanja, odabir i sastav stručnog povjerenstva, način naknadnog praćenja, postupak prigovora ili žalbe, standarde kvalitete i sl.). U tom bi smislu bilo važno kroz prijedlog zakona jasno istaknuti da AZVO svojim općim aktima detaljnije propisuje postupke vanjskoga vrednovanja (koji trebaju uključivati izradu samoanalize (kao podloge za svako vrednovanje), imenovanje stručnog povjerenstva, posjet povjerenstva visokom učilištu, izradu završnog izvješća i postupak naknadnog praćenja (ESG standard 2.3.)). Također, trebalo bi promijeniti dijelove predloženog zakonskog rješenja koji detaljnije ulaze u propisivanje procedure jer bi to moglo dovesti u pitanje operativnu neovisnost AZVO-a u sljedećem ENQA-inom vrednovanju AZVO-a, ali i otežati provođenje postupaka prema uobičajenoj međunarodnoj praksi (posebice je važno omogućiti sudjelovanje nacionalnih eksperata u postupcima vanjskog vrednovanja koji moraju biti stručnjaci iz istog područja koje se vrednuje jer se cijeli postupak vrednovanja temelji na peer-review procesu u kojem nacionalni stručnjaci sudjeluju u postupku zajedno s međunarodnim stručnjacima); omogućiti sudjelovanje u postupku svih kategorija nastavnika izabranih u znanstven-nastavna, umjetničko-nastavna i nastavna zvanja; izostaviti spominjanje rokova za pojedine faze postupka kao što je dostavljanje odluke o imenovanju stručnog povjerenstva uz najavu postupka i sl.) (ESG standard 3.3., standard 2.4.).“

Poveznica: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=20721>

prema Nacrtu zakona ona sada trebala kao samostalno i neovisno tijelo provoditi vrednovanje provedbe programskih ugovora (članak 30. stavak 2. točka 2. Nacrta zakona). Problem je, međutim, što će Agencija sada organizacijski biti podređena Vladi i ministru čime je dovedena u pitanje njezina stvarna neovisnost, odnosno nepristranost.

Dodatna nelogičnost Nacrta zakona je što Agencija u obavljanju te svoje javne ovlasti donosi pravilnike, odluke i standarde (članak 30. stavak 3.). Istovremeno, prema članku 42. stavku 3. Ministarstvo će nadzirati primjenu odredaba ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona. Drugim riječima, Agencija će nadzirati provedbu programskih ugovora koje Ministarstvo zaključuje s javnim učilištima, dok će istovremeno Ministarstvo, kao jedna od ugovornih strana, nadzirati primjenu pravilnika, odluka i standarda koje Agencija donosi prilikom nadzora provedbe tih istih ugovora. Radi se o rijetko viđenom apsurdu gdje Ministarstvo istovremeno nastupa kao jedna od ugovornih strana, i kao javnopravno tijelo koje nadzire nadzorno tijelo (Agenciju) koje nadzire provedbu programskih ugovora. Ovakvim zakonskim rješenjem sveučilišta kao jedna od ugovornih strana se nalaze u potpuno neravnopravnom položaju što dovodi u pitanje i pravnu valjanost programskih ugovora.

Zaključno, s jedne strane jačanjem i širenjem ovlasti Agencije te centralizacijom sustava osiguravanja kvalitete znanosti i visokog obrazovanja kroz Agenciju, a s druge strane njezinim organizacijskim podvrgavanjem Vladi i Ministarstvu, **dodatno se ojačava položaj Ministarstva u odnosu na visoka učilišta te se dodatno sužava prostor njihove sveučilišne autonomije.**

Gubitak strateškog značenja i podređenost političkoj vlasti jasno je deklarirana u odredbama nacрта prijedloga ova dva zakona. U postojećem Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Nacionalno vijeće „najviše je stručno tijelo koje se brine za razvitak i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti, visokog obrazovanja i tehnološkog razvoja u Republici Hrvatskoj“ (članak 6. stavak 1.). U Prijedlogu zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti ova odredba je brisana. Istovjetnu situaciju imamo sa Zakonom o osiguranju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju. U postojećem Zakonu Agencija za znanost i visoko obrazovanja definirana je kao „**samostalna** pravna osoba s javnim ovlastima u sudski registar“ (članak 3. stavak 1.). U Nacrtu zakona Agencija je definirana kao „pravna osoba s javnim ovlastima upisana u sudski registar“ (članak 29. stavak 1.). Navedene razlike nemaju samo terminološko značenje, niti su slučajne. One odražavaju namijenjeni podređeni status do sada neovisnih i samostalnih tijela u odnosu na Ministarstvo.

Tablica: Status Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj

„najviše stručno tijelo“	
Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003.	DA
Nacrt zakona Sveučilišta u Zagrebu iz 2019.	DA
Nacrt zakona Ministarstva iz 2020.	DA
Nacrt zakona Nacionalnog vijeća iz 2021.	DA
Prijedlog zakona	NE

Prema istom konceptu promijenjen je u svibnju ove godine **Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost**. Hrvatsku zakladu za znanost osnovao je Hrvatski sabor u prosincu 2001. godine.⁴⁶ Zaklada je 2013. godine od Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta preuzela provođenje natječajja za nacionalne znanstveno-istraživačke projekte, a 2014. godine i financiranje doktoranada. Time je Zaklada postala središnje tijelo koje osigurava financijsku potporu istraživanjima, i ustvari jedini nacionalni izvor financiranja kompetitivnih istraživačkih projekata u Hrvatskoj. Od 2001. do 2022. godine Zaklada je funkcionirala kao neovisna institucija na temelju Zakona iz 2001. godine, s nekoliko promjena iz 2009., 2010. i 2012. godine („Narodne novine“ broj 117/01, 45/09, 92/10, 78/12).

U ovom dokumentu nema mjesta za detaljnu analizu ovih dvaju zakona. Potrebno je istaknuti, međutim, da je novi Zakon („Narodne novine“ broj 57/22) značajno promijenio način funkcioniranja Zaklade. U organizacijskom smislu unosi bitne promjene. Do sada je Zakladom upravljao Upravni odbor od sedam članova koje je imenovao Hrvatski sabor na mandat od pet godina (pravo jednog ponovnog izbora) na prijedlog Vlade iz redova vrhunskih znanstvenika.⁴⁷ Članovi Upravnog odbora birali su između sebe predsjednika odbora koji je zastupao Zakladu, provodio odluke Upravnog odbora, vodio poslove Zaklade sukladno odlukama Upravnog odbora, odgovarao za zakonitost rada Zaklade, predlagao financijski plan i zaključni račun Upravnom odboru itd. Upravni odbor je ustrojjavao Ured zaklade radi vođenja administrativnih, stručnih i drugih poslova, kojim je upravljao izvršni direktor

⁴⁶ Zaklada je osnovana pod nazivom Nacionalna zaklada za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj Republike Hrvatske. Naziv je, izmjenama i dopunama Zakona 2010. godine, promijenjen u Hrvatsku zakladu za znanost.

⁴⁷ Kandidate za članove Upravnog odbora Vlada je utvrđivala na temelju prijedloga koji su podnosili (1) znanstveni instituti; (2) Rektorski zbor; (3) sveučilišni senati; (4) HAZU; (5) HGK; (6) udruge poslodavaca; (7) nacionalno vijeće za područje znanosti; (8) te znanstvenici i članovi akademske zajednice na temelju javno objavljenog poziva. Hrvatski sabor na prijedlog Vlade ili Upravnog odbora je mogao razriješiti člana Upravnog odbora i prije isteka vremena na koje je imenovan. Članak 5. stavak 2. i članak 8. stavak 2.

Zaklade imenovan od strane Upravnog odbora na temelju provedenog javnog natječaja za razdoblje od pet godina.

Prema novom Zakonu tijela Zaklade su Upravni odbor, Upravitelj te Povjerenstvo za prigovore. Sedam članova Upravnog odbora i dalje bira Hrvatski sabor iz redova znanstvenika.⁴⁸ Poslove Predsjednika Upravnog odbora sada preuzima Upravitelj Zaklade kojeg imenuje Upravni odbor na rok od četiri godine. Funkcije izvršnog direktora više nema, a njegove poslove sada također obavlja Upravitelj Zaklade. Novi Zakon predviđa i Povjerenstvo za prigovore, stručno tijelo koje razmatra prigovore zbog sukoba interesa ili administrativnih, odnosno postupovnih pogrešaka Upravnog odbora o financiranju znanstvenih projekata.

Osim organizacijskih promjena, **u radu Zaklade sada važnu ulogu preuzima Ministarstvo**. Kao i kod Prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, te Nacrta zakona o osiguranju kvalitete, osnivačka prava u ime Republike Hrvatske sada ostvaruje ministarstvo nadležno za znanost (članak 3. stavak 1.). Upravni odbor gubi samostalnost kod donošenja najvažnijih odluka. Upravni odbor više ne može predlagati Strateški plan Zaklade Hrvatskom saboru bez suglasnosti ministra; ne može donijeti Statut bez suglasnosti ministra; ne može donijeti Pravilnik o unutarnjem redu Zaklade bez suglasnosti ministra (Statut i Pravilnik o unutarnjem redu uređuju uvjete za imenovanje Upravitelja Zaklade), uvodi se nadzor od strane Ministarstva nad radom Zaklade, itd.⁴⁹

Tijekom postupka donošenja novog zakona o Zakladi, u ožujku ove godine, 69 uglednih hrvatskih znanstvenika reagiralo je i pisalo premijeru, ministru obrazovanja, Saboru i široj javnosti upozoravajući na nedopustiv pokušaj utjecaja politike u znanost i istraživanje.⁵⁰ Upozorili su da novim Zakonom o Hrvatskoj zakladi za znanost izvršna vlast ozbiljno kani ugroziti neovisnost ove ključne institucije koja financira hrvatsku znanost, stavljajući je direktno pod šapu Ministarstva. U otvorenom pismu istaknuli su da **„novi prijedlog zakona kojim se rad Zaklade stavlja pod nadzor politike, a kriteriji znanstvene izvrsnosti kod izbora stručnih tijela se jasno i izrijeком ne spominju, znači veliki korak natrag.“**

⁴⁸ Smanjen je krug ovlaštenih predlagatelja kandidata za Upravni odbor. Sada ih mogu predložiti (1) znanstveni instituti; (2) visoka učilišta; i (3) HAZU. Članovi Upravnog odbora se sada biraju na mandat od četiri godine, a Hrvatski sabor ih može razriješiti i prije proteka vremena na koje su imenovani na prijedlog Vlade ili Upravnog odbora. Članak 8. stavak 2. i članak 9. stavak 2.

⁴⁹ Članak 10. stavak 1. i članak 11. stavak 4.

⁵⁰ 69 znanstvenika pisalo premijeru i ministru, kažu da se novim zakonom politika upliće u znanost, <https://www.srednja.hr/faks/69-znanstvenika-pisalo-premijeru-i-ministru-kazu-da-se-novim-zakonom-politika-uplice-u-znanost/>

Hrvatski znanstvenici, njih 69, pisali Fuchsu: “Novi zakon je nedopustiv pokušaj uplitanja politike u znanost i istraživanje,”

<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/hrvatski-znanstvenici-njih-69-pisali-fuchsu-novi-zakon-je-nedopustiv-pokusaj-uplitanja-politike-u-znanost-i-istrazivanje/>

Potpisnici otvorenog pisma su tražili da vlada novim zakonom osigura samostalnost i kontinuitet djelovanja Zaklade bez političkog utjecaja na dva ključna načina:

Prvo, osiguravajući način odabira članova upravnog odbora i svih stručnih tijela Zaklade isključivo prema visokim kriterijima znanstvene izvrsnosti, a ravnajući se prema standardima znanstveno najrazvijenijih zemalja;

Drugo, zadržavajući međunarodno recenziranje projekata kao obavezan dio selekcijskog postupka.

U javnoj raspravi imunolog Bojan Polić istaknuo je da *„osnovni principi funkcioniranja svih sličnih zaklada u razvijenim zemljama su: velika autonomnost u djelovanju, znanstvena izvrsnost svih upravljačkih struktura i sudionika evaluacijskog procesa, međunarodne recenzije te visoki etički kriteriji. Samo takva Zaklada može doprinijeti kvalitetnom razvoju znanosti u Hrvatskoj.“*

Psihologinja Dinka Čorkalo Biruški istaknula je da se hrvatski znanstvenici, ako ne želimo dodatnu provincijalizaciju, jednostavno moraju izboriti za to da se i u nas dosljedno slijede međunarodno ustaljeni i prepoznati standardi: *„Ni više ni manje, jedino slijedenjem takvih načela osigurat ćemo prepoznatljiv i kompetitivan razvoj znanosti i zadržavanje najboljih mladih ljudi u Hrvatskoj. Mladi zaslužuju da im njihova zemlja dobrim zakonskim rješenjima omogući da se izvrsna znanost može raditi i u Hrvatskoj.“*

Imunolog Janoš Terzić istaknuo je da želimo li da znanost u Hrvatskoj napreduje, nužno moramo primjenjivati standarde izvrsnosti koji vrijede na Oxfordu ili Harvardu, makar u nešto blažem obliku jer su i uvjeti za znanost u RH lošiji: *„Drugim riječima, znanstvena izvrsnost mora biti ključni parametar svih izbora i donošenja svih odluka u znanosti.“*⁵¹

Navedene stavove uglednih hrvatskih znanstvenika državna vlast je ignorirala, i u Hrvatskom Saboru je u svibnju donesen novi Zakon o Zakladi. Njime se osigurao znatno veći utjecaj politike u znanost i istraživanje, i stavljanje rada Zaklade pod nadzor politike.

Podvrgavanje cijelog sustava političkoj kontroli i miješanje politike u stručna pitanja očituje se i kroz odredbe o **javnim znanstvenim institutima**. Prema važećem zakonu, znanstveno vijeće (koje čine znanstvenici i osobe izabrane na suradnička mjesta ili njihovi predstavnici) utvrđuje i provodi znanstvenu politiku instituta (članak 26. stavak 5. točka 1.). Prema Prijedlogu zakona, umjesto znanstvenog sada bi upravno vijeće (sastoji se od pet do devet članova, a natpolovičan broj članova

⁵¹ 69 znanstvenika vladi: Zaustavite štetan zakon, <https://www.index.hr/vijesti/clanak/69-znanstvenika-vladi-zaustavite-stetan-zakon/2347495.aspx>

upravnog vijeća, uključujući predsjednika, imenuje osnivač, tj. ministar) donosilo misiju i strategiju razvoja znanstvenog instituta (članak 33. stavak 3. točka 2.). Podređenost znanstvenog vijeća i ravnatelja znanstvenog instituta očituje se u nizu drugih ovlasti koje bi prema Prijedlogu zakona upravno vijeće trebalo imati.⁵² Tako na primjer za promjenu djelatnosti i statusne promjene nije potrebno prethodno mišljenje ravnatelja i znanstvenog vijeća. Promjena djelatnosti i statusa instituta odražava se na institut u cjelini i svu njegovu djelatnost te se ne bi smjelo provoditi bez ravnatelja koji je odgovorna osoba i znanstvenog vijeća koje oblikuje znanstvenu politiku.⁵³ **Upravno vijeće će od sada potvrđivati odluke ravnatelja i znanstvenog vijeća.** Umjesto da se odredilo da upravno vijeće nadzire odluke ravnatelja i znanstvenog vijeća, ovakvim zakonskim rješenjem znanstveno vijeće i ravnatelj gube bilo kakvu samostalnost u donošenju odluka iz svoje nadležnosti i posredno ih preuzima ministar (unatoč tome, ravnatelj zadržava odgovornost za donesene odluke).⁵⁴ Drugim riječima, ministar će i u ovoj domeni od sada imati ključnu ulogu i riječ.

Nakon donošenja ovog zakona politička vlast će voditi sve procese u sustavu znanosti i obrazovanja. Ministarstvo sada postaje centar cijelog sustav. Navedeno se očituje u činjenici što će od sada osnivačka prava nad javnim visokim učilištima,⁵⁵ javnim znanstvenim institutima,⁵⁶ Agencijom za znanost i visoko obrazovanje,⁵⁷ Hrvatskom zakladom za znanost⁵⁸ u ime Republike Hrvatske od sada obavljati Ministarstvo. Stoga posebno zabrinjava činjenica što Ministarstvo nema kadrovskih i stručnih kapaciteta da obavlja niz nadležnosti koje su do sada obavljala neovisna i stručna tijela. Od sada će ona izgubiti na važnosti, a ključnu ulogu u sustavu će dobiti ljudi koji nisu vodili znanstvene projekte i radili u visokoobrazovnom sustavu.

Etatizacija sustava znanosti i visokog obrazovanja, odnosno jačanje utjecaja i moći ministra u odnosu na do sada neovisna stručna tijela, te na sveučilišta i znanstvene institute, u koliziji su s nizom međunarodnih i europskih dokumenata kojih je Republika Hrvatska potpisnica. U listopadu 2020. ministri znanosti i obrazovanja zemalja Europske unije za vrijeme njemačkog predsjedanja Vijećem EU-a predstavili su Bonsku deklaraciju o slobodi znanstvenog istraživanja. U njoj se izričito navodi kako će se „*nastaviti jačanje akademskih sloboda i institucionalne autonomije zajedno s dugoročnim, kao i*

⁵² Prema postojećem Zakonu, članak 26. stavak 4. upravno vijeće vodi financijsku i poslovnu politiku, odlučuje o raspolaganju imovinom veće vrijednosti sukladno statutu te odlučuje o pitanjima koja statutom nisu stavljanje u nadležnost drugih tijela.

⁵³ Prema postojećem Zakonu, članak 26. stavak 5. točka 7. znanstveno vijeće daje upravnom vijeću instituta prethodno mišljenje u postupku donošenja statuta.

⁵⁴ Vidjeti komentar Hrvatskog instituta za povijest,

Komentar redni broj 127, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

⁵⁵ Nacrt zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, članak 7. stavak 2.

⁵⁶ Nacrt zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, članak 30. stavak 2.

⁵⁷ Nacrt prijedloga Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, članak 29. stavak 2.

⁵⁸ Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost („Narodne novine“ broj 57/22), članak 3. stavak 1.

pouzdanim i stabilnim institucionalnim financiranjem kao nužnim preduvjetima za slobodu znanstvenog istraživanja (...).“ I niz ostalih međunarodnih dokumenata polazi od pretpostavke kako se autonomija institucija visokog obrazovanja ne smije ograničiti na političkoj osnovi, jer su institucionalna autonomija i akademske slobode nužna za unaprjeđivanje učenja, poučavanja i istraživačkog rada. Suprotno tome, prijedlog reforme i Nacrta zakona izlaže cijeli sustav političkom oportunizmu i arbitrarnosti.

Uz uspostavljanje političke kontrole i davanja ministru potpune moći određivanja, upravljanja i nadziranja cjelokupnog znanstvenog, umjetničkog i visokoobrazovnog sustava, posebno zabrinjava da se ukidanjem zvanja i zamjenjivanjem radnim mjestima **ukida sigurnost zaposlenja nastavnika i znanstvenika**. S jedne strane politička kontrola nad cijelim sustavom, a s druge nestalnost radnog mjesta znanstvenika i nastavnika dovodi u pitanje još jedno pravo zajamčeno Ustavom akademskoj zajednici – akademske slobode.

PRIJEDLOZI

U pogledu **Hrvatskog sabora** predlaže se:

- da osnivačka prava nad javnim visokim učilištem i neovisnim i stručnim tijelima u sustavu znanosti i visokog obrazovanja obavlja Hrvatski sabor, u skladu s ovim Zakonom i aktom o osnivanju (članak 7. stavak. 2.)

U pogledu **Nacionalnog vijeća za znanost** predlaže se:

- da se zadrži odredba da je Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj najviše stručno tijelo koje se brine za razvitak i kvalitetu cjelokupne znanstvene djelatnosti i sustava znanosti, visokog obrazovanja i tehnološkog razvoja u Republici Hrvatskoj (članak 86.)
- da kandidate za članove i predsjednika Nacionalnog vijeća utvrđuje Vlada Republike Hrvatske, a imenuje Hrvatski sabor na prijedlog saborskog Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu (članak 88.)
- da predsjednika ili člana Nacionalnog vijeća Hrvatski sabor može razriješiti na prijedlog Vlade Republike Hrvatske i Nacionalnog vijeća (članak 89.)
- da administrativne i stručne poslove za Nacionalno vijeće obavlja Agencija za znanost i visoko obrazovanje (članak 86.)
- da Nacionalno vijeće za znanost utvrđuje pravilnikom znanstvena i interdisciplinarna područja, polja i grane te umjetničko područje, polja i grane (članak 81.)
- da Nacionalno vijeće pravilnikom utvrđuje broj matičnih odbora, njihovu nadležnost za pojedina polja i način rada (članak 90.)
- da Nacionalno vijeće pravilnikom utvrđuje broj matičnih povjerenstva, njihovu nadležnost za pojedina područja te način rada (članak 91.)
- zadržavanje područnih znanstvenih vijeća i umjetničkog vijeća
- da se zadrže ovlasti Nacionalnog vijeća koje Prijedlog zakona sada ukida, primjerice, da Nacionalno vijeće predlaže Hrvatskom saboru strateški dokument mreže javnih visokih učilišta i javnih znanstvenih instituta i dr. (članak 86.). Predlažemo da se prethodno o ovom pitanju povede šira rasprava kako bi se na temelju dogovora definirale ovlasti Nacionalnog vijeća kao neovisnog i najvišeg stručnog tijela.

U pogledu **javnih znanstvenih instituta** predlaže se:

- da se zadrži ovlast znanstvenog vijeća da utvrđuje i provodi znanstvenu politiku instituta (članak 33. i 34.)

- da se za promjenu djelatnosti i statusne promjene traži prethodno mišljenje ravnatelja i znanstvenog vijeća (članak 34. stavak 3.)
- da upravno vijeće nadzire, a ne potvrđuje odluke ravnatelja i znanstvenog vijeća (članak 33. stavak 3. točka 10.)

U pogledu **Agencije za znanost** (Nacrt zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti) predlaže se:

- da se zadrži odredba da je Agencija za znanost samostalna pravna osoba s javnim ovlastima (članak 29. stavak 1.)
- da se briše odredba da osnivačka prava nad Agencijom u ime Republike Hrvatske obavlja Ministarstvo, kako bi se osigurala neovisnost Agencije (članak 29. stavak 2.)
- da predsjednika i sedam članova Upravnog vijeća imenuje i razrješuje Hrvatski sabor (članak 33. stavak 3.). Sukladno tome, Agencija o postojanju razloga za razrješenje predsjednika i/ili člana Upravnog vijeća obavještava Hrvatski sabor (članak 33. stavak 6.)
- da Agencija i dalje prikupljene podatke, analize i statistike Agencija dostavlja Nacionalnom vijeću za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, a ne samo Ministarstvu (članak 30. stavak 4.)
- da Agencija o rezultatima svoga rada jedanput godišnje izvješćuje osnivača i Nacionalno vijeće za znanost (članak 42.)

5. Ukidanje nastavno-znanstvenih zvanja i stalnosti radnih mjesta te autonomije nastavnog osoblja – ugrožavanje akademskih sloboda

Ukidanje sustava zvanja predstavlja jednu od najvećih promjena predloženu ovim Prijedlogom zakona. Ministarstvo polazi od stava da se postojeći sustav izbora i napredovanja zasniva na zastarjelom izvaninstitucionalnom dodjeljivanju znanstvenih ili znanstveno-nastavnih zvanja. Sporost i kompleksnost procesa izbora na osnovi sustava zvanja jedan je od čimbenika koji se ističu kao razlog zašto se ovaj sustav treba zamijeniti sustavom radnih mjesta.

Razlika među tim konceptima je bitna. Radno mjesto je nestalna i nestabilna kategorija koja je isključivo radnopravne provenijencije, ono znanstveno-nastavnu kategoriju veže samo uz sebe i dok se osoba nalazi na radnom mjestu, a ne i izvan toga (dakle, netko je redoviti profesor u trajnom zvanju dok je na radnom mjestu, izvan toga on to nije niti bi se takvim smio predstavljati). Važnije, međutim, je činjenica da se radno mjesto može ukinuti, dok znanstveno-nastavno zvanje ne. Znanstveno-nastavno zvanje ne može se svesti samo na istoimeno radno mjesto (docenta, profesora itd.), jer je ono i stalan te trajan status na neodređeno. **Drugim riječima, sustav radnih mjesta ukida stalnost i stabilnost radnih mjesta jer se resistematizacijom radno mjesto može i ukinuti.** U tom smislu, posebno je potrebno upozoriti na članak 37. stavak 6. Prijedloga zakona, koji određuje da se ustroj radnih mjesta nastavnika, znanstvenika suradnika i drugih zaposlenika propisuje općim aktom visokog učilišta, odnosno znanstvenog instituta.

Dodatna mogućnost političkog utjecaja i pritiska na članove akademske zajednice proizlazi iz načina kako je uređen postupak izbora na slobodno radno mjesto, odnosno reizbora i napredovanja na (više) radno mjesto nastavnika i znanstvenika. Kako bi se jasnije shvatila problematika, potrebno je objasniti postupak prema sada važećem zakonu. Prema sadašnjem modelu razlikuju se postupak izbora u znanstvena zvanja i postupak izbora na znanstveno-nastavna i na znanstvena radna mjesta (pošto se radi o dva odvojena postupka, moguće je da osoba bude u višem znanstvenom zvanju od onoga koje se traži za radno mjesto). **Postupak izbora u znanstvena zvanja** pokreće se u okviru ovlaštene znanstvene organizacije koja nakon podnošenja zahtjeva imenuje stručno povjerenstvo koje ocjenjuje jesu li ispunjeni uvjeti za izbor te predlaže da se pristupnik izabere ili ne izabere u znanstveno zvanje. Konačnu odluku donosi nadležni matični odbor kojemu se podnosi mišljenje i prijedlog stručnog povjerenstva, koje potvrđuje ili ne potvrđuje izbor u zvanje (članak 35.). **Postupak izbora na**

radna mjesta uređuje se statutom javne znanstvene organizacije, a provodi ga i konačnu odluku donosi sama znanstvena organizacija (članak 40.).⁵⁹

Kao što je prethodno istaknuto, Prijedlog zakona koji je sada ušao u drugo čitanje napušta model izvaninstitucionalnog dodjeljivanja znanstvenih, odnosno znanstveno-nastavnih zvanja i uvodi sustav radnih mjesta. Time se u potpunosti mijenja način izbora i napredovanja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Prema Prijedlogu zakona, zapošljavanje na slobodno radno mjesto na javnom visokom učilištu i javnom znanstvenom institutu provoditi će se na sljedeći način. Stručno povjerenstvo, koje će imenovati senat, fakultetsko ili akademijsko vijeće, vijeće veleučilišta, odnosno znanstveno vijeće, u pisanom mišljenju predlaže navedenim tijelima najboljeg kandidata. Senat, fakultetsko ili akademijsko vijeće, vijeće veleučilišta, odnosno znanstveno vijeće donosi odluku o usvajanju ili odbijanju mišljenja stručnog povjerenstva u roku 30 dana od dana zaprimanja ovoga mišljenja. Međutim, sveučilište, fakultet, umjetnička akademija, odnosno znanstveni institut ne mogu donijeti samostalno odluku o zaključivanju ugovora o radu, već moraju dostaviti odluku kojom se usvaja mišljenje stručnog povjerenstva nadležnome matičnom odboru (veleučilište nadležnome matičnom povjerenstvu), koje posebnom odlukom utvrđuje ispunjava li predloženi kandidat Nacionalne sveučilišne, znanstvene i umjetničke kriterije (odnosno Nacionalne veleučilišne kriterije). **Tek nakon dostave odluke matičnog odbora visoko učilište, odnosno znanstveni institut s izabranim kandidatom može sklopiti ugovor o radu** (članak 40. Prijedloga zakona).

Identičan postupak predviđen je u slučaju reizbora (članak 42.), odnosno izbora na više radno mjesto nastavnika i znanstvenika (članak 43.). Postupak izbora na više radno mjesto pokreće se odlukom senata, fakultetskog ili akademiskog vijeća, vijeća veleučilišta, odnosno znanstvenog vijeća kojom se imenuje stručno povjerenstvo. Stručno povjerenstvo podnosi senatu, fakultetskom ili akademiskom vijeću, vijeću veleučilišta, odnosno znanstvenom vijeću mišljenje u pisanom obliku o ispunjavanju kriterija za izbor na više radno mjesto. Kao i kod izbora na slobodno radno mjesto, senat, fakultetsko ili akademijsko vijeće, vijeće veleučilišta, odnosno znanstveno vijeće donosi odluku o usvajanju ili odbijanju mišljenja stručnog povjerenstva, ali ne može samostalno donijeti odluku o sklapanju aneksa ugovora o radu s izabranim kandidatom. Prije toga, dostavljaju odluku nadležnom matičnom odboru i **tek nakon što matični odbor posebnom odlukom utvrdi da li nastavnik, odnosno znanstvenik ispunjava Nacionalne sveučilišne, znanstvene i umjetničke kriterije, može se sklopiti aneks ugovora o radu.**

⁵⁹ Više o statusnim pravima dionika sustava znanosti i visokog obrazovanja, te postupku izbora u znanstvena zvanja te postupku izbora na znanstveno-nastavna i na znanstvena radna mjesta vidi u: Staničić, *Istine i zablude o reformi znanosti i visokog obrazovanja*, str. 85-94.

Dakle, prema Prijedlogu zakona konačnu odluku o zapošljavanju, odnosno reizboru i izboru na više radno mjesto nastavnika i znanstvenika ne donosi više sveučilište kako je do sada bilo uređeno važećim zakonom, već matični odbor. **Predloženo zakonsko rješenje ukida autonomiju nastavnog osoblja, odnosno pravo sveučilišta na izbor nastavnika koje je zagantirano Ustavom.** Prijedlog zakona čak i nedvosmisleno deklarira ukidanje autonomije nastavnog osoblja, pošto se u članku 4. stavak 2. izričito navodi da akademska samouprava obuhvaća „**predlaganje, odnosno izbor čelnika te izbor nastavnika.**“ Takvo zakonsko uređenje u izravnoj je suprotnosti s načelima europskog visokoobrazovnog prostora, koja uključuju i autonomiju nastavnog osoblja. U suprotnosti je i s Nacionalnim planom oporavka i otpornosti koji određuje da je ključni uvjet reforme „*institucionalna i akademska autonomija u organizacijskom i financijskom smislu, u sklopu koje institucije samostalno upravljaju svojim proračunom, strategijom ljudskih resursa i karijerama znanstvenika.*“⁶⁰ Konačno, u suprotnosti je i sa stajalištem Ustavnog suda da pravo na samostalan izbor čelnika i nastavnika pripada u temeljni sadržaj akademske samouprave sveučilišta koji zakonom nije dopušteno ograničavati osim u slučaju nužnih ograničenja koja se temelje na razlozima propisanim člankom 16. Ustava (vidi treće poglavlje).

Osim navedenog, potrebno je istaknuti kako nijedan drugi nacrt zakona koji su izrađeni u posljednjih četiri godine, od nacrta zakona koji je usvojio Senat Sveučilišta u Zagrebu 2019. godine, do nacrta zakona koji je izradilo samo Ministarstvo 2020. godine, pa do nacrta zakona izrađenog u okviru Nacionalnog vijeća 2021. godine, nije ukinuo pravo sveučilišta da samostalno bira nastavnike na radno mjesto. Svi nacrti zakona, osim Prijedloga zakona koji je sada u zakonodavnoj proceduri, određuju da „**akademska samouprava obuhvaća izbor čelnika i nastavnika**“, na isti način kako je uređeno važećim zakonom u članku 4. stavak 4.

U ovom pogledu posebno je važan Nacrt prijedloga zakona koje je Ministarstvo izradilo 2020. godine. Ovaj prijedlog zakona također je predvidio temeljitu reformu sustava zapošljavanja i napredovanja. U obrazloženju Nacrta zakona istaknuto je kako se postojeći sustav izbora i napredovanja zasniva na zastarjelom modelu izvaninstitucionalnog dodjeljivanja znanstvenih ili znanstveno-nastavnih zvanja. Međutim, za razliku od Prijedloga zakona koji je sada ušao u zakonodavnu proceduru, Ministarstvo je u nacrtu zakona iz 2020. godine polazilo od drugačijeg koncepta sustava radnih mjesta:

„Napušta se sustav znanstvenih matičnih odbora i znanstvenih zvanja, a uvodi se autonomni, institucionalni sustav zapošljavanja na znanstvena, znanstveno-nastavna, umjetničko-nastavna i nastavna radna mjesta koji se zasniva na odgovornosti institucija za odabir kandidata i provjeravanje

⁶⁰ Nacionalni plan oporavka i otpornosti (2021.-2026.), Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2021., str. 878. <https://planoporavka.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti//Plan%20oporavka%20i%20otpornosti,%20srpanj%202021..pdf>

*ispunjenja kriterija za izbor na radna mjesta. Na taj će se način povećati autonomija i odgovornost visokog učilišta i znanstvenih instituta za uspostavu i nadzor kriterija za napredovanje u karijeri, sukladno europskoj dobroj praksi. Nacionalno vijeće i dalje će odlučivati o minimalnim kriterijima za pojedina radna mjesta, a u ovom se Zakonu uvode kriteriji koji daju naglasak na iskustvo u kompetitivnim projektima. Visoka učilišta, znanstveni instituti i druge znanstvene organizacije mogu propisati vlastite kriterije koji su viši od minimalnih kriterija propisanih odlukom Nacionalnog vijeća“.*⁶¹

Ovakvo rješenje, ako je već donesena odluka da se napušta sustav zvanja i uvede sustav radnih mjesta, predstavlja jedini mogući pravni okvir koji je u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta i ustavnim pravom sveučilišta na izbor svojih nastavnika. Postoje doduše mišljenja kako se postupak i utvrđivanje ispunjenja zakonom postavljenih uvjeta kod izbora na radna mjesta ne bi trebalo ostaviti u nadležnosti javnih sveučilišta i javnih znanstvenih instituta, već da je nužan element dodatne kontrole. Ovakav argument je razumljiv, ali ustavnopravno nije održiv. Ono što međutim posebno zabrinjava, da u situaciji kada se cijeli sustav centralizira, i kada ministar stekne ogromne ovlasti i moć, te kada se Nacionalno vijeće administrativno i organizacijski podvrgne ministru, te svede na njegovo savjetodavno tijelo, što će ministar preko Nacionalnog vijeća ministar ostvariti kontrolu i utjecaj nad matičnim odborima i povjerenstvima koja utvrđuju da li nastavnik, odnosno znanstvenik ispunjava kriterije za zapošljavanje, odnosno reizbor ili napredovanje na više radno mjesto na javnom visokom učilištu ili znanstvenom institutu.⁶² Još jednom ću istaknuti komentar prof. dr. sc. Polić Bobić i akademika Kostovića koji su upozorili da će „matični odbori, tijela Nacionalnoga vijeća, biti usko vezani uz izvršnu vlast, što znači da će postojati pretijesna veza između izvršne vlasti i tijela koja po ovom prijedlogu zakona vrše, odnosno (po novome) potvrđuju izbore u zvanja na sveučilištima. To značajno umanjuje njihovu nezavisnost u odlučivanju koju sada imaju.“

Postoji realna mogućnost i opasnost da se, s jedne strane uvađanjem sustava radnih mjesta, a s druge uspostavljanjem političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja zbog koncentracije ogromne moći u rukama ministra, ozbiljno ugroze i dokinu akademske slobode u Republici Hrvatskoj. Naime, kontrola nad sustavom koju Prijedlog zakona omogućuje ministru otvara put političkoj vlasti da svojim ogromnim ovlastima i utjecajem mogu dovesti u pitanje radno mjesto (politički nepoželjnog) nastavnika i znanstvenika. Drugim riječima, predložena reforma ukazuje na napuštanje koncepta humboldtskog sveučilišta koje počiva na ideji akademske slobode.

⁶¹ Prijedlog zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, str. 8. Poveznica: https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/Zakoni%20u%20proceduri/ZZDVO_3_7.pdf

⁶² Vidi prethodno poglavlje.

Navedeno ima dugoročne štetne posljedice ne samo za akademsku zajednicu, već i za društvo u cjelini. Prethodno je spomenuto kako je na europskoj razini prepoznato da su akademske slobode i sveučilišna autonomija ključne za uspješno ostvarivanje funkcija sveučilišta, ali su istovremeno i pretpostavka svakog demokratskog društva. Akademska zajednica nedvojbeno ima važnu ulogu, što podrazumijeva i veliku društvenu odgovornost, za funkcioniranje demokratskih društava. Zaštićeni od neprimjerenog pritiska države ili komercijalnih interesa, akademska zajednica može slobodno artikulirati kritičko i neovisno mišljenje u javnom prostoru. Možda akademska zajednica nije uvijek i u potpunosti ispunjavala svoju ulogu, ali bez takvog njezinog položaja i bez akademske slobode koja omogućuje informiranu raspravu nema demokracije i ne možemo imati demokratsko društvo.

Potrebno je uzeti u obzir širu sliku i svjetske i europske trendove u pogledu zaštite akademskih sloboda. Akademske slobode nisu samo predmet zaštite hrvatskog Ustava. Postoji niz dokumenata međunarodnih, europskih i nacionalnih vladinih i nevladinih organizacija donesenih od sredine 20. stoljeća koji afirmiraju slobodu govora, istraživanja i diseminiranja, odnosno akademske slobode, članovima akademske zajednice:

- (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda iz 1950. (MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10) određuje da svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja,
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima Ujedinjenih naroda iz 1976. godine u članku 15. određuje da se države članice obavezuju poštovati slobodu prijeko potrebnu za znanstveno istraživanje i stvaralačku djelatnost (Republika Hrvatska stranka je Međunarodnog pakta od 6. listopada 1991. godine),
- Limska deklaracija o akademskoj slobodi i autonomiji visokog obrazovanja, koju je u rujnu 1988. godine usvojila Svjetska sveučilišna služba,
- Preporuka u vezi sa statusom nastavnog osoblja u visokom obrazovanju koju je donijela Opća konferencija Organizacije Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu (UNESCO), na svojoj 29. sjednici od 21. listopada do 12. studenoga 1997.,
- Europska povelja za istraživače, koju je u ožujku 2005. godine usvojila Europska komisija,
- Preporuka CM/Rec(2012)7 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o odgovornosti javnih vlasti za akademske slobode i institucionalnu autonomiju od 20. srpnja 2012. godine
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima (2016/C 202/02) u članku 13. određuje da su umjetnost i znanstveno istraživanje slobodni. Poštuje se akademska sloboda,
- Mišljenje Venecijanske komisije 891/2017 usvojeno u travnju 2017. godine,

- Preporuka Europskoga parlamenta od 29. studenoga 2018. o obrani akademske slobode u vanjskom djelovanju EU-a (SL EU, C 363 od 28.10.2020.),
- Deklaracija o akademskoj slobodi, koju je u lipnju 2019. godine usvojio Globalni forum o akademskoj slobodi, institucionalnoj autonomiji i budućnošću demokracije.
- Bonska deklaracija o slobodi znanstvenog istraživanja koju su u listopadu 2020. usvojili ministri znanosti i obrazovanja zemalja Europske unije.

Uistinu brojni međunarodni i europski dokumenti i izvješća naglašavaju važnost akademskih sloboda i nemoguće ih je ovdje sve navesti. Primjetno je, međutim, kako posljednjih godina razna europska tijela naglašavaju važnost očuvanja i branjenja akademskih sloboda. Ovo nije slučajno, jer već dulje vremena su one ugrožene i predmet napada uslijed pojave i jačanja neliberalnih demokracija u Europi (i izvan Europe). Dakle, ne radi se samo više o udaljenim neeuropskim državama, već čak i o državama članicama EU, u prvom redu Mađarske. Pod ugrožavanjem akademskih sloboda navode se otpuštanja sveučilišnih profesora, onemogućavanje rada sveučilištima (primjerice, Srednjoeuropskom sveučilištu u Mađarskoj), potvrđivanja zapošljavanja i imenovanja u akademskoj zajednici od strane nadležnog ministarstva, te preuzimanje upravljanjem znanstvenim institutima od strane državne vlasti. Upravo iz tih razloga, razna tijela Europske unije i Vijeća Europe ističu važnost akademskih sloboda i autonomije obrazovnih ustanova, odnosno sveučilišta.

Prijedlog reforme na kojoj inzistira Ministarstvo, međutim, ide upravo u suprotnom smjeru od onoga što zagovara Europska unija i Vijeće Europe, jer polazi od koncepta ograničavanja i sužavanja sveučilišne autonomije i političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja. Zajedno s uvađanjem nestalnosti radnih mjesta znanstvenika i nastavnika, te ukidanja autonomije nastavnog osoblja, navedeni koncept otvara put državnoj vlasti da ugrozi akademske slobode. Bez obzira što se ne prepoznaje intencija kod sadašnje Vlade da na ovaj način ugroze akademske slobode, prije ili kasnije, jer vlade i ministri se mijenjaju, naći ćemo se u situaciji da će politika preko ovako centraliziranog sustava znanosti i visokog obrazovanja, u kojem ministar ima presudnu ulogu, početi vršiti pritisak na članove akademske zajednice koji će se usuditi kritički progovarati o političkoj vlasti i društvenim problemima. Navedeno će imati dugoročne štetne posljedice za hrvatsko društvo i stanje demokratskih sloboda u Republici Hrvatskoj.

Dakle, umjesto ispunjavanja ciljeva koji će pridonijeti usklađenosti sustava obrazovanja s Europskim prostorom obrazovanja (EEA) koji su se države članice EU obvezale uspostaviti do 2025. i Europskog prostora visokog obrazovanja koji čine države koje provode Bolonjski proces (EHEA), **koncept reforme koje predlaže Ministarstvo u biti udaljava Republiku Hrvatsku od ciljeva koja zagovara Europska unija.** Navedeno ne znači da sustav radnih mjesta sam po sebi predstavlja prijetnju akademskoj

zajednici i njezinim slobodama. Upravo suprotno, sustav radnih mjesta postoji u nizu europskih zemalja i ima niz prednosti jer pojednostavljuje i ubrzava postupak napredovanja. Međutim, za uvađanje potpuno novog koncepta zapošljavanja i napredovanja moraju biti ispunjene sljedeće pretpostavke:

Prvo, treba poštovati stečena prava znanstvenika i nastavnika zaposlenih u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te činjenicu da su osobe izabrane u znanstvena zvanja glede toga, ali i glede napredovanja u sustavu znanstveno-nastavnih zvanja, stekle pravo ulaskom u taj sustav prema važećemu zakonodavstvu u tome trenutku. Ušavši u taj sustav one imaju ne samo stečeno pravo ostati u takvim zvanjima, nego i legitimno očekivanje napredovanja ili reizbora u takvom sustavu, neovisno o budućoj promjeni zakonskog okvira. Stoga i na razini norme i na razini pojma znanstveno-nastavna zvanja moraju ostati uređena te spomenuta kako na ovom mjestu, tako i svugdje drugdje u tekstu ovoga nacrtu prijedloga Zakona gdje su zamijenjeni samo pukim radnim mjestima.

Drugo, bitna pretpostavka uvađanja radnih mjesta je daljnje snaženje, a ne slabljenje autonomije sveučilišta te zadržavanje sustava znanosti i visokog obrazovanja koji počiva na trodioničarijima između autonomnih sveučilišta, neovisnih strateških i stručnih tijela te tijela državne uprave (Ministarstvo). Uvađanje sustava radnih mjesta uz uspostavljanje političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja put je prema ugrožavanju i ukidanju akademskih sloboda, i kao takav suprotan je proklamiranim vrijednostima i ciljevima Europske unije i Vijeća Europe.

Treće, u slučaju uvađanja radnih mjesta, potrebno je napustiti sustav matičnih odbora.⁶³ Rješenje koje predlaže Ministarstvo nije u suglasnosti s ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta i ustavnim pravom sveučilišta na izbor svojih nastavnika, te otvara mogućnost izravnog političkog utjecaja i pritiska na članove akademske zajednice.

⁶³ Izv. prof. dr. sc. Marija Brajdić Vuković s Instituta za društvena istraživanja na tribini koju je organizirala Udruga Marie Curie alumnija (MCAA HR) 2. travnja 2022. godine istaknula je sljedeće: „*Mislim da su ogroman problem naši matični odbori i uopće nekakvo centralno biranje u znanstvena zvanja. Mislim da je trebalo iskoristiti ovaj instrument programskih ugovora koji je izvrstan instrument, gdje institucije same propisuju svoje ciljeve da zapravo ti ciljevi budu toliko ambiciozni da iznutra mora institucija zapravo se truditi da te ciljeve postigne. (...) Ovo što mi radimo s matičnim odborima zapravo priječi interdisciplinarnost i priječi multidisciplinarnost i radi ogromne prepreke dolasku stranih nastavnika u Hrvatsku. I mislim da bi zapravo institucije sa svojim ambicioznim programskim ugovorima mogle uz poštivanje nekakvih temeljnih nacionalnih kriterija mogle same propisivati toliko dobre zapravo kriterije koji će im omogućiti da ostvare programske ciljeve, da same svoja napredovanja učine izvrsnima. Tako da ja mislim da je krivo da stalno tražimo ista rješenja za probleme jer je očigledno da ih na taj način ne možemo riješiti.*“

Poveznica: https://www.youtube.com/watch?v=dxK_zcJXiwg, minuta 1:15:40 - 1:17:25.

6. Snižavanje kriterija izvrsnosti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja

Pitanje ukidanja sustava biranja u znanstvena zvanja otvara još jedno bitno pitanje – provjere izvrsnosti i kvalificiranosti znanstvenog kadra, odnosno bitnog snižavanja kriterija izvrsnosti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Ovo je vrlo ozbiljno pitanje, koje ako ne bude riješeno na zadovoljavajući način, može dovesti do urušavanja kvalitete čitavog sustava znanosti i visokog obrazovanja. U važećem Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju izvrsnost kod postupka stjecanja zvanja osigurana je na dva načina:

- Prvo, jedino **ovlaštena znanstvena organizacija** može, na temelju mišljenja stručnog povjerenstva, dati mišljenje i prijedlog nadležnom matičnom odboru za izbor u znanstveno zvanje. Dakle, zahtjev za izbor u znanstveno zvanje podnosi se znanstvenoj organizaciji ovlaštenoj za provođenje dijela postupka izbora (članak 33. stavak 3.). Rješenje o ovlaštenju za provođenje dijela postupka izbora u znanstveno zvanje izdaje ministar na temelju prijedloga Nacionalnog vijeća. Uvjet da znanstvena organizacija dobije navedeno ovlaštenje je taj da ona u stalnom radnom odnosu s punim radnim vremenom ima najmanje petnaest zaposlenika sa znanstvenim zvanjem u odgovarajućem znanstvenom području te najmanje sedam u odgovarajućem znanstvenom polju, odnosno interdisciplinarnom području, od čega najmanje tri znanstvena savjetnika (članak 34. stavak 1.).
- Drugo, odlukom **matičnog odbora** koji provjerava je li prijedlog u skladu s uvjetima za izbor, s podnesenim dokazima o ispunjavanju uvjeta, te da li je postupak provođenja izbora proveden u skladu s pravilima (članak 35. stavak 7.).

Odredba da postupak izbora, napredovanja ili reizbora može pokretati isključivo ovlaštena znanstvena organizacija izuzetno je bitno. Matični odbori u množini posla uglavnom prebrojavaju ispunjene uvjete bez ulaženja u meritum prijedloga koje je podnijela ovlaštena znanstvena organizacija. Time vjerodostojna provjera predloženika od strane ovlaštene znanstvene organizacije, da osim ispunjavanja formalnih uvjeta, predloženi vjerodostojno ispunjava i uvjete znanstvene izvrsnosti predstavlja vrlo važno jamstvo kvalitete i kvalificiranosti znanstveno-nastavnog kadra.⁶⁴

Ovakvo zakonsko uređenje koje predviđa dva načina osiguravanja izvrsnosti kod izbora u znanstvena zvanja zadržan je i u Nacrtu zakona Sveučilišta u Zagrebu (članak 90.-92.) kao i Nacrtu zakona Nacionalnog vijeća (članak 95.-97.). Nacrt zakona Ministarstva iz 2020. godine kojim se ukida sustav

⁶⁴ Razgovor s prof. dr. art. Enes Midžić koji je 33 godine bio član Matičnog odbora za polja kazališne umjetnosti (scenske i medijske umjetnosti), filmske umjetnosti (filmske, elektroničke i medijske umjetnosti pokretnih slika), glazbene umjetnosti, likovne umjetnosti, primijenjene umjetnosti, plesne umjetnosti i umjetnost pokreta, u kojem je u tri mandata bio i predsjednik.

biranja u zvanja i matičnih odbora također je zadržao rješenje da jedino ovlaštena organizacija ima ovlast za provođenje postupka izbora, napredovanja ili reizbora, ali sada na radna mjesta (članak 107.-111.). Sva tri zakonska nacrti, na isti način kao i važeći zakon, predviđaju da ovlaštena zakonska organizacija mora imati u stalnom radnom odnosu s punim radnim vremenom najmanje petnaest zaposlenika sa znanstvenim zvanjem u odgovarajućem znanstvenom području te najmanje sedam u odgovarajućem znanstvenom polju. Jedina razlika između postojećeg zakonskog rješenja i ova tri nacrti zakona odnosi se na umjetničko područje, gdje za razliku od važećeg zakona sva tri nacrti zakona određuju da ovlaštenje za provođenje dijela postupka potvrde umjetničke komponente umjetničko-znanstvenog zvanja imaju umjetničke akademije koje zapošljavaju najmanje deset nastavnika u umjetničko-nastavnom zvanju izabrana u odgovarajućem polju te najmanje pet u odgovarajućoj grani (Nacrt zakona Ministarstva iz 2020. godine predviđa dvanaest zaposlenika na umjetničko-nastavnim radnim mjestima u odgovarajućem polju).

Prijedlog zakona koji je ušao u zakonodavnu proceduru, međutim, ne predviđa postojanje ovlaštenih znanstvenih organizacija. Stoga je potrebno razmotriti kriterije za inicijalnu akreditaciju visokog učilišta predviđene u Nacrtu zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti koji je Ministarstvo uputilo u javno savjetovanje u razdoblju od 26. svibnja do 25. lipnja 2022. godine. U pogledu kriterija za inicijalnu akreditaciju visokog učilišta, Nacrt zakona ih snižava u pogledu potrebnog znanstveno-nastavnog osoblja u odnosu na postojeće kriterije,⁶⁵ te predviđa da fakultet, odnosno umjetnička akademija treba zapošljavati najmanje sedam nastavnika zaposlenih na znanstveno-nastavnom, odnosno umjetničko-nastavnom radnom mjestu u punom radnom vremenu. **Ovakvim rješenjem se značajno snižavaju kriteriji i standardi u pogledu provjere izvrsnosti i kvalificiranosti znanstvenog kadra kod provođenje postupka izbora, napredovanja ili reizbora što će imati dugoročno štetne posljedice na cijeli sustav znanosti i obrazovanja.** Osim što se ovakvim rješenjem otvara mogućnost snižavanja razine kvalitete izbora znanstvenika, istovremeno se stvaraju uvjeti za značajan porast broja (nedovoljno kvalitetnih) znanstvenika, prije svega na privatnim visokim učilištima (o odnosu privatnih i javnih visokih učilišta vidi osmo i deveto poglavlje).

Prof. dr. art. Enes Midžić, na 15. redovitoj sjednici Senata Sveučilišta u Zagrebu održanoj 19. srpnja 2022. godine, u tom pogledu istaknuo je sljedeće: *“Posebno je zabrinjavajuće da se ovim Prijedlogom zakona, koji ukida izbore u zvanja i znanstveno-nastavna odnosno umjetničko-nastavna zvanja,*

⁶⁵ Inicijalni kriteriji za dobivanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja sveučilištu određeni su u članku 6. Pravilnika o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta (Narodne novine, broj 24/10).

nauštrb izbora na radno mjesto, ukidaju i ovlaštene znanstvene organizacije koja daju mišljenje o ispunjavanju uvjeta izbora u zvanje. Time je kvalificiranost ovlaštene znanstvene organizacije s kritičnim brojem kvalificiranih nastavnika, koja je dosad bilo nadležna u svakom postupku izbora u zvanje, prepuštena trojici nastavnika na svakom fakultetu, koji čak ne mora biti niti nositelj studija u tom području. Time se sasvim dezavuiraju dostignuti kriteriji izbora u zvanja i otvara veliko područje manipulacijama izborom, koje ni matični odbori ni nacionalni kriteriji neće moći spriječiti. To se odnosi ne samo na javna već i privatna učilišta i svatko radi što god hoće. Vrlo sam dobro upoznat s tom tematikom. Kroz 33 neprekinute godine rada u matičnom odboru, u kojem sam u tri mandata i bio predsjednik, svjedočio sam o manipulacijama i pokušajima manipulacija pri izborima u zvanja. Bez ovlaštenih znanstvenih organizacija otvoren je prostor za uvođenje takvog trajnog stanja. Smatram da je to bitni udar na provjeru kvalitete i kvalificiranosti nastavnog kadra, a koje dovodi do entropije, a da mi fizičari ne zamjere, pozvati ću se na znamenitog njemačko-američkog teoretičara filma i likovnih umjetnost Rudolfa Arnheima: 'Entropija označuje stupanj neuređenosti kakva zatvorenog sustava, proces njegove razgradnje ili termičke smrti'."

Tablica: Postupak izbora, napredovanja ili reizbora

	ovlaštena organizacija	matični odbor
Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003.	DA	DA
Nacrt zakona Sveučilišta u Zagrebu iz 2019.	DA	DA
Nacrt zakona Ministarstva iz 2020.	DA	NE
Nacrt zakona Nacionalnog vijeća iz 2021.	DA	DA
Prijedlog zakona	NE	DA

Vezano za pitanje izvrsnosti znanstvenog kadra, zabrinjavajuće je što Prijedlog zakona općenito ne promiče izvrsnost u sustavu znanosti i visokog obrazovanju nego u biti snižava kriterije izvrsnosti što je u izravnoj suprotnosti s obrazloženjem Prijedloga zakona. Tako **nedostaju sustavni kriteriji znanstvene, stručne i nastavne izvrsnosti.**⁶⁶ U trenutno važećem zakonu u članku 32. propisani temeljni uvjeti za izbor u zvanja određeni su na sljedeći način: za znanstvenog suradnika može biti izabran istraživač koji ima doktorat znanosti i znanstvene radove koji ga afirmiraju kao priznatog

⁶⁶ Izlaganje prof. dr. sc. Mirka Planinića na javnoj tribini Udruge Marie Curie alumnija (MCAA HR) 2. travnja 2022. godine.

Poveznica: https://www.youtube.com/watch?v=dxK_zcJXiwg, minuta 21:00 – 25:55.

znanstvenika (stavak 2.); za višeg znanstvenog suradnika može biti izabran istraživač koji ima doktorat znanosti i znanstvene radove koji predstavljaju značajan doprinos znanosti te koji je najmanje pet godina bio u zvanju znanstvenog suradnika (stavak 3.); za znanstvenog savjetnika i znanstvenog savjetnika može biti izabran istraživač koji ima doktorat znanosti i znanstvene radove kojima je znatno unaprijedio znanost, pri čemu će se posebno cijeniti međunarodna afirmacija znanstvenika i međunarodna priznatost njegova znanstvena rada odnosno njegovo značenje u okviru nacionalnih sadržaja (stavak 4.).

Nacrt zakona Ministarstva iz 2020. godine temeljne uvjete za izbor, napredovanje i reizbor na znanstveno-nastavna i znanstvena radna mjesta uređuje u članku 115. Osnovni uvjet za izbor je stečeni akademski stupanj doktora znanosti (stavak 1.). Nacionalno vijeće propisuje minimalne uvjete za izbor, reizbor i napredovanje (stavak 9.),⁶⁷ a Rektorski zbor pravilnikom dodatne uvjete na sveučilištima (stavak 10.). Posebno se vrednuje pri izboru u svim zvanjima poslijedoktorsko usavršavanje u uglednoj instituciji u inozemstvu u trajanju od najmanje dvanaest mjeseci; doktorsko usavršavanje u uglednoj instituciji u inozemstvu u trajanju od najmanje šest mjeseci; obavljanje za traženo radno mjesto relevantnog stručnog i ili znanstvenog rada u pravnoj osobi čija poslovna djelatnost obuhvaća i istraživanje u kumulativnom trajanju od najmanje dvije godine (stavak 2.). Uvjeti za izbor ili napredovanje na radna mjesta određeni su na sljedeći način: za redovitog profesora i višeg znanstvenog suradnika vođenje projekta (stavak 3.); za znanstvenog savjetnika vođenje kompetitivnog projekta (stavak 4.); za znanstvenog savjetnika u trajnom zvanju vođenje kompetitivnog projekta i sudjelovanje u međunarodnim kompetitivnim projektima (stavak 5.).

S druge strane, Prijedlog zakona koji je ušao u zakonodavnu proceduru ne određuje minimalne kriterije koji bi trebali biti zadovoljeni pri izboru, napredovanju i reizboru na radna mjesta, već samo navodi tri uvjeta: 1) odgovarajući stupanj obrazovanja; 2) ispunjavanje uvjeta Nacionalnog vijeća; 3) ispunjavanje dodatnih kriterija utvrđenih općim aktom visokog učilišta i znanstvenog instituta (članak 39. stavak 1.). Na ovaj način se, kako je istaknuo prof. dr. sc. Mirko Planinić, otvara prostor za potpuno proizvoljno propisivanje kriterija od strane budućeg Nacionalnog vijeća koje donosi sveučilišne, znanstvene i umjetničke kriterije za pojedina znanstvena, odnosno umjetnička područja ili polja, na prijedlog Rektorskog zbora i nadležnoga matičnog odbora (članak 39. stavak 8.). Na isti način mogu postupati i visoka učilišta (privatna, ali i javna). U Prijedlogu zakona kriterij izvrsnosti se jedino primjenjuje prilikom izbora asistenta, gdje se određuje da se bira iz redova posebno uspješnih studenata (članak 39. stavak 6.).

⁶⁷ U članku 98. Nacrta zakona detaljno se uređuju minimalni uvjeti za izbor, napredovanje i reizbor.

Snižavanje kriterija izvrsnosti očituje se i u pogledu kriterija za članove Nacionalnog vijeća (u pogledu Hrvatske zaklade za znanost i snižavanja kriterija izvrsnosti, vidi četvrto poglavlje). Prijedlog zakona u članku 87. stavak 1. određuje samo da se Vijeće sastoji od petnaest članova, od kojih su četiri znanstvena savjetnika ili znanstvena savjetnika u trajnom izboru, sedam redovitih profesora ili redovitih profesora u trajnom izboru od kojih je najmanje jedan iz umjetničkog područja, dva profesora stručnog studija ili profesora stručnog studija u trajnom izboru te dvije osobe iz područja poduzetništva (u radu Nacionalnog vijeća sudjeluje jedan predstavnik reprezentativnih sindikata u djelatnosti znanosti i visokog obrazovanja bez prava odlučivanja). Prijedlog zakona međutim ne postavlja nikakve kriterije u pogledu izvrsnosti članova Nacionalnog vijeća koji dolaze iz reda znanstvenih savjetnika i znanstvenih savjetnika u trajnom izboru, odnosno redovitih profesora i redovitih profesora u trajnom izboru.

Za razliku od Prijedloga zakona, trenutno važeći zakon u članku 9. stavak 2. određuje da se članovi Nacionalnog vijeća u zvanju znanstvenog savjetnika u trajnom zvanju te redovitog profesora u trajnom zvanju biraju iz redova vrhunskih znanstvenika, osobito onih koji imaju svjetski priznate znanstvene radove iz više znanstvenih polja. Na isti način Nacrt Nacionalnog vijeća (članak 11. stavak 2.) i Sveučilišta u Zagrebu (članak 11. stavak 2.) određuje kriterij izvrsnosti prilikom imenovanja članova Nacionalnog vijeća. Nacrt prijedloga Ministarstva iz 2020. godine u tom pogledu u članku 94. stavak 12. određuje da članovi Nacionalnog vijeća predloženi od strane sveučilišta, znanstvenih instituta i HAZU-a moraju biti vrhunski znanstvenici ili vrhunski umjetnici te da je u slučaju vrhunskih znanstvenika nužan uvjet i vođenje kompetitivnih projekata te vodeće uloge u međunarodnim kompetitivnim projektima.

Tablica: Kriterij izvrsnosti pri izboru članova Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj

	kriterij izvrsnosti
Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003.	DA
Nacrt zakona Sveučilišta u Zagrebu iz 2019.	DA
Nacrt zakona Ministarstva iz 2020.	DA
Nacrt zakona Nacionalnog vijeća iz 2021.	DA
Prijedlog zakona	NE

Snižavanje kriterija izvrsnosti očituje se i u pogledu kriterija za članove matičnih odbora. Važeći zakon u pogledu članova matičnih odbora određuje da se oni biraju iz redova istaknutih znanstvenika, umjetnika i profesora odgovarajuće struke (članak 19. stavak 1.), odnosno da članovi matičnih odbora su osobito svjetski priznati znanstvenici (članak 19. stavak 4.). Na isti način kriterije za izbor članova matičnih odbora određuje Nacrt zakona Nacionalnog vijeća (članak 15. stavak 1. i 4.) kao i Sveučilišta u Zagrebu. S druge strane, Prijedlog zakona u članku 92. koji uređuje način izbora članova matičnih odbora uopće ne spominje kriterije izvrsnosti, već samo navodi da se članovi matičnog odbora imenuju iz reda redovitih profesora, redovitih profesora u trajnom izboru, znanstvenih savjetnika i znanstvenih savjetnika u trajnom izboru u odgovarajućem polju.

Tablica: Kriterij izvrsnosti pri izboru članova matičnih odbora

	kriterij izvrsnosti
Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2003.	DA
Nacrt zakona Sveučilišta u Zagrebu iz 2019.	DA
Nacrt zakona Ministarstva iz 2020.	–
Nacrt zakona Nacionalnog vijeća iz 2021.	DA
Prijedlog zakona	NE

Snižavanje kriterija izvrsnosti očituje se i kroz odredbe o javnim znanstvenim institutima prema kojima bi sada o znanstvenoj politici instituta odlučivali članovi upravnog vijeća za koje nisu određeni kriteriji izvrsnosti, odnosno stručnosti. Važeći zakon određuje da znanstveno vijeće utvrđuje i provodi znanstvenu politiku instituta (članak 26. stavak 5.). Prijedlog zakona, međutim, određuje da će upravno vijeće donositi misiju i strategiju razvoja znanstvenog instituta (članak 33. stavak 3.). Za razliku od Prijedloga zakona, Nacrt nacionalnog vijeća predviđa da upravno vijeće na prijedlog znanstvenog vijeća utvrđuje znanstvenu politiku (članak 84. stavak 6.). Nacrt zakona Ministarstva iz 2020. godine uređuje ovo pitanje na sljedeći način. Upravno vijeće donosi strategiju znanstvenog instituta na prijedlog ravnatelja i u slučaju javnog znanstvenog instituta u skladu sa strateškim dokumentima Republike Hrvatske (članak 82. stavak 2.). Znanstveno vijeće daje ravnatelju prethodno mišljenje u postupku donošenja strategije znanstvenog instituta (članak 84. stavak 7.). Posebno važno je istaknuti da ovaj Nacrt zakona određuje kriterije u pogledu članova upravnog vijeća – većina članova koje imenuje osnivač moraju biti stručnjaci iz područja djelatnosti znanstvenog instituta, ili imati iskustvo u upravljanju sustavom, ili ustanovama u sustavu znanosti i visokog

obrazovanja. Vezano za ovlasti upravnih i znanstvenih vijeća u javnim znanstvenim institutima, prof. dr. sc. Mladen Šolić, potpredsjednik za znanost Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, upozorio je na sljedeće:

*„Za javne znanstvene institute, Nacrt zakona donosi povećanja ovlasti Upravnih vijeća i određenu marginalizaciju Znanstvenih vijeća. Naime, lista ovlasti Upravnih vijeća jako se povećala u odnosu na sve prethodne inačice Zakona. Primjerice, Upravno vijeće donosi misiju i strategiju razvoja znanstvenog instituta (na prijedlog Znanstvenog vijeća) ili Upravno vijeće predlaže osnivaču promjenu djelatnosti i statusne promjene znanstvenog instituta. **Dakle, znanstvenici instituta nemaju nikakvu ili barem ne presudnu ulogu u utvrđivanju i provođenju znanstvene politike, donošenju misije i strategije razvitka svoje vlastite institucije. Štoviše, ništa ih se neće pitati kada osnivač odluči promijeniti njihovu djelatnost ili status. Umjesto toga, o tome će odlučivati osnivač preko većine u Upravnom vijeću. Istovremeno, uloga Znanstvenih vijeća je marginalizirana i svedena na tehničke zadatke i davanje neobvezujućih mišljenja.** U svim dosadašnjim Zakonima, prva točka u nabrojanju ovlasti Znanstvenog vijeća bila je: Utvrđuje i provodi znanstvenu politiku instituta. U ovom Nacrtu zakona ovakva je formulacija izbačena. Predlažem da se ovako definirana uloga Znanstvenog vijeća vratiti u ovaj Nacrt zakona.*

Znanstveno vijeće je u javnim znanstvenim institutima iznimno važno tijelo kojem treba prepustiti vođenje znanstvene politike instituta. Uloga osnivača je da kroz Upravno vijeće kontrolira zakonitost rada Instituta, te opravdanost trošenja financijskih sredstava. Uloga osnivača je također da uspostavi sustav periodičkog vrednovanja rezultata rada Instituta, koje bi provodilo neovisno tijelo prema jasnim i transparentnim kriterijima koje bi trebalo donijeti Nacionalno vijeće, a ulaganja u Institute (financiranje kroz programske ugovore, ulaganja u infrastrukturu i kapitalnu opremu, te brigu o ljudskom potencijalu) upravo bi se trebalo temeljiti na rezultatima vrednovanja. Također, osnivač ima na raspolaganju brojne druge alate kojima može poticati znanstvena istraživanja koja su od strateške važnosti za RH. Uostalom, u važećem Zakonu stoji da javne znanstvene institute osniva vlada RH radi ostvarivanja znanstvenih programa od strateškog interesa za RH, a Znanstveno vijeće, kao tijelo koje utvrđuje i provodi znanstvenu politiku instituta tome nikad nije bilo prepreka.

U slučaju Upravnih vijeća u javnim znanstvenim institutima (članak 33.) ne postaje nikakvi kriteriji koje treba ispunjavati osoba koja će biti predstavnik osnivača u Upravnom vijeću. Odgovornost tih članova, koji čine većinu u Upravnom vijeću i time kontroliraju sve odluke (posebice s obzirom na ovlasti

*koje im ovaj Nacrt zakona daje) je velika, pa stoga predlažem da se propišu kriteriji koje ti predstavnici trebaju ispunjavati, te da te kriterije donese Nacionalno vijeće.*⁶⁸

PRIJEDLOZI

S obzirom na sve navedeno predlaže se:

- zadržavanje zakonskog uređenja u pogledu ovlaštenih znanstvenih organizacija
- uvađanje sustavnih kriterija znanstvene, stručne i nastavne izvrsnosti
- uvađanje kriterija izvrsnosti kod izbora članova Nacionalnog vijeća
- uvađanje kriterija izvrsnosti kod izbora članova matičnih odbora
- u pogledu javnih znanstvenih instituta vidi prijedloga u četvrtom poglavlju.

⁶⁸ Komentar redni broj 102, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

7. Prava studentskih predstavnika

Studente je potrebno sukladno dobrim praksama u europskom visokom obrazovanju u što većoj mjeri uključiti u rad visokih učilišta, pa tako i u senat. Proturječno je da, s jedne strane, predlagatelj govori o potrebi što većeg uključivanja hrvatskog visokog obrazovanja i znanosti u europski prostor visokog obrazovanja, a s druge strane predlaže rješenja koja su suprotna tradiciji i standardima europskih sveučilišta. Ne iznenađuje stoga da se Hrvatski studentski zbor, glavno koordinativno tijelo svih studentskih zborova koje predstavlja 160.000 studenata, očitovao o Nacrtu zakona u javnom savjetovanju. Radi potpunijeg shvaćanja ovog važnog pitanja njihov komentar se ovdje prenosi u cijelosti:

„Studentice i studenti su nezaobilazni i najzastupljeniji članovi akademske zajednice te čine njezin temeljni razvojni potencijal. Uz ostale vrijednosti, akademska zajednica snažno promiče ravnopravnost i uključivost, a poštivanje tih vrijednosti očituje se ili niječe u odnosu studenata, ostalih sudionika u akademskoj zajednici i institucija unutar akademske zajednice. S obzirom na to da zaštita autonomije sveučilišta proizlazi iz zaštite akademske slobode pojedinaca unutar akademske zajednice, u Zakonu o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti nužno je osigurati autonomiju svih članova akademske zajednice pa tako i studentica i studenata. Utoliko je iznimno zabrinjavajuća namjera Ministarstva znanosti i obrazovanja da ukine stečena prava studentskih predstavnika na sudjelovanje u glasanju u postupku izbora nastavnika i suradnika na radna mjesta. Sustav visokog obrazovanja navedenim se Nacrtom udaljava od procesa poučavanja sa studentom u središtu - jednog od ključnih ciljeva EHEA (Europskog prostora visokog obrazovanja). Nadalje, pojedini prijedlozi krše osnovna studentska prava osigurana Bolonjskim procesom, koja prepoznaje i brani ESU (European Students' Union), krovna studentska organizacija koja predstavlja 20 milijuna studentica i studenata. Oduzimanje navedenih stečenih prava studentima otvara pitanje razložnosti i legitimiteta postojanja predstavničkih tijela studenata, s obzirom na to da podrazumijeva sužavanje ili potpuno uskraćivanje prava studentskog tijela na reprezentaciju. Hrvatski Nacionalni plan oporavka i otpornosti identificira važnost osnaživanja mladih u svrhu demografske revitalizacije te kao ključan aspekt navodi: „Mladima je potrebno dati mogućnost za angažman i aktivno uključivanje u život zajednice i procese donošenja odluka. Poticati će se veće uključivanje mladih u savjete mladih te njihovo sudjelovanje u procesima odlučivanja o upravljanju javnim poslovima od interesa i značaja za mlade i aktivno uključivanje u javni život.“ Oduzimanje prava studenticama i studentima na odlučivanje time je u suprotnosti s Nacionalnim planom oporavka i otpornosti.

Kao punopravni građani i članovi akademske zajednice, studentice i studenti s ostalim dionicima dijele odgovornost prema svome obrazovanju i institucijama koje postavljaju okvire obrazovnog procesa. S obzirom na to da studentice i studenti nisu bili uključeni u proces izrade Nacrta Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (nadalje: Nacrt Zakona), mi kao predstavnici studentica i studenata Republike Hrvatske ne možemo prihvatiti Nacrt Zakona bez izmjena navedenih u Prijedlogu izmjena Hrvatskog studentskog zbora na Nacrt Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti. Zanemarivanje studentskih doprinosa, prigovora i sugestija ometa institucionalni napredak jer se time svjesno i namjerno zanemaruje i diskriminira jedinstvenu perspektivu studentske populacije kao korisnika institucija i najzastupljenijeg člana akademske zajednice. Posljedično, narušava se legitimitet studentskog predstavništva, Hrvatskog studentskog zbora kao središnjeg predstavničkog tijela studentica i studenata te se derogira i obezvrjeđuje reprezentativnost studentske populacije u sklopu institucija i uloga studenata kao dionika visokog obrazovanja.”⁶⁹

Ne mogu se pritom zanemariti ni ozbiljne primjedbe u pogledu sudjelovanja studentskih predstavnika u senatu i u fakultetskim vijećima, posebno kod izbora rektora ili dekana. Međutim, **probleme koje se ističe, kao i nisku reprezentativnosti i time dvojbenu legitimiteta studentskih predstavnika koje predstavnici Ministarstva ističu, potrebno je riješiti drugim zakonskim režimima koji će osigurati veću participaciju i legitimitet studentskih predstavnika, što nije predmet ovog zakona.**⁷⁰ Stoga je

⁶⁹ Komentar redni broj 74, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

⁷⁰ Bivša ministrica znanosti i obrazovanja Blaženka Divjak u osvrtu na prvu verziju Nacrta zakon napisala je sljedeće vezano za ovu temu: „Studentski predstavnici u senatima i u fakultetskim vijećima ne sudjeluju u izboru rektora, odnosno dekana, što je primjereno u sadašnjem trenutku, ali je upitno je li to rješenje problema smislenog studentskog sudjelovanja u upravljanju sveučilištem. Naime, studenti su često zbog 15 % ukupnog broja glasova doslovno birali rektore i dekane, a događalo se su njihovi izbori biti temeljeni na impresijama, obećanjima kandidata, osobnim interesima pojedinih studenata pa čak i diktatu vodećih političkih opcija. Postoje izuzetci od ovoga obrasca, ali ustaljeno je pravilo da se studenti prema studentskim predstavnicima odnose kao prema „političarima“ u lošem smislu riječi, jer su brojni primjeri da su studentski predstavnici iskoristili svoj glas da se „uhljebe“ na neku poziciju na visokom učilištu ili u politici. Velika većina studenata zato niti ne izlazi na studentske izbore. Dakle, koncept studentskog predstavništva treba iz temelja mijenjati i to izmjenom Zakona o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama (2007). Pri tome treba mijenjati i način financiranja Studentskog zbora, ali i osigurati da se studentski predstavnici biraju pojedinačno, a ne po zavičajnim ili političkim listama (često se samo jedna lista formira pa niti nema alternative). Kod izbora čelnika visokih učilišta studenti mogu imati jedan glas ili pravo suspenzivnog veta koji bi odgodio izbor čelnika ako studenti imaju argumentirane stavove protiv kandidata, a temeljem provjerljivih podataka ili potrebe da se razjasne nedoumice. Slično pravo suspenzivnog veta imaju i danas studenti vezano uz pitanja od posebnog interesa za studente, po kojem studenti mogu odgoditi donošenje neke odluke, ali ne i zaustaviti tu odluku nakon određenog roka. I ne, nije istina da na drugim sveučilištima u Europi i razvijenom demokratskom svijetu, studenti biraju čelnike s ovako velikim utjecajem (15 %) na izbor, niti ovakav način prosječnom studentu osigurava njegovo demokratsko pravo. Čast izuzecima, ali studentske predstavnike bira nekoliko posto studenata, a pravom se okoristi nekolicina probitačnih.

P.S. (naknadno pojašnjenje) Studenti imaju pravo glasa na senatu i fakultetskim vijećima po svim drugim pitanjima kao i do sada, a u onima u kojima je izražen studentski interes (nastava) imaju i pravo suspenzivnog

Sveučilište u Zagrebu predložilo broj studentskih predstavnika povećati za 50 % - na ukupno do 15 % članova senata (te fakultetskih, odnosno akademjskih vijeća). Namjerno se predložila odredba općenitijeg izričaja, spominjući samo udio do 15 % studentskih predstavnika u Senatu, ostavljajući sveučilišnim statutima strukturnu razradu tih 15 %, tj. kako će pojedine kategorije studenata biti zastupljene u tih 15 %. Davanje mogućnosti da se taj udio odredi statutom sveučilišta predstavlja snažan izričaj sveučilišne autonomije koji je ujedno situacijski uvjetovan – razlikuje se od sveučilišta do sveučilišta.

Prijedlog zakona koji je izglasan u prvom čitanju u pogledu studentskih predstavnika u senatu i fakultetskom, odnosno akademjskom vijeću, odnosno akademjskom vijeću određuje da oni čine 10 % članova senata od čega 20 % mogu biti studenti poslijediplomskih studija (članak 12. stavak 2. i članak 19. stavak 2.). U pogledu odlučivanja, Prijedlog zakona određuje da studentski predstavnici u senatu i fakultetskom, odnosno akademjskom vijeću imaju pravo suspenzivnog veta pri odlučivanju o pitanjima promjene uvjeta studija, izmjene nastavnih programa i izvedbenog plana studija, pitanjima studentskog standarda te drugim pitanjima važnim za studente koja su utvrđena statutom sveučilišta. Način upotrebe suspenzivnog veta i potrebna većina prilikom obveznoga ponovnog odlučivanja uređuje se statutom sveučilišta. Studentski predstavnici u senatu ne sudjeluju u glasanju u postupku izbora nastavnika i suradnika na radna mjesta (članak 12. stavak 5. i članak 19. stavak 5.). U saborskoj raspravi ministar znanosti istaknuo je kako će se razmotriti i promjena Zakona o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama.

Vezano za pitanje studentskih predstavnika, potrebno je usporediti kako je ono normativno uređeno Nacrtom zakona Ministarstva iz 2020. godine, odnosno u Nacrtu zakona Nacionalnog vijeća iz 2021. godine. U Nacrtu Ministarstva studentski predstavnici čine najmanje 15 % ukupnog broja članova senata. Izbor i raspodjela studentskih predstavnika u senatu te njihovo sudjelovanje u radu senata određuje se statutom i u skladu sa zakonom (članak 26.). Na isti način uređeno je sudjelovanje studentskih predstavnika u radu fakultetskog vijeća, odnosno vijeća umjetničke akademije. U pogledu pitanja od posebnih interesa za studente za koja prilikom odlučivanja u vijeću studentski predstavnici imaju pravo suspenzivnog veta, ono se uređuje statutom fakulteta odnosno umjetničke akademije, u skladu sa statutom sveučilišta i Zakonom (članak 33.). Pitanja od posebnog interesa za studente posebice su ona vezana uz promjenu sustava studija, osiguravanja kvalitete studija, donošenja nastavnih programa, utvrđivanja izvedbenih planova nastave, studentske školarine i naknade te

veta. Dakle, jedno ograničenje o kojem se raspravlja je da od 100 glasača za rektora ili dekana, 15 budu studentski predstavnici koji su izabrani na izborima na koje je izašlo 1-2 % studenata.” Poveznica:

<https://www.facebook.com/prof.dr.sc.BlazenkaDivjak/posts/pfbid0btY2xWrWnU6wKSPCCnTaH5YZjSt6RFwyGMagV81kV1Gh589qNKSxZnSHgzHzWgcnl>

studentskog standarda. Nakon suspenzivnog veta nadležno vijeće ponovno raspravlja o navedenom pitanju u roku od 15 dana. Način uporabe studentskog suspenzivnog veta i potrebna većina u ponovnom odlučivanju nakon suspenzivnog veta pobliže se utvrđuju statutom visokog učilišta (članak 76.).

Nacrt zakona Nacionalnog vijeća također predviđa da studentski predstavnici čine 15 % ukupnog broja članova senata. Raspodjela mjesta predstavnika studenata u senatu određuje se statutom sveučilišta, a predstavnici studenata sudjeluju u radu senata u skladu sa statutom sveučilišta (članak 128.). Statutom sveučilišta utvrđuju se pitanja od posebnog interesa za studente, za koja prilikom odlučivanja u senatu studentski predstavnici imaju pravo suspenzivnog veta. Pitanja od posebnog interesa za studente posebice su ona vezana za promjenu sustava studija, osiguranja kvalitete studija, donošenja nastavnih programa, utvrđivanja izvedbenih planova nastave, participacije studenata u troškovima studiranja te studentskog standarda. Nakon suspenzivnog veta senat ponovno raspravlja o navedenom pitanju najranije u roku od 8 dana. U ponovljenom odlučivanju nema suspenzivnog veta. Način upotrebe studentskog suspenzivnog veta kao i potrebna većina u ponovnom odlučivanju nakon suspenzivnog veta pobliže se utvrđuje statutom sveučilišta (članak 134.). Na isti način uređeno je sudjelovanje studentskih predstavnika u radu fakultetskog, odnosno akademskog vijeća (članak 137.).

8. Diskriminacija javnih sveučilišta u Rektorskom zboru

Predlagatelj Prijedloga zakona nije objasnio zašto se izjednačavaju javna i privatna sveučilišta istovjetnim sudjelovanjem u Rektorskom zboru. Predloženo rješenje sporno je iz nekoliko razloga.

Prvo, privatna i javna učilišta imaju međusobno različite, često i oprečne ciljeve djelovanja. Prije svega, privatna sveučilišta djeluju prema načelu ekonomske profitabilnosti.

Drugo, privatna sveučilišta manjeg su ustrojbenog obujma s povećanom fleksibilnošću zasnivanja ustrojbenih jedinica. Uz to, ona nisu podložna istim procesima i provjerama kao javna sveučilišta, te imaju drukčije modele upravljanja.

Treće, izjednačavanje sveučilišta u Rektorskom zboru bez uvažavanja njihovog stvarnog značenja i važnosti za sustav znanosti i visokog obrazovanja te, naposljetku, veličine (u smislu broja studenata i osoba izabranih u znanstveno nastavna zvanja) u svojoj je biti duboko diskriminatorno i neopravdano. U akademskoj godini 2019./20. na privatnim sveučilištima studiralo je ukupno 4.716 studenata (od 132.848) ili 3,55 %. **S ukupno 3,55 % studenata upisanih na privatna sveučilišta, ona će prema Prijedlogu prijedloga Zakona u Rektorskom zboru dobiti čak 25 % glasova.** Istovremeno, **Sveučilište u Zagrebu**, na kojemu je studiralo 63.626 tisuće ili 47,62 % ukupnog broja studenata, **prema Prijedlogu zakona će u Rektorskom zboru imati 8,33 % glasa.** Nelogičnost i neodrživost predloženog rješenja još je očitija ako uzmemo u obzir sedam najmanjih (javnih i privatnih) sveučilišta po broju studenata u akademskoj godini 2019./20. **Tako ispada da sedam sveučilišta s ukupnim brojem od 18.448 studenata ili 13,97 % može donositi odluke jer imaju ukupno 58,33 % glasova.**

I dosadašnje rješenje je u svojoj biti diskriminiralo velika sveučilišta, prije svega Sveučilište u Zagrebu. Ako pogledamo samo broj studenata na javnim sveučilištima u akademskoj godini 2019./20., vidimo da je na javnim sveučilištima studiralo ukupno 128.132 studenata. I dok je na Sveučilištu u Zagrebu 2019./20. akademske godine studiralo 49,65 % studenata (u odnosu na javna sveučilišta), u Rektorskom zboru zagrebačko Sveučilište je s jednim glasom imalo 11,11 % glasova.⁷¹ Sada se ta diskriminacija dodatno povećava uključivanjem privatnih sveučilišta u Rektorski zbor pod istim uvjetima i na jednak način kao i javna sveučilišta, iako je njihova uloga vrlo mala uzimajući u obzir cjelokupni sustav znanosti i obrazovanja **(dobivaju 25 % glasova u**

⁷¹ Sveučilište u Zagrebu također stvara 50 % nacionalne znanstvene publikacije prema Web of Science te sudjeluje u programu Obzor s 82,5 % vrijednosti svih Obzor 2020 projekata na hrvatskim sveučilištima (<https://rpubs.com/mrajter/H2020analiza>).

Rektorskom zboru sa 3,55 % studenata i 1,54 % nastavnika i suradnika zaposlenih na temelju ugovora o radu).

Iz navedenih razloga predloženo rješenje je duboko diskriminatorno, te neopravdano pogoduje privatnim sveučilištima. Treba uvažiti stvarnost, a ne formalnom nominalnošću provoditi izjednačavanje koje to u biti nikako nije. Sastav, struktura i glasovanje u Rektorskom zboru trebaju biti uređeni ili kao do sada ili, pak, alternativno kako se predlaže, dakle da se pritom normativno uvažavaju stvarnosti glede veličine sveučilišta (kriterij osoba izabranih u znanstveno-nastavna zvanja predlaže se jer je znatno jednostavnije i lakše pratiti njihov broj, nego broj upisanih studenata). Treće moguće rješenje je da uz rektore svih javnih sveučilišta u radu Rektorskog zbora sudjeluje, bez prava odlučivanja, predstavnik privatnih sveučilišta.

Nastavnici i suradnici u nastavi zaposleni na temelju ugovora o radu na sveučilištima u akademskoj godini 2020./21.

Naziv sveučilišta	Broj	Postotak
Sveučilište u Zagrebu	5619	53,48 %
Sveučilište u Rijeci	1293	12,29 %
Sveučilište u Splitu	1285	12,21 %
Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku	1123	10,67 %
Sveučilište u Zadru	425	4,04 %
Sveučilište Sjever	194	1,84 %
Sveučilište Jurja Dobrile u Puli	189	1,79 %
Sveučilište u Dubrovniku	157	1,49 %
Sveučilište u Slavonskom Brodu	72	0,68 %
Sveučilišta - privatna	162	1,54 %
UKUPNO	10519	

IZVOR: Visoko obrazovanje u 2020., Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2021., str.

84.

Broj studenata po akademskoj godini i nazivu
sveučilišta (2013/14 - 2019/20)

Naziv ustanove nositelja	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Sveučilište u Zagrebu	65.851	64.837	65.161	66.299	66.236	65.178	63.626
Sveučilište u Splitu	20.429	20.237	19.641	19.529	19.325	18.716	18.494
Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku	17.608	17.123	17.002	17.310	17.232	15.996	16.299
Sveučilište u Rijeci	16.247	15.883	16.076	16.446	16.483	16.177	15.981
Sveučilište u Zadru	4.435	4.858	4.972	5.479	5.605	5.624	5.217
Sveučilište Sjever	458	2.708	2.824	2.892	2.917	3.392	3.783
Sveučilište Jurja Dobrile u Puli	3.652	3.507	3.564	3.719	3.868	3.662	3.308
Libertas međunarodno sveučilište	34	89	149	1.288	1.610	1.952	2.035
Sveučilište u Dubrovniku	1.769	1.767	1.763	1.840	1.792	1.708	1.424
Veleučilište VERN	1.545	1.592	1.688	1.707	1.661	1.468	1.396
Hrvatsko katoličko sveučilište	305	425	593	851	1.095	1.212	1.285
UKUPNO	132.333	133.026	133.433	137.360	137.824	135.085	132.848

Izvor podataka: Državni zavod za statistiku

Obrada podataka: Agencija za znanost i visoko obrazovanje

<https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/statistike>

9. Urušavanje sustava javnih i otvaranje prostora osnivanju novih privatnih visokih učilišta?

Analizom odredaba Nacrta zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti opravdano se postavlja pitanje stvaraju li se njime pretpostavke za urušavanje sustava javnih i otvaranje prostora osnivanju novih privatnih visokih učilišta. Da bismo shvatili zašto se otvara ovo pitanje, potrebno je prvo objasniti na koji način je uređen postupak inicijalne akreditacije za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja prema sadašnjem zakonu. Podnositelj zahtjeva ima, uz osnivački akt, elaborat o osnivanju koji sadržava studiju o opravdanosti koja za javna visoka učilišta mora biti **sukladna strateškom dokumentu mreže visokih učilišta, dokaze o odgovarajućem prostoru i opremi** te ispunjavanju uvjeta za obavljanje znanstvene djelatnosti (ako želi izvoditi sveučilišne studentske programe), bankarskoj garanciji (privatna visoka učilišta), **obvezu dvogodišnjeg zajedničkog izvođenja postojećeg programa s mentorskom ustanovom** (ugovor s već postojećim visokim učilištem o zajedničkom izvođenju studentskog programa koji ima dopusnicu). Ako Ministarstvo na osnovi pozitivne preporuke Agencije izda suglasnost za osnivanje visokog učilišta, protekom najmanje dvije godine od izdavanja suglasnosti, visoko učilište podnosi Ministarstvu dokaze o ispunjavanju svih potrebnih uvjeta te potvrdu matičnog visokog učilišta da je visoko učilište koje traži izdavanje dopusnice izvodilo studentski program najmanje dvije godine (Agencija tada donosi akreditacijsku preporuku ministru o izdavanju dopusnice, ili odbijanju zahtjeva).

Nacrt zakona značajno mijenja postupak inicijalne akreditacije na tri načina:

- **Prvo, ukida se obaveza dvogodišnjeg zajedničkog izvođenja postojećeg programa s mentorskom ustanovom.** U svrhu praćenja rada visokog učilišta, osniva se povjerenstvo koje prati rad visokog učilišta tri godine, a izvođenje studija tijekom prvoga ciklusa izvođenja cjelovitoga studija.
- **Drugo, Nacrt zakona značajno snižava minimalne akreditacijske uvjete** u pogledu prostornih kapaciteta, potrebnog broja nastavnika koji bi trebali biti kvalificirani za studij koji izvode tj. izabrani u odgovarajućem području i polju, ali i vezano za ideju da se potreban broj nastavnika definira kroz ECTS-e budući su oni prije svega mjera opterećenja studenata, a ne nastavnika (članci 10. do 12. Nacrta zakona). I sama Agencija za znanost i visoko obrazovanje u javnom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga Zakona predlaže da se preispitaju minimalni akreditacijski uvjeti na način kako su oni definirani prijedlogom zakona jer bi se njima razlikovali i odmakli od europske prakse.⁷²

⁷² U tom pogledu AZVO je komentirao sljedeće: *“Predlaže se preispitati minimalne akreditacijske uvjete na način kako su oni definirani prijedlogom zakona (posebice vezano uz potreban broj nastavnika koji bi trebali biti*

- **Treće, ukida se mreža visokih učilišta (i javnih znanstvenih organizacija).** Umjesto mreže, sada će se novo javno visoko učilište osnivati temeljem mišljenja Nacionalnog vijeća o potrebi osnivanja javnog visokog učilišta (članak 13. stavak 4. Nacrta zakona). Ovdje je potrebno podsjetiti da će prema Prijedlogu Zakona o visokom obrazovanju konačnu (zatvorenu) listu kandidata za Nacionalno vijeće od sada predlagati Vlada (na prijedlog ministra), a ne više nadležni saborski odbor.

Vezano za snižavanje minimalnih akreditacijskih uvjeta, potrebno je istaknuti kako nije jasno zašto je predlagatelj odlučio u zakonske odredbe uključiti i kriterije za inicijalnu akreditaciju visokog učilišta, znanstvenog instituta i studija. Opći akt mora biti precizan, jasan i pregledan. To posredno podrazumijeva izbjegavanje prenormiranosti i napuštanje shvaćanja da se sva pravila ponašanja u nekom području društvene djelatnosti pravno urede općim aktima najveće pravne snage. Umjesto da ministar odredi ove uvjete pravilnikom, prepustio je Saboru da donese (zakonsku) odluku o snižavanju akreditacijskih uvjeta.⁷³

Koliko je sporno ovo snižavanje minimalnih uvjeta, najbolje ilustrira promjena u pogledu prostornih kapaciteta. Trenutno pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta u članku 5. stavak 2. u pogledu adekvatnosti prostornih kapaciteta za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja određuje da na svakog studenta dolazi **u pravilu 1,25m² upotrebljivog prostora**. Nacrt zakona s druge strane u članku 12. stavak 1. određuje da u svrhu inicijalne akreditacije studija visoko učilište treba osigurati **najmanje 0,5 m² prostornih kapaciteta po studentu**.⁷⁴

kvalificirani za studij koji izvode tj. izabrani u odgovarajućem području i polju; ali i vezano za ideju da se potreban broj nastavnika definira kroz ECTS-e budući su oni prije svega mjera opterećenja studenata, a ne nastavnika te bi se time razlikovali i odmakli od europske prakse)." Vidjeti komentare Agencije za znanost i visoko obrazovanje i Sveučilišta u Zagrebu u javnom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću o Nacrtu prijedloga Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti održanom u razdoblju od 26. svibnja do 25. lipnja 2022. godine i dostupno na portalu e-Savjetovanja, na sljedećoj poveznici: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=20721>

⁷³ Do sada je navedena materija bila uređena Pravilnikom o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice (Narodne novine, broj 83/10), odnosno Pravilnikom o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta (Narodne novine, broj 24/10).

⁷⁴ Interesantno je ovaj standard usporediti s Državnim pedagoškim standardom za osnovnoškolski i srednjoškolski sustav i odgoj koji određuje da površina učionice je 2,5 m² po učeniku, visine 3 do 3,2 m (Državni pedagoški standard osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja (Narodne novine, broj 63/08 i 90/10.), članak 23. stavak. 2.; Državni pedagoški standard srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja (Narodne novine, broj 63/08 i 90/10), članak 24. stavak 1.).

Značajno se mijenjaju i zakonski kriteriji u pogledu potrebnog broja znanstveno-nastavnog osoblja. Prema trenutno važećem pravilniku dopusnica za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja izdat će se sveučilištu koje ima: (1) najmanje šest zaposlenika u znanstveno-nastavnom ili/i umjetničko-nastavnom zvanju s punim radnim vremenom za preddiplomski studijski program; (2) najmanje tri zaposlenika u znanstveno-nastavnom ili/i umjetničko-nastavnom zvanju s punim radnim vremenom za diplomski studijski program, uz uvjet da je već akreditiran preddiplomski studij iz znanstvenog ili umjetničkog polja za koji se traži dopusnica; (3) najmanje devet zaposlenika u znanstveno-nastavnom ili/i umjetničko-nastavnom zvanju s punim radnim vremenom za integrirani preddiplomski i diplomski studijski program; (4) najmanje dva zaposlenika u znanstveno-nastavnom ili/i umjetničko-nastavnom zvanju s punim radnim vremenom za poslijediplomski specijalistički studijski program uz uvjet da je već akreditiran diplomski odnosno integrirani preddiplomski i diplomski studij iz znanstvenog ili umjetničkog polja za koji se traži dopusnica; (5) najmanje pet zaposlenika u znanstveno-nastavnom ili/i umjetničko-nastavnom zvanju s punim radnim vremenom za poslijediplomski sveučilišni studijski program, uz uvjet da je već akreditiran diplomski odnosno integrirani preddiplomski i diplomski studij iz znanstvenog ili umjetničkog polja za koji se traži dopusnica.⁷⁵

Za razliku od dosadašnjeg uređenja, Nacrt zakona o osiguravanju kvalitete u članku 16. stavak 5. određuje da sveučilište treba zapošljivati najmanje 21 nastavnika zaposlenih na znanstveno-nastavnom, odnosno umjetničko-nastavnom radnom mjestu u punom radnom vremenu. Najmanje sedam nastavnika treba biti zaposleno u pojedinom polju u kojem djeluje sveučilište. Fakultet, odnosno umjetnička akademija treba zapošljivati najmanje sedam nastavnika zaposlenih na znanstveno-nastavnom, odnosno umjetničko-nastavnom radnom mjestu u punom radnom vremenu. Potrebno je ovdje istaknuti na zakonsko određenje sveučilišta u članku 10. stavak 1. Prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti prema kojem sveučilište obavlja djelatnost visokog obrazovanja, znanstvenu odnosno umjetničku djelatnost i stručnu djelatnost u najmanje dva znanstvena područja, odnosno u znanstvenom i umjetničkom području te u najmanje tri polja.

Navedene promjene otvaraju sljedeća pitanja:

- **Prvo**, kako se unaprjeđuje kvaliteta visokih učilišta i znanstvenih organizacija ako su sada kriteriji koji se traže u pogledu njihova osnivanja niži nego što su bili do sada, a navodno je ovo cilj donošenja novoga Zakona (barem se tako navodi u obrazloženju)?
- **Drugo**, u obrazloženju Nacrta zakona ističe se da „*analizom postojećeg stanja sustava znanosti i visokog obrazovanja, posebice u dijelu koji se odnosi na broj akreditiranih studijskih programa*

⁷⁵ Članak 6. Pravilnika o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta (Narodne novine, broj 24/10).

te broj visokih učilišta, razvidno je kako je sustav osiguranja kvalitete nužno usmjeriti prema racionalizaciji kao osnovnoj pretpostavci podizanja razine kvalitete visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj.“ Nadalje se ističe da „pored ekspanzije studijskih programa, dodatno zabrinjava i brojnost visokoobrazovnih institucija kojih je u Republici Hrvatskoj trenutno preko 130.“ **Za očekivati bi bilo da se u tom slučaju zadrže barem isti kriteriji, ili čak da se oni postrože, ako je cilj zakona da se smanji ili barem ne povećava broj visokih učilišta.** Umjesto toga, Ministarstvo predlaže snižavanje minimalnih akreditacijskih uvjeta što govori u prilog tezi da će reforma dovesti do daljnje inflacije visokih učilišta, pa i sveučilišta.

- **Treće, nije jasno zašto se novim zakonskim uređenjem predviđa ukidanje mreže javnih visokih učilišta, pretpostavke sustavnog vođenja i razvijanja sustava.** Mreža visokih učilišta i studijskih programa strateški je dokument koji sadržava smjernice i kriterije za osnivanje novih visokih učilišta i studijskih programa te projekciju osnivanja novih javnih visokih učilišta. Upravo taj dokument ima za cilj temeljem jasnih kriterija dati smjernice za osnivanje novih visokih učilišta i studijskih programa. Dokument ujedno ima za cilj razvoj sustava visokoga obrazovanja uskladiti s potrebama hrvatskoga društva.⁷⁶ Ukidanje Mreže značilo bi odustanak od strateškoga promišljanja o osnivanju novih visokih učilišta i studijskih programa. Upravo iz svih tih razloga dokument Mreže mora i dalje postojati, ali s unaprijeđenim kriterijima koje je izradilo Hrvatsko povjerenstvo za unaprjeđenje bolonjskoga procesa godine 2018.⁷⁷

⁷⁶ Prof. dr. sc. Mirjana Polić Bobić, predsjednica Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj te član Nacionalnog vijeća akademik Ivica Kostović su u tom pogledu istaknuli sljedeće: „*Prijedlogom Zakona o visokom obrazovanju nije predviđeno ni da Nacionalno vijeće predlaže dokument Mreže visokih učilišta i studijskih programa na donošenje Hrvatskom saboru. Dokument se ne spominje nigdje u prijedlogu Zakona. Istodobno, kao najveći problem hrvatskog visokog obrazovanja resorno ministarstvo ističe bujanje studijskih programa i nepopunjenost studijskih programa studentima što je u tekućoj akademskoj godini poprimilo katastrofalne razmjere (1/4 upisnih mjesta ostala je nepopunjena). Slažemo se da je riječ o velikom i složenom problemu. Dokument Mreže je instrument kojim se dokazuje opravdanost postojanja odnosno uspostavljanja novog studijskog programa ili visokog učilišta. On je potreban svim dionicima u ovom sustavu kao instrument na temelju kojega se donose prijedlozi i odluke, a ako ga se ne poštuje može barem služiti kao orijentacija. Stoga taj dokument može i treba konzultirati i kad se raspravlja o gore navedenom gorućem problemu. Hrvatsko povjerenstvo za Bolonjski proces Nacionalnog vijeća, koje je prestalo raditi sa završetkom mandata odnosno izborom polovice članova Nacionalnog vijeća 2021. godine, praktički je dovelo do kraja postupak dopuna i doradu kriterija Mreže, a AZVO je napravila analitičku sliku sustava. Dakle, ažurirani dokument Mreže je skoro dogotovljen i njega Nacionalno vijeće može dovršiti u razmjerno kratkom roku i predložiti njegovo usvajanje Hrvatskom saboru, ali je u Nacionalnom vijeću prevladalo mišljenje da nije potreban jer ga prijedlog ovog Zakona ne predviđa.*“

Komentar redni broj 102, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

⁷⁷ Ustroj pojedine javne službe najčešće se određuje aktom koji se naziva upravo „mreža“. Stoga je riječ o institutu ustaljenom u hrvatskom pravnom poretku:

- Državna mreža meteoroloških, hidroloških, meteorološko-oceanografskih i fenoloških postaja (Narodne novine, broj 142/21) na temelju članka 7. stavaka 2. i 5. Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj djelatnosti
- Mreža domova socijalne skrbi i djelatnosti socijalne skrbi (Narodne novine, broj 106/06) na temelju članka 94. stavka 1. Zakona o socijalnoj skrbi

Ukidanje obaveza dvogodišnjeg zajedničkog izvođenja postojećeg programa s mentorskom ustanovom, te snižavanje minimalnih akreditacijskih uvjeta, kao i ukidanje mreže visokih učilišta i studijskih programa olakšava osnivanje novih visokih učilišta i studijskih programa. Postavlja se pitanje posljedica ovih promjena. **U pogledu javnih visokih učilišta**, teško je zamisliti da bi se državna vlast odlučila na daljnje osnivanje javnih visokih učilišta, s obzirom da je ovom reformom prepoznat problem prevelikog broja (javnih) visokih učilišta. Međutim, nepostojanje Mreže i prepuštanje da Nacionalno vijeće, koje je sada savjetodavno tijelo ministra, od slučaja do slučaja donosi mišljenja o potrebi osnivanja javnih sveučilišta moglo bi dovesti do nekontroliranoga i neracionalnoga trošenja proračunskih sredstava.

Glede privatnih visokih učilišta, potrebno je naglasiti da nitko ne može biti protiv osnivanja kvalitetnih privatnih visokih učilišta koji će unaprijediti kvalitetu visokoškolskih studija u Republici Hrvatskoj. Uostalom, u Republici Hrvatskoj već djeluje više kvalitetnih privatnih visokih učilišta. Međutim, kada se sagledaju dosadašnja iskustva zemalja u okruženju koje su nizom karakteristika usporedive s Hrvatskom, ne možemo očekivati da će daljnje povećanje broja privatnih visokih učilišta riješiti probleme u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Uz to, trend „privatizacije“ znanosti i visokog obrazovanja u kombinaciji s idealom kratkoročne isplativosti u malim zemljama poput Hrvatske dugoročno vodi u potpuni nestanak tzv. fundamentalnih istraživanja budući da ona nisu neposredno isplativa. A bez takvih istraživanja akademska se zajednica marginalizira, u stručnom smislu provincijalizira i postaje sve irelevantnijom, bez obzira na stupanj međunarodne suradnje pojedinaca.⁷⁸ Osim toga, iskustva u susjednim zemljama (Srbija, Bosna i Hercegovina) pokazuju kako

-
- Mreža hitne medicine (Narodne novine, broj 49/16 i 67/17) na temelju članka 110. podstavka 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti
 - Mreža i kriteriji o dovoljnom broju autoškola (Narodne novine, broj 117/12) na temelju članka 201. stavka 2. Zakona o sigurnosti prometa na cestama
 - Mreža i kriteriji o dovoljnom broju stanica za tehnički pregled vozila (Narodne novine, broj 129/09 i 22/13) na temelju članka 259. stavka 4. Zakona o sigurnosti prometa na cestama
 - Mreža javne zdravstvene službe (Narodne novine, broj 101/12, 31/13, 113/15 i 20/18) na temelju članka 37. stavka 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti
 - Mreža osnovnih i srednjih škola, učeničkih domova i programa obrazovanja (Narodne novine, broj 70/11, 62/17 i 86/18) na temelju članka 10. stavka 3. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi
 - Mreža regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju (Narodne novine, broj 45/18) na temelju članka 33. stavka 7. Zakona o strukovnom obrazovanju
 - Mreža telemedicinskih centara (Narodne novine, broj 94/21) na temelju članka 38. stavka 9. Zakona o zdravstvenoj zaštiti
 - Mreža ugovornih subjekata medicine rada (Narodne novine, broj 55/11) na temelju članka 38. stavka 2. Zakona o zdravstvenoj zaštiti
 - Osnovna mreža zdravstvene djelatnosti (Narodne novine, broj 188/04 i 115/07) na temelju članka 38. Zakona o zdravstvenoj zaštiti
 - Mreža predškolskih ustanova na nacionalnoj razini nije donesena, ali je Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije (Narodne novine, broj 124/14) predviđeno njezino donošenje.

⁷⁸ Deklaracija o znanosti i visokom obrazovanju, Sindikat visokog obrazovanja i znanosti Akademska solidarnost, 2012., str. 29-34.

je trend komercijalizacije i „privatizacije“ sustava visokog obrazovanja prouzročio pad kvalitete ne samo znanosti, nego i studiranja. **Ovakav scenarij potrebno je izbjeći.** S obzirom na navedeno, nije jasno zašto se snižavaju minimalni akreditacijski uvjeti za osnivanje novih visokih učilišta, te zašto se bitno snižavaju kriteriji i standardi u pogledu provjere izvrsnosti i kvalificiranosti znanstvenog kadra prilikom provođenja postupka izbora, napredovanja ili reizbora jer to upravo upućuje na razvoj kojem svjedočimo u susjednim zemljama.⁷⁹

PRIJEDLOZI

U pogledu **Nacrta zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti** predlaže se:

- zadržavanje obaveze dvogodišnjeg zajedničkog izvođenja postojećeg programa s mentorskom ustanovom kod postupka inicijalne akreditacije (više članaka Nacrta zakona)
- zadržavanje istih, ili čak postrožavanje kriterija kod osnivanja novih visokih učilišta (članak 12. Nacrta zakona)
- zadržavanje mreže visokih učilišta i studija te javnih znanstvenih organizacija (članak 2. stavak 2. te članak 14. stavak 2. točka 2. Nacrta zakona)
- u pogledu Agencije za znanost, vidi prijedloge gore.

⁷⁹ Prijedlog zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti koji je ušao u zakonodavnu proceduru ne predviđa postojanje ovlaštenih znanstvenih organizacija. S obzirom da se Nacrtom zakona o osiguravanju kvalitete značajno snižavaju kriteriji za inicijalnu akreditaciju visokog učilišta u pogledu potrebnog znanstveno-nastavnog osoblja, time se ujedno značajno snižavaju kriteriji i standardi u pogledu provjere izvrsnosti i kvalificiranosti znanstvenog kadra kod provođenje postupka izbora, napredovanja ili reizbora što će imati dugoročno štetne posljedice na cijeli sustav znanosti i obrazovanja. Osim što se ovakvim rješenjem otvara mogućnost snižavanja razine kvalitete izbora znanstvenika, istovremeno se stvaraju uvjeti za značajan porast broja (nedovoljno kvalitetnih) znanstvenika, prije svega na privatnim visokim učilištima (vidi šesto poglavlje).

10. Ostala specifična pitanja

Postoji još niz važnih, a sadržajno i nomotehnički nedorečenih zakonskih rješenja u ovom Prijedlogu zakona koje nisu predmet ove studije. U ovom dijelu izložit će se još pojedine sporne odredbe, ali i zakonska rješenja koja su ispuštena iz ovog prijedloga zakona. Primjedba načelne naravi odnosi se na sam naziv zakon. Predlaže se promjena naziva zakona u: Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Od Ministarstva znanosti i obrazovanja predloženo inverzirano rješenje predstavlja potpuni diskontinuitet i naziva i posljedične strukture zakona. Također, osim diskontinuiteta, koji je i meritorno i tehnički, pa i nomotehnički nepotreban i neoportun, postavlja se pitanje poručuje li se time nešto što je u biti drukčije od dosadašnjih shvaćanja, tj. poručuje li se da znanstvena djelatnost jest drugotna i da nju stvara visoko obrazovanje, a ne kao do sada da visoko obrazovanje proizlazi iz znanstvene djelatnosti kao prvotne i najvažnije kategorije.

Promjena naziva možda i najbolje ilustrira odstupanje Nacrta zakona od dosadašnjeg sustava sveučilišta koji počiva na humboldtskoj ideji. Sveučilišta humboldtskog tipa temelje se na tri načela: (1) jedinstva istraživanja i podučavanja; (2) zaštite akademske slobode, slobode podučavanja i slobode učenja; (3) središnje važnosti filozofskog fakulteta. Ideja središnjeg mjesta filozofije u funkcioniranju sveučilištem već dulje vremena je dovedena u pitanje. Druga dva načela su i dalje vodilja u funkcioniranju modernih sveučilišta, iako su akademske slobode ugrožene u nizu zemalja. Nacrt zakona, kao što je prethodno objašnjeno, stvara pretpostavke za ograničavanje akademskih sloboda. Promjena naziva zakona upućuje da se ovim Nacrtom zakona odustaje i od prvog načela humboldtskog sveučilišta.

Znanstvena istraživanja su temelj sveučilišne nastave, iz njih ona izvire i na njima se temelji, prema humboldtskim načelima jedinstva istraživanja i nastave. U tom smislu, neodrživo je predloženo rješenje stručnog nositelja izrade propisa koje se obrazlaže time da većinu materije obuhvaća visoko obrazovanje, a ne znanstvena djelatnost. Time obrazlagati takav diskontinuitet je neodrživo. Zadržavanje dosadašnjeg naziva, kako se predlaže, podrazumijeva i rekonceptualizaciju strukture općeg akta tako da na prvo mjesto dođe materija znanstvene djelatnosti, a zatim materija visokog obrazovanja.

10.1. Društvena odgovornost akademske zajednice

U odnosu na postojeći Zakon, Nacrt zakona koji je upućen u javno savjetovanje uopće nije spominje društvenu odgovornost akademske zajednice. Sveučilište u Zagrebu predložilo je da se u Nacrtu zakona uključi odredba o društvenoj odgovornosti akademske zajednice na sljedeći način: „*Akadske*

slobode, akademska samouprava i autonomija sveučilišta uključuju i odgovornost akademske zajednice prema društvenoj zajednici u kojoj djeluje“. U Prijedlogu zakona u članku 4. stavak 4. sada se određuje da „*autonomija sveučilišta uključuje odgovornost prema društvenoj zajednici*“. Nije jasno zašto su pri tom ispuštene akademske slobode i akademska samouprava, s obzirom da je gore predložena odredba sadržana u važećem Zakonu (članak 4. stavak 6.), Nacrtu zakona Sveučilišta iz Zagreba (članak 8.), Nacrtu zakona Ministarstva iz 2020. godine (članak 9. stavak 3.) te Nacrtu zakona nacionalnog vijeća iz 2021. koji u članku 8. posebno razrađuje odgovornost akademske zajednice, posebno odgovornost za zakonit i transparentan rad te etičku odgovornost.

10.2. Promjena odredbe o upravljačkim tijelima sveučilišta

Iz članka 11. stavak 1. („*Sveučilištem upravljaju senat i rektor*“) proizlazi da su na sveučilištu dva tijela upravljanja: senat i rektor. To je potrebno izmijeniti. Naime, po osnovnoj logici (i konceptu) podjele vlasti, pa i na sveučilištu, njime upravlja rektor zajedno s prorektorima. U članku 13. Prijedloga zakona jasno se navodi sljedeće: „*Rektor je čelnik sveučilišta. Rektor predstavlja i zastupa sveučilište te odgovara za zakonitost rada sveučilišta. Rektor ima ovlasti i obveze ravnatelja ustanove.*“

Rektor (zajedno s prorektorima) je dakle upravljačko tijelo koje podrazumijeva i pravo na upravljanje, ali i odgovornost za to upravljanje, i to sveučilišnu odgovornost prema pravilima vlastitih sveučilišnih propisa, i odgovornost prema pozitivnopravnom okviru Republike Hrvatske. Senat je stručno vijeće i pandan je parlamentu (zakonodavnom tijelu). Ono niti upravlja sveučilištem, niti za to članovi senata mogu snositi odgovornost.

Najvažnije, predloženo zakonsko rješenje će stvoriti dodatne probleme u postupku javne nabave. Prema mišljenju Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta od 31. ožujka 2017. godine u pogledu primjene Zakona o javnoj nabavi, u slučaju ako ostane predloženo rješenje tada će se odgovarajuće odredbe Zakona o javnoj nabavi primjenjivati na članove senata, čime će stvoriti nepotrebne dodatne administrativne poslove koji će znatno opteretiti funkcioniranje sveučilišta. Zbog navedenog predlože se promjena članka 11. stavak 1. na sljedeći način: „*Sveučilište ima senat i rektora. Rad javnog sveučilišta i njegovih sastavnica nadzire sveučilišno vijeće.*“

10.3. Promjena odredbe o upravljačkim tijelima fakulteta i akademija

Iz članka 18. stavak 1. („*Fakultetom upravljaju fakultetsko vijeće i dekan. Umjetničkom akademijom upravljaju akademijsko vijeće i dekan.*“), proizlazi da na fakultetu i akademiji postoje dva tijela upravljanja: vijeće i dekan. To je potrebno izmijeniti. Naime, po osnovnoj logici (i konceptu) podjele

vlasti, pa i na fakultetu/akademiji, njime upravlja dekan kojemu u radu pomažu prodekani (usp. čl. 20. st. 4.). U članku 20. stavak 1. Prijedloga zakona jasno se navodi sljedeće: *„Dekan je čelnik fakulteta, odnosno umjetničke akademije. Dekan predstavlja i zastupa fakultet, odnosno umjetničku akademiju te odgovara za zakonitost rada fakulteta, odnosno umjetničke akademije. Dekan ima ovlasti i obveze ravnatelja ustanove.“*

Dekan (zajedno s prodekanima) je dakle upravljačko tijelo koje podrazumijeva i pravo na upravljanje, ali i odgovornost za to upravljanje, i to odgovornost prema pravilima vlastitih općih akata, i odgovornost prema pozitivnopravnom okviru Republike Hrvatske. Fakultetsko/akademijsko vijeće je stručno vijeće ustanove i pandan je parlamentu (zakonodavnom tijelu). Ono niti upravlja fakultetom/akademijom, niti njegovi članovi za to mogu snositi odgovornost.

Najvažnije, predloženo zakonsko rješenje stvorit će dodatne probleme u postupku javne nabave. Prema mišljenju Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta od 31. ožujka 2017. godine u pogledu primjene Zakona o javnoj nabavi, u slučaju ako ostane predloženo rješenje tada će se odgovarajuće odredbe Zakona o javnoj nabavi primjenjivati na članove fakultetskog/akademijskog vijeća, čime će stvoriti nepotrebne dodatne administrativne poslove koji će znatno opteretiti funkcioniranje fakulteta/akademije. Predlaže se promijeniti stoga članak 18. stavak 1. tako da glasi: *„Fakultet ima fakultetsko vijeće i dekana. Umjetnička akademija ima akademijsko vijeće i dekana.“*

10.4. Usklađivanje rješenja u zakonu u pogledu mandata čelnika

Članak 36. stavak 1. određuje da mandat ravnatelja javnog znanstvenog instituta traje četiri godine i može se ponoviti. Dodavanjem riječi „jednom“ provodi se usklađivanje rješenja u ovom zakonu te se uspostavlja dosljednost, jer ako se mandat rektora smije jednom ponoviti i jednako tako mandat dekana, onda je logično i dosljedno da se i mandat ravnatelja instituta smije jednom ponoviti. Zašto bi ravnatelji javnih znanstvenih instituta izlazili iz takvog okvira dosljednosti? Ne postoji nijedan valjan i opravdan razlog za to. Predlaže se dopuniti članak 36. stavak 4.: *„Mandat ravnatelja javnog znanstvenog instituta traje četiri godine i može se jednom ponoviti.“*

10.5. Krug ovlaštenih predlagatelja članova matičnih odbora

Krug ovlaštenih predlagatelja članova matičnih odbora (ako se oni zadrže) ne smije se iscrpljivati samo u pravnim osobama i time zanemarivati, pa i diskriminirati fizičke osobe – članove akademske zajednice i znanstvenike. Treba zadržati koncept postojećeg zakona u koji su kao ovlašteni predlagatelji uključene i fizičke osobe. Predlaže se stoga dopuniti članak 92. stavak 3. tako da glasi: *„Kandidate za*

članove matičnih odbora predlažu Rektorski zbor Republike Hrvatske, sveučilišta, fakulteti, umjetničke akademije, javni znanstveni instituti, članovi akademske zajednice i znanstvenici.“

10.6. Vakacijski rok

Vakacijski rok za opći akt poput ovoga, koji je od sustavne važnosti za čitavo jedno područje morao bi iznositi kudikamo više od osam dana. U tako kratkom razdoblju nemoguće je provesti prilagodbu i prelazak na novi zakonski režim. Predlaže se rok stupanja na snagu zakona odrediti početkom prve cijele akademske godine koja uslijedi nakon objave u Narodnim novinama, dakle od 1. listopada 2023. Predložena zakonska odredba nije u suprotnosti s Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021.-2026., koji na stranici 879. određuje do kada se novi Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju planira donijeti.

11. Reforma sustava kao prilika za unaprjeđenje i modernizaciju sustava ili kao prilika za stavljanje sustava pod političku kontrolu?

Italija je 2004. godine donijela Pravila o uređenju franšiza. Kada se pojavila potreba njihova uređenja, tijekom narednih sedam godina u Italiji se vodila iscrpna rasprava o tome što urediti i u kojoj mjeri to učiniti. Sedam godina tražio se optimalni balans između onoga što treba urediti i onoga što treba prepustiti da subjekti na tržištu samostalno uređuju. Napokon, kada su ta pravila izglasana, sastojala su se od tek devet članaka kojima su uređena najvažnija pitanja.

Zašto se spominje ovaj primjer? Odgovor daje pogled unatrag na normativnu aktivnost u Hrvatskoj u kojoj je zakonodavac zapanjujućom lakoćom izglasao stotine zakona (primjerice u 2019. godini 241 zakon), a donesene su povrh toga i stotine podzakonskih propisa, i to brzinom i načinom koji se mogu okvalificirati kao da su učinjeni na prepad. Toliki broj novih općih akata donesenih u tako kratku vremenu je prekomjeran, pa čak i ekscesan, stvara pravnu nestabilnost i nesigurnost, posebno zbog iznimno kratkih vakacijskih rokova, a adresati nemaju ni najmanje izgleda upoznati se s njima, štogod da se glede toga u pravu fingiralo. Zapanjuje i brzina kojom su se donosile konceptualno važne odluke i uvodile bitne promjene.⁸⁰

Situacija oko ovog Prijedloga zakona u tom smislu predstavlja kontinuitet takvog načina donošenja zakona. Unatoč tome što je Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju sistemski zakon koji ima načelno i konceptualno značenje, čija radikalna promjena koja se sada predlaže znači cjelovitu reformu sustava znanosti i visokog obrazovanja te promjenu još niza drugih zakona i podzakonskih akata, što podrazumijeva znatno veću pozornost zakonodavca kada ga mijenja, predlagatelj zakona je u iznimno kratkom roku izradio nacrt zakona (povjerenstvo je imenovano u studenom 2021. godine). Iako predstavnici Ministarstva opetovano ponavljaju kako su u cijelom procesu sudjelovali predstavnici sveučilišta (i to samo u jednom kratkom završnom periodu), istina je kako su njihovi prijedlozi uglavnom ignorirani. O ulozi predstavnika sveučilišta govori i to da je ministar prvo osnovao svoju radnu skupinu, u koju je odabrao nekoliko ljudi koji su pripremali nacrt zakona, a onda je nakon pet mjeseci priključio druge članove tako da su ustanove predložile svoje predstavnike, čime je formirano Povjerenstvo koje je onda službeno radilo na nacrtu zakona.⁸¹ Na kvalitetu javne rasprave utjecalo je također to što Ministarstvo nije ponudilo objektivnu, cjelovitu i pouzdanu analizu trenutnog stanja kao pretpostavke kvalitetne reforme sustava znanosti i visokog obrazovanja.

⁸⁰ Ova dva paragrafa preuzeta su iz uvodnika Ivana Milotića, „Sve teče, sve se mijenja“, objavljenog u časopisu *Pravo i porezi*, br. 1/20.

⁸¹ Izjava dr. sc. Tvrtko Smitala, koji je bio član Povjerenstva, na javnoj tribini održanoj 2. travnja 2022. godine. Poveznica: https://www.youtube.com/watch?v=dxK_zcJXiwg, minuta 1:36:00 – 1:37:10.

Upravo suprotno, podaci s kojima je Ministarstvo izašlo u javnost su nepotpuni, netočni i u pojedinim dijelovima tendenciozni.

O (ne)kvaliteti i provođenju (ili bolje reći neprovođenju) rasprave najbolje svjedoči komentar prof. dr. sc. Polić Bobić i akademika Kostovića: „Ovim prijedlogom Zakona predviđaju se vrlo temeljite promjene sustava znanosti i visokoga obrazovanja u Republici Hrvatskoj. Nije nam poznato da je igdje u Republici Hrvatskoj prethodno provedena rasprava, ni javna ni u tijelima i institucijama zaduženima za visoko obrazovanje i znanost, u kojoj bi akademska i znanstvena zajednica bile upoznate s predviđenim promjenama niti da su dale mišljenje o takvim promjenama. Također, koliko nam je poznato, nisu provedene ni simulacije koje bi pokazale što za sustav znanosti i visokog obrazovanja, ali i za širu društvenu zajednicu, znače neki od naročito radikalnih poteza (primjerice, ukidanje izbora u znanstvena i u znanstveno-nastavna zvanja) u smislu kvalitete, ukupnog opsega znanstvenoistraživačkog rada, ostvarivanja akreditiranih studijskih programa, odgajanja znanstvenog podmlatka i mogućnosti njegova ostanka u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, što je povezano i s demografskim problemom u Hrvatskoj, odnosno odlaskom mladih ljudi u inozemstvo. Nije nam poznata nijedna analiza na temelju koje se došlo do mišljenja da prijedlog Zakona o visokom obrazovanju i znanosti treba uvoditi upravo promjene koje uvodi. U prijedlog Zakona nije uvrštena čitava komponenta kvalitete, koja je i danas regulirana posebnim zakonom, nego je prijedlog posebnog Zakona o kvaliteti stavljen u e savjetovanje na kraju e savjetovanja o prijedlogu Zakona o visokom obrazovanju i znanosti. Time je onemogućena kvalitetna usporedna analiza dvaju zakona koji bi ustvari trebali biti jedan jedinstveni zakon.“⁸²

Nedostatak javne rasprave o cjelovitoj reformi sustava znanosti i visokog obrazovanja te nizu novih paradigmatičkih i konceptualnih promjena, a posebno nedostatak rasprave sa zainteresiranom javnošću – akademskom i sveučilišnom zajednicom, te nevjerojatna brzina kojom se radikalno mijenja cijeli sustav opravdava se samo jednim razlogom – obvezom donošenja novog zakona do 30. rujna 2022. godine koju je Vlada preuzela u okviru provedbe Nacionalnog plana oporavka i otpornosti (2021.-2026.).⁸³ Umjesto da se tražio dulji i razuman rok za sveobuhvatnu reformu sustava, sada se forsira proces donošenja ključnog zakonskog dokumenta od strateškog značenja za kontinuirani i

⁸² Komentar redni broj 102, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

⁸³ Prema mojim saznanjima organizirane su samo tri javne rasprave. Centar Miko Tripalo organizirao je tribinu Autonomija sveučilišta i znanstvenih istraživanja 21. ožujka; drugu tribinu organizirala je Udruga Marie Curie alumnija (MCAA HR) 2. travnja, a 25. svibnja 2022. godine održala se treća tribina u prostorijama Društva sveučilišnih nastavnika i drugih znanstvenika u Zagrebu. Nažalost, na ovim tribinama nije se mogla raspraviti cjelovita reforma sustava znanosti i visokog obrazovanja jer je Nacrt prijedloga Zakona o osiguravanju kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti upućen u javno savjetovanje 26. svibnja. S obzirom da je konačan Prijedlog zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju prihvaćen na sjednici Vlade 30. lipnja 2022. godine, a izglasan je u prvom čitanju 8. srpnja, nije se održala nijedna javna rasprava o konačnom prijedlogu zakona upućenom u saborsku proceduru, i izglasanom u prvom čitanju.

održivi gospodarski, društveni i kulturni napredak zemlje. Zanimljivo je također istaknuti da se u Nacionalnom planu oporavka i otpornosti⁸⁴ posebno ističe kako će Ministarstvo voditi reformu u uskoj suradnji i dijalogu sa sveučilištima i znanstvenim institutima. Ovaj uvjet nije ispunjen. I dok su u Italiji pripremali Pravila o uređenju franšiza sedam godina, donijet ćemo jedan od ključnih zakona za hrvatsko društvo, gospodarstvo i državu u manje od godinu dana, bez prave javne i stručne rasprave i objektivne (činjenične) analize stanja.⁸⁵

sveučilištima i znanstvenim institutima	Reformu će voditi MZO u uskoj suradnji i dijalogu sa sveučilištima i znanstvenim institutima	et u za analizi
institucionalnog financiranja znanstvenog sustava ¹²⁶ .		
Održivost reforme sastoji se u uvođenju sustava programskog financiranja koji će omogućiti učinkovitije korištenje sredstava i povećanu kvalitetu rezultata rada. U okviru reforme su planirana dva ciklusa financiranja programskih sporazuma koje će popratiti novi sustav praćenja kroz godišnji okvir uspješnosti (takozvane ključne etape) kako bi se već u prvom ciklusu financiranja, koji na određeni način predstavlja pilot fazu investicije, uvela mogućnost praćenja te po potrebi redefiniranje programskih sporazuma ako se zadani pokazatelji ne postižu u zadanom vremenskom roku. Sustav praćenja programskih sporazuma će omogućiti održivost novog modela financiranja uvedenog kroz NPOO financiranje, jer će se podaci iz redovnog praćenja uzeti u obzir pri definiranju svakog ciklusa novog financiranja. Nakon provedbe NPOO, programski sporazumi će se financirati sredstvima nacionalnog proračuna, obzirom da će novi model financiranja omogućiti velike uštede u dugoročnom razdoblju.		
Procjena troška znanstvene infrastrukture temelji se na infrastrukturnim ulaganjima financiranim u okviru OPKK 2014.-2020. Pripremljeni projekti sveučilišta i instituta odabrat će se za provedbu sukladno prioritetima pojedinih institucija koje će poduzeti organizacijsku reformu sukladno potpisanim programskim sporazumima.		
Nositelj provedbe	Reformu će voditi MZO u uskoj suradnji i dijalogu sa sveučilištima i znanstvenim institutima	
Ciljna skupina	Sveučilišta (sastavnice Sveučilišta) i znanstveni instituti	
Procijenjeni trošak	920.000.000 kn (investicija)	
Razdoblje provedbe	1/2021.- 7/2026.	

Izvor: Nacionalni plan oporavka i otpornosti (2021.-2026.), Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2021., str. 881.

Ključno pitanje je međutim koji ciljevi se žele ostvariti predloženim zakonom, te predviđa li Prijedlog zakona rješenja i mehanizme za njihovo ostvarivanje. U obrazloženju Prijedloga zakona navodi se niz prioriteta i ciljeva reforme.⁸⁶ S obzirom da se zakon donosi kao jedan od uvjeta koji Republika Hrvatska

⁸⁴ Podkomponenta C3.2. R1, Reforma i jačanje kapaciteta javnog znanstveno-istraživačkog sektora za istraživanje i razvoj, str. 877-881.

⁸⁵ Ured pučke pravobraniteljice upozorio je tijekom e-savjetovanja da **obrazloženje Zakona koje samo prepričava sadržaj odredaba što nije u skladu s pravilima nomotehnike i Poslovnika Hrvatskog sabora** koji u članku 175. propisuje da se u obrazloženju zakona daju objašnjenja pojedinih odredaba koje sadržava prijedlog zakona. Prepričavanjem sadržaja zakonskih odredaba, a bez dodatnog pojašnjenja intencije zakonodavca i cilja predložene norme onemogućava se informirani uvid u nova zakonska rješenja te otežava njihova buduća primjena. Stoga predlažemo doraditi obrazloženje na način da se njime doista i pojasne ponuđena zakonska rješenja te svrha njihovog predlaganja.

Komentar redni broj 9, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

⁸⁶ Tako se navodi da je prioritet Nacionalne strategije „*razvoj sustava visokog obrazovanja i internacionalizacija u skladu sa suvremenim europskim trendovima*“, „*reforma sustava znanosti i akademskog znanstveno-istraživačkog sektora radi dostizanja svjetskih standarda izvrsnosti i stvaranja inovacija*“, „*jačanje znanstvene izvrsnosti i poticanje otvorene znanosti*“, „*osiguravanje uvjeta za stvaranje inovacija, transfer znanja i*

mora ispuniti prema Nacionalnom planu oporavka i otpornosti, treba utvrditi da li Prijedlog zakona rješava probleme koje Europska komisija ističe u pogledu sustava znanosti i visokog obrazovanja, te da li ostvaruje ciljeve određene Nacionalnim planom (a koji se također navode i u obrazloženju Prijedloga zakona).

Prvo, Nacionalni plan određuje da je KLJUČNI UVJET reforme institucionalna i akademska autonomija u organizacijskom i financijskom smislu, u sklopu koje institucije samostalno upravljaju svojim proračunom, strategijom ljudskih resursa i karijerama znanstvenika. Nacionalni plan nadalje određuje da će se kroz programske sporazume uvesti financiranje temeljeno na rezultatima te time omogućiti veću autonomiju upravljanja proračunom i donošenja strategija ljudskih resursa od strane samouprave sveučilišta i instituta. Također se ističe da će se izmjenama zakonodavnog okvira pokrenuti proces funkcionalne pravne i financijske integracije sveučilišta sukladno odlukama akademske samouprave (str. 878).

Navedeni uvjeti proizlaze iz proklamirane politike Europske unije o nužnosti jačanja, a ne slabljenja sveučilišne autonomije i akademskih sloboda. Na temelju prethodne analize, **nameće se zaključak kako Prijedlog zakona ne ispunjava ovaj ključni uvjet. Ustvari, Prijedlog zakona čini upravo suprotno, jer kroz odredbe o programskom financiranju i sveučilišnom vijeću, kroz slabljenje položaja neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, kroz koncentraciju moći u rukama ministra kao predstavnika izvršne vlasti, ustvari ograničava i sužava sveučilišnu autonomiju te uspostavlja političku kontrolu nad cijelim sustavom.** Prijedlogom ovog Zakona otvara se realna mogućnost i opasnost da se, s jedne strane uvađanjem sustava radnih mjesta, a s druge uspostavljanjem političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja, ozbiljno ugroze akademske slobode u Republici Hrvatskoj.

tehnologija u poduzetničke poduhvate u Hrvatskoj” itd. Nadalje, ističe se da je „cilj donošenja novog zakona kojim će se regulirati sustav visokog obrazovanja i znanosti jest osuvremenjivanje sustava, jačanje njegovih institucijskih kapaciteta te usklađivanje obilježja s usvojenim načelima i zadatostima Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA), Europskog prostora obrazovanja (EEA) i Europskog istraživačkog prostora (ERA).“ Kod posljedice koje će proisteći donošenjem Zakona predlagatelj ističe kako će se „uspostaviti moderan sustav mobilnosti kako bi se pospješio priljev inozemnih stručnjaka te istodobno omogućila razmjena i pristup europskoj izvrsnosti domaćim stručnjacima“, „modernizacijom Zakona olakšat će se suradnja sustava znanosti s gospodarstvom, što će dovesti do lakšeg prijenosa ljudskog kapitala i znanja iz sustava znanosti u sustav gospodarstva“, „uvesti mehanizmi koji će povećati priljev stranih studenata (internacionalizacija i osuvremenjivanje studijskih programa) i smanjiti odljev domaćih“, itd.

Komponenta I.: Sadašnje nedovoljno institucionalno financiranje znanstvene djelatnosti ne može jamčiti izvrsne rezultate budući da je veliki dio proračuna znanstvenog sustava rezerviran za plaće zaposlenika i na taj dio proračuna znanstvene organizacije ne mogu znatno utjecati. U sadašnjem ključni uvjet za reforme je institucionalna i akademska autonomija u organizacijskom i financijskom smislu...

te time omogućiti veću autonomiju upravljanja proračunom i donošenja strategije ljudskih resursa od strane samouprave sveučilišta i instituta.

Ključni uvjet za reforme je institucionalna i akademska autonomija u organizacijskom i financijskom smislu, u sklopu koje institucije samostalno upravljaju svojim proračunom, strategijom ljudskih resursa i karijerama znanstvenika. Međutim, ta autonomija se u sadašnjem sustavu nedovoljno primjenjuje jer je institucionalno financiranje uvelike određeno postojećim kapacitetima i nije prilagodljivo za potrebe razvoja. Sa ciljem da se ova situacija riješi, novim Zakonom će se kroz programske sporazume uvesti financiranje temeljeno na rezultatima te time omogućiti veću autonomiju upravljanja proračunom i donošenja strategije ljudskih resursa od strane samouprave sveučilišta i instituta.

Izmjenama zakonodavnog okvira ukupni proračun znanstveno-istraživačkih organizacija će se određivati kroz pregovarački proces, a na temelju nacionalnih strateških smjernica (Strategije pametne specijalizacije, Plana za razvoj istraživačke infrastrukture, Plana odgoja i obrazovanja itd.). Načelno, institucijama koje se bave značajnim i utjecajnim istraživanjima, kroz novi model, postupno će se dodijeliti više javnih sredstava na temelju transparentnih i zajednički utvrđenih kriterija utemeljenih na rezultatima povezanim s razvojnim ciljevima i planiranim investicijama pojedine institucije definiranim u sklopu programskog sporazuma. Raspodjela dodatnih sredstava za istraživanja temeljit će se na ostvarenju ciljeva koji će uključivati: okupljanje znanstveno-nastavnog osoblja uz suradnju unutar sveučilišta i među institutima; veći broj studenata po studijskom programu i smanjivanje broja studijskih programa; veći utjecaj istraživanja u izmjenama zakonodavnog okvira će se pokrenuti proces interne funkcionalne pravne i financijske integracije sveučilišta...

Komponenta II.: Izmjenama zakonodavnog okvira će se pokrenuti proces interne funkcionalne pravne i financijske integracije sveučilišta sukladno odlukama akademske samouprave, te konsolidiranje sastavnica Sveučilišta/znanstvenih instituta sukladno strateškim planovima

878

Izvor: Nacionalni plan oporavka i otpornosti (2021.-2026.), Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2021., str. 878.

Drugo, Nacionalni plan ističe kako su javne znanstveno-istraživačke institucije (sveučilišta i instituti) raštrkane i rascjepkane što otežava ujedinjavanje snaga istraživača te na posljeticu utječe na kvalitetu isporučenog istraživačkog rada. Plan zato ističe dvije komponente reforme sustava znanosti i visokog obrazovanja(str. 877-879):

- 1) uvođenje novog modela financiranja kroz programske sporazume;
- 2) jačanje institucionalnih, infrastrukturnih i organizacijskih kapaciteta znanstveno-istraživačkog sektora kroz integraciju sveučilišta/znanstvenih instituta, kako bi se povećala kvaliteta i izvrsnost znanstvenih istraživanja i stvorila jača veza između rezultata istraživanja i potreba gospodarstva.

Prijedlog zakona uistinu predviđa uvađanje novog modela financiranja kroz programske sporazume. Međutim, programski ugovori su koncipirani u prvom redu kao sredstvo kontrole i podređivanja visokih učilišta (sveučilišta) ministru. Suprotno obrazloženju Prijedloga zakona da se njime uspostavlja okvir za jačanje institucijskih kapaciteta uz poštovanje sveučilišne autonomije, akademskih sloboda i slobode znanstveno-istraživačkog rada, programskim ugovorima se ustvari ukida financijska autonomija sveučilišta i osigurava politička kontrola nad njihovim djelovanjem. Također, programski ugovori, **umjesto stvaranja pravnog i financijskog okvira za organizacijsku i funkcionalnu integraciju sveučilišta, dovesti će do formalne i stvarne dezintegracije sveučilišta, prije svega zbog odredaba o načinu njihova sklapanja, ali i kroz druge odredbe Prijedloga zakona.**

Treće, s obzirom na nedostatak poticaja za istraživačke karijere te znatnog zanemarivanja važnosti internacionalizacije hrvatske znanosti i inovacija, u Nacionalnom planu se ističe da će novi Zakon smanjiti administrativne prepreke za prekograničnu i inter-sektorsku mobilnost (između poslovnog i akademskog sektora), omogućiti razvoj karijere u istraživanju i razvoju bez nepotrebnih administrativnih kriterija koji sprječavaju interdisciplinarnost i gradnju jakih istraživačkih grupa na znanstvenim institucijama, da će se zapošljavanje, napredak u karijeri i sustav plaća temeljit na principima transparentnosti i znanstvene uspješnosti, te da će se poticati kvalitetnije upravljanje karijerama istraživača u nastavnim i inovacijskim aktivnostima na temelju kriterija jačanja znanstvenih timova.

Iz Prijedloga zakona, međutim, nije vidljivo na koji način se namjeravaju postići navedeni ciljevi. Za početak, ne uvodi se poticajni i transparentni sustav za projektne aktivnosti i financiranje zaposlenika. U Prijedlogu zakona, osim što se briše odredba postojećeg zakona kako se minimalne plaće sudionika znanosti i visokom obrazovanju utvrđuju kolektivnim ugovorom u skladu sa zakonom, ne osigurava se veća fleksibilnost pri zapošljavanju i isplati dodatka na plaću iz vlastitih i namjenskih sredstava, posebno kada je riječ o sredstvima iz međunarodno financiranih projekata. Time se ne usvaja pristup motiviranja najboljih, najambicioznijih i najuspješnijih zaposlenika, u skladu s praksom u znanstveno naprednim zemljama. Isto tako s ciljem poticanja na projekte okvirnog programa Europske unije i njihovog kvalitetnijeg izvršenja (a to se upravo ističe kao jedan od razloga za donošenje ovog Zakona) ne uvodi se mogućnost isplate većih plaća. Ne predviđa se niti mogućnost da za vrijeme trajanja projekta zaposlenik sklopi ugovor o radu na nepuno radno vrijeme, dok bi za ostatak radnog vremena bio plaćen iz sredstava projekta (za veću plaću u odnosu na onu koju bi ostvarivao obavljajući poslove svojeg radnog mjesta, naravno ako pravila projekta dopuštaju takve isplate).

Dok Prijedlog zakona govori o olakšavanju suradnje znanosti s gospodarstvom, ustvari ukida mogućnost suradnje kroz ukidanje sveučilišnog savjeta kao tijela u kojoj je ta vrsta suradnje

formalizirana (dva člana Savjeta imenovana su iz Hrvatske gospodarske komore). Istovremeno Prijedlog zakona ne razrađuje zakonske mogućnosti koje bi osigurale bolju suradnju gospodarstva i znanosti (u članku 11. stavak 2. spominje se doduše gospodarski savjet kao tijelo sveučilišta, ali njegova uloga je nejasna). Postoje više načina kako bi se potaknula suradnja znanosti i gospodarstva, te kako bi se motivirali znanstvenici za suradnju s gospodarstvom. Na primjer, međunarodni patenti ili projekti mogu zamijeniti znanstvene radove kao uvjet za napredovanje; znanstvene organizacije na transparentan način mogu omogućiti svojim zaposlenicima uspostavu vlastitog trgovačkog društva radi komercijalizacije intelektualnog vlasništva ustanove; u svrhu poduzetničkog rada zaposleniku se jedanput može odobriti pravo na slobodnu poduzetničku godinu (poduzetnički dopust), u kojoj će primati polovicu plaće koju inače dobiva (ako je inicijativa uspješna, znanstvenik može nastaviti razvijati svoju tvrtku, a ako nije uspješna može se vratiti u matičnu instituciju); itd.

I dok se u Prijedlogu zakona proklamira reforma sustava znanosti i akademskog znanstveno-istraživačkog sektora radi dostizanja svjetskih standarda izvrsnosti i stvaranja inovacija, te radi jačanje znanstvene izvrsnosti, istovremeno se **ukidaju znanstveni centri izvrsnosti** koji su u važećem zakonu definirani kao „*znanstvena organizacija ili skupina znanstvenika koja po originalnosti, značenju i aktualnosti rezultata svoga znanstvenog rada ide u red najkvalitetnijih organizacija ili skupina u svijetu unutar svoje znanstvene discipline*“ (članak 29).⁸⁷ Prijedlog zakona ne omogućava fleksibilni rad

⁸⁷ Potrebno je ovdje istaknuti komentar voditelja deset hrvatskih znanstvenih centara izvrsnosti u STEM području (akademik Milko Jakšić, dr. sc. Mario Stipčević, dr. sc. Mile Ivanda, dr. sc. Marko Kralj, akademik Slobodan Vukičević, prof. dr. sc. Davor Ježek, prof. dr. sc. Stipan Jonjić, prof. dr. sc. Vlasta Bonačić-Koutecky, prof. dr. sc. Zlatko Šatović, dr. sc. Rozelindra Čož-Rakovac, prof. dr. sc. Hrvoje Buljan, prof. dr. sc. Pavle Pandžić, prof. dr. sc. Gordan Lauc, prof. dr. sc. Ines Drenjačević, prof. dr. sc. Miloš Judaš, prof. dr. sc. Sven Lončarić, prof. dr. sc. Ivan Petrović):

„Odlukom ministra znanosti i obrazovanja, a na prijedlog Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj (Nacionalno vijeće), 2014. odnosno 2015. godine u Republici Hrvatskoj utemeljeni su znanstveni centri izvrsnosti (ZCI), i to na period od deset godina. U međuvremenu su Centri ostvarili vrlo respektabilne i međunarodno vrijedne istraživačke rezultate, zaposlili, educirali i još uvijek educiraju preko 200 mladih znanstvenika, ostvarili vrlo dobre veze s gospodarstvom i pokrenuli čitav niz vrijednih istraživačkih inicijativa.

U skladu sa Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (ZZDVO) i na temelju kriterija za srednjoročnu evaluaciju rada ZCI, Nacionalno vijeće je provelo postupak srednjoročnog vrednovanja u ožujku 2018. godine. Potom je na temelju Odluke Nacionalnog vijeća o prijedlogu produžetka rada ZCI, MZO u listopadu 2019. godine donijelo Odluke o produžetku rada ZCI u narednom razdoblju od pet godina. Prema tome, prema svim objektivnim pokazateljima Centri su opravdali osnovnu svrhu svog osnivanja te financijska sredstva koja su u njih uložena. Međutim, u postojećem Nacrtu prijedloga Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (ZVOZD), koji je ovdje na e-savjetovanju više nema niti spomena o znanstvenim centrima izvrsnosti, iako su postojeći ZCI još uvijek aktivni i njihov mandat će trajati i u vrijeme donošenja novog zakona, te usprkos tome što su ZCI jasno definirani u aktualnom Zakonu (čl. 29.)!? Vjerujemo da se pri tome ne radi o nekoj strateškoj odluci prema kojoj RH više neće osnivati i podupirati centre izvrsnosti, već o omašci koju je jednostavno moguće ispraviti u procesu javne rasprave i oblikovanja konačnog prijedloga (ZVOZD). Stoga predlažemo da se i postojeći Nacrt ZVOZD ugrade odgovarajuće odredbe vezane uz znanstvene centre izvrsnosti. Štoviše, vjerujemo da su u tom smjeru je odredbe iz postojećeg Zakona više nego korisne i sasvim korektno ocrtavaju smisao i postupak osnivanja i djelovanja ZCI.“

Komentar redni broj 387, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

znanstvenika koji su istovremeno zaposleni na hrvatskoj i na inozemnoj znanstvenoj instituciji; ne regulira se pravo asistentima da upišu doktorske studije izvan Hrvatske zbog kvalitete i relevantnosti istraživanja; itd.

Uz to, Prijedlog zakona ne potiče u skladu s preporukama Europske komisije i Europskog istraživačkog vijeća otvorenu znanost i otvoreno obrazovanje. U članku 2. stavak 4. samo spominje da se znanstvena i umjetnička djelatnost temelji na otvorenoj znanosti, ali nigdje u zakonskom tekstu ne razrađuje navedenu načelnu odredbu.

Iz navedenog vidljivo je da Prijedlog zakona ne rješava niz konkretnih pitanja koja su u izravnoj vezi s ciljevima donošenja ovog Zakona. Prijedlog zakona ne uspostavlja kvalitetnu suradnju između znanosti visokog obrazovanja i gospodarstva, ne uvađa poticajni i transparentni sustav za projektne aktivnosti i financiranje zaposlenika, ne potiče mobilnost naših i stranih nastavnika i znanstvenika, kao ni otvoreni pristup informacijama i istraživačkoj infrastrukturi, itd. (ovdje se ne mogu iznijeti sva pitanja koja Prijedlog zakona propušta regulirati).

Dok ne rješava i adresira brojne probleme koji se navode kao razlog donošenja ovog Zakona, neka rješenja su dijametralno suprotna ciljevima istaknutima u obrazloženju zakona. **Prvo**, protuustavno ograničava i sužava sveučilišnu autonomiju koja predstavlja civilizacijski doseg demokratskih društava. **Drugo**, kroz odredbe o financiranju ukida financijsku autonomiju sveučilišta i dezintegrira sveučilište. **Treće**, marginalizira Hrvatski sabor oduzimanjem izvršavanja njegovih osnivačkih prava nad javnim visokim učilištima i neovisnim, stručnim i strateškim tijelima u sustavu znanosti i visokog obrazovanja koja su odgovorna Saboru. **Četvrto**, slabi položaj neovisnih i stručnih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te koncentrira ogromnu moć u rukama ministra kao dijela izvršne vlasti. Nakon donošenja ovog zakona politička vlast će voditi sve procese u sustavu znanosti i obrazovanja. **Peto**, ukidanjem nastavno-znanstvenih zvanja i stalnosti radnih mjesta te autonomije nastavnog osoblja ugrožavaju se akademske slobode. Postoji realna mogućnost i opasnost da se, s jedne strane uvađanjem sustava radnih mjesta te ukidanja autonomije nastavnog osoblja, a s druge uspostavljanjem političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja zbog koncentracije ogromne moći u rukama ministra, ozbiljno ugroze akademske slobode u Republici Hrvatskoj.

Umjesto da je predlagatelj zakona iskoristio ovu priliku za unaprjeđenje i modernizaciju sustava, ne samo što Prijedlog zakona ne pruža rješenja za niz problema i slabosti sustava znanosti i visokog obrazovanja, njegova bit je da cijeli sustav stavlja pod izravnu političku kontrolu ministra. Etatizacija sustava znanosti i visokog obrazovanja, odnosno jačanje utjecaja i moći ministra u odnosu na do sada neovisna stručna tijela, te na sveučilišta i znanstvene institute, u koliziji su s nizom međunarodnih i europskih dokumenata koji ističu nužnost jačanja institucionalne autonomije sveučilišta te zaštite

akademskih sloboda, a s tim u vezi **suprotna je i ciljevima Nacionalnog plana oporavka i otpornosti radi kojeg se donosi, čime dovodi u pitanje izvršenje pokazatelja rezultata definiranih Planom oporavka i otpornosti i isplatu bespovratnih sredstava osiguranih u okviru plana.**⁸⁸

Drugim riječima, Prijedlogom zakona se neće uskladiti naš sustav znanosti i visokog obrazovanja s usvojenim načelima i zadatostima Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA), Europskog prostora obrazovanja (EEA) i Europskog istraživačkog prostora (ERA). Ironično, iskorištavajući i pozivajući se na Mehanizam za oporavak i otpornost, kojim Europska komisija želi potaknuti reforme i ulaganja u skladu s prioritetima Europske unije, Ministarstvo koristi navedeni mehanizam kako bi uspostavilo sustav političke kontrole nad sustavom znanosti i visokog obrazovanja, suprotno proklamiranim vrijednostima, načelima i ciljevima politika Europske unije i samom Nacionalnom planu oporavka i otpornosti.

Potrebno je za kraj istaknuti ocjenu Područnog znanstvenog vijeća za tehničke znanosti o Nacrtu zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti:⁸⁹

„Generalni je stav da Nacrt Zakona (u daljem tekstu Zakon) ne donosi bitne novine u sustav znanosti, nužne kako bi visoko-obrazovna i znanstvena djelatnost u Republici Hrvatskoj uspješno pratila svjetske trendove te se svojim djelovanjem približila respektabilnim svjetskim institucijama. Novi Zakon predstavlja samo promjenu dosadašnjeg zakona, bez suštinskih iskoraka, te je u svojoj biti retrogradan i bez dovoljno ambicije. S druge strane, u brojnim elementima Zakon smanjuje autonomiju sveučilišta i sastavnica (vidljivo iz analize nekih članaka Zakona kako slijedi). Na žalost, Zakon ne potiče izvrsnost i nije terminološki usklađen. Time Zakon ne daje nužni pravni okvir koji bi bio u funkciji pokretača znanstvenih promjena važnih za podizanje tehnološke razine zemlje, kao i poticanje napretka društva u cjelini. U

⁸⁸ Uredba o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost u članku 24. (pravila o plaćanjima, suspenziji i otkazivanju sporazuma o financijskim doprinosima i zajmovima) određuje da Komisija ocjenjuje jesu li relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri. Zadovoljavajuće ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti podrazumijeva da dotična država članica nije preokrenula mjere povezane s prethodnim zadovoljavajuće ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. Ako Komisija utvrdi da ključne etape i ciljne vrijednosti nisu u zadovoljavajućoj mjeri ostvarene, suspendira se isplata cijelog ili dijela financijskog doprinosa. Dotična država članica može iznijeti svoja očitovanja u roku od mjesec dana od dostave obavijesti o Komisijinoj ocjeni. Suspenzija se ukida samo ako dotična država članica poduzme potrebne mjere kojima se osigurava ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti utvrđenih u provedbenoj odluci Vijeća. Ako dotična država članica u roku od šest mjeseci od suspenzije ne poduzme potrebne mjere, Komisija razmjerno smanjuje iznos financijskog doprinosa, nakon što je dotičnoj državi članici omogućila da iznese svoja očitovanja u roku od dva mjeseca od dostave obavijesti o zaključcima. Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, OJ L 57, 18.2.2021.

⁸⁹ Područno znanstveno vijeće za tehničke znanosti u sastavu prof. dr. sc. Biljana Kovačević Zelić, prof. dr. sc. Srećko Krile, prof. dr. sc. Goran Martinović, prof. dr. sc. Doris Novak, prof. dr. sc. Ivan Petrović, prof. dr. sc. Dragan Poljak prof. dr. sc. Pero Raos, prof. dr. sc. Tatjana Rukavina, prof. dr. sc. Ivica Smojver, prof. dr. sc. Karin Šerman i prof. dr. sc. Anica Trp finaliziralo je svoje mišljenje o ovom dokumentu.

*Zakonu se provlači znatan broj promjena koje su naznačene samo marginalno, uz pretpostavku da će konačno normativno oblikovanje biti regulirano odgovarajućim naknadno usvojenim pravilnicima i zakonima. Time je, zapravo, u ovom trenutku nemoguće sagledati cijeli sustav te se otvaraju brojne pravne nedoumice koju mogu rezultirati da se takvim naknadnim dokumentima izmijeni duh Zakona uz opasnost unošenja pravnih nedorečenosti i nesigurnosti.*⁹⁰

⁹⁰ Komentar redni broj 75, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=20457>

PRIJEDLOZI:

S obzirom na sve navedeno predlaže se:

- u cilju poticanja široke i jednake dostupnosti obrazovanja i unapređenja kvalitete obrazovnog procesa zakonski urediti i razraditi načela otvorene znanosti i otvorenog obrazovanja (kao na primjer članak 5. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine)
- bolje zakonsko normiranje cjeloživotnog učenja, izvođenja programa koji se ne smatraju studijem (a temelje se na načelima cjeloživotnog učenja) i razlikovne obveze u studijskim programima (kao na primjer članak 62. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine, odnosno članak 159.-160. Nacrta zakona Nacionalnog vijeća iz 2021. godine)
- zakonsko određivanje uloge znanstvenih instituta u nastavi na visokim učilištima (kao na primjer članak 89. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine, odnosno članak 87. Nacrta zakona Nacionalnog vijeća iz 2021. godine)
- zadržavanje znanstvenog centra izvrsnosti, znanstveno-tehnologijskog parka i znanstveno-tehnologijske organizacije u Zakonu (kao na primjer članak 90.-92. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine, odnosno članak 89.-91. Nacrta zakona Nacionalnog vijeća iz 2021. godine)
- uvađanje posebnog tijela, Strateškog odbora za istraživačku infrastrukturu sa svrhom uspostave sustava, dugoročnog planiranja te koordinacije politike ulaganja u otvorenu istraživačku infrastrukturu (kao na primjer članak 102. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine)
- bolje normiranje rada u znanosti i visokom obrazovanju koje podrazumijeva kvantificiranje (ponderiranje) pojedinih elemenata radnog procesa (kao na primjer članak 106. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine)
- bolje normiranje izvođenja nastave od strane osoba koje nisu zaposlene na visokom učilištu (kao na primjer članak 118. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine)
- bolje normiranje projektnog rada na određeno vrijeme u znanstvenim organizacijama
- bolje normiranja rada i dopusta izvan visokog učilišta, znanstvenog instituta i drugih znanstvenih organizacija, posebno uvjete za odobravanje plaćenog odnosno neplaćenog dopusta poput dopusta za doktorsko i poslijedoktorsko usavršavanje i za sudjelovanje na međunarodnim kolaborativnim projektima u inozemstvu, poduzetničkog dopusta (kao na primjer članak 135.-140. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine)
- bolje normiranje mjera za mobilnost, poput ugovora o radu na nepuno radno vrijeme za znanstvenika na hrvatskoj i inozemnoj znanstvenoj organizaciji, financiranja školarina na

visokim učilištima izvan Republike Hrvatske, izuzeća od potrebe raspisivanja javnog natječaja za znanstvenike povratnike (kao na primjer članak 142.-144. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine)

- bolje normiranje dodataka na plaću, ugovora o djelu i autorskih ugovora, na primjer u pogledu dodatka voditeljima projekta na plaću u maksimalnom iznosu od 100 %, te ključnim suradnicima projekta u maksimalnom iznosu do 50 % u odnosu na plaću koju bi zaposlenik ostvarivao obavljajući poslove svojeg radnog mjesta, a radi obavljanja aktivnosti vezanih za provedbu projekta (kao na primjer članak 149. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine, odnosno članak 217.-220. Nacrta zakona Nacionalnog vijeća iz 2021. godine)
- bolje normiranje ugovora o radu na nepuno radno vrijeme za projektne aktivnosti na način da bi zaposlenici znanstvene organizacije, ako su ključni suradnici međunarodnog kompetitivnog projekta, mogli za trajanja međunarodnog kompetitivnog projekta sporazumno izmijeniti odredbe postojećeg ugovora o radu tako da je dio radnog vremena plaćen iz istog izvora iz kojeg je bio plaćen prije dobivanja projekta, dok bi za ostatak radnog vremena isplata plaće bila iz sredstava projekta, ako je takva promjena radnog odnosa u skladu s pravilima projekta i općim aktima. (kao na primjer članak 150. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine, odnosno članak 219. Nacrta zakona Nacionalnog vijeća iz 2021. godine)
- bolje normiranje odgovornosti zaposlenika, te etike i etičkih tijela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja (kao na primjer članak 166.-171. Nacrta zakona Ministarstva iz 2020. godine, odnosno članak 227.-229. Nacrta zakona Nacionalnog vijeća iz 2021. godine)
- konačno, a vezano za uvodno objašnjenje Prijedlogom zakona da se *„sustavno se rješava pitanje nadzora nad svim tijelima sveučilišta jer se dugogodišnjom primjenom ZZDVO-a pokazao kao manjkav sustav koji nije u potpunosti uspostavio jasne i transparentne mehanizme kontrole nad zakonitošću rada tijela sveučilišta, osobito u odnosu na zakonom utemeljeno trošenje proračunskih sredstava i odgovorno upravljanje drugim resursima“*⁹¹ potrebno je istaknuti da cjeloviti sustav znanosti i visokog obrazovanja, a posebice sustavi vrednovanja i financiranja, trebaju biti u potpunosti transparentni, te da se navedeno također treba zakonski regulirati, što nije na zadovoljavajući način uređeno ovim Prijedlogom zakona.

⁹¹ Nacrt prijedloga zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Vlada Republike Hrvatske, 30. lipnja 2022. godine, str. 18.

Poveznica: <https://vlada.gov.hr/sjednice/128-sjednica-vlade-republike-hrvatske-35684/35684>