

Mehmed Bečić*

Analiza sistema visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvod

2. Institucionalni i normativni okvir(i) visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini

2.1. Pitanje nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja

2.1.1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

2.1.2. Nadležnosti institucija Republike Srpske, Brčko distrikta i kantona

2.2. Okvirni zakon kao instrument harmoniziranja propisa o visokom obrazovanju i uključivanja BiH u Evropski prostor visokog obrazovanja

3. Visokoškolske ustanove u BiH: organizacija, institucionalna autonomija i akreditacija

3.1. Organizacija i pitanje institucionalne autonomije

3.2. Osiguranje kvaliteta: akreditacija visokoškolskih ustanova u BiH

4. Zaključak

1. Uvod

Bosna i Hercegovina je od 2003. godine uključena u takozvani *Evropski prostor visokog obrazovanja*. Od tada je u konstatnom procesu reforme, koja služi postizanju ciljeva Bolonjskog procesa. Donošenje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini 2007. godine, usklađenog sa Bolonjskim principima, značilo je uspostavu odgovarajućeg normativnog okvira na državnom nivou. Na osnovu njega su trebali da se donesu zakonski i podzakonski akti nižih nivoa vlasti – kantona u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Međutim, implementacija načela Okvirnog zakona o visokom obrazovanju nije tekla planiranom dinamikom. Proces donošenja novih entitetskih i kantonalnih zakona o visokom obrazovanju, usklađenih sa Okvirnim zakonom, trajao je do 2013. godine. U međuvremenu je pokrenuta i „reforma reforme“ visokog obrazovanja – pitanje koje privlači sve veću pozornost akademske i šire javnosti, posebno u kontekstu integracije velikih javnih univerziteta i očuvanja njihove institucionalne autonomije.

Na tragu ovog aktualnog pitanja, ovim radom se nastoji široj akademskoj javnosti približiti problematika pravne regulative sistema visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Analiza je ograničena na pregled institucionalnog i normativnog okvira visokog obrazovanja, sa fokusom na analizu Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH i njegove uloge u sveukupnoj reformi

visokog obrazovanja. Najveći dio analize posvećen je pitanju organizacije, institucionalne autonomije i akreditacije visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini.

2. Institucionalni i normativni okvir(i) visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini

Pravni okvir kojim je uređena oblast visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini predstavlja ogledalo njenog ustavnopravnog uređenja. Visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini regulirano je jednim državnim zakonom - *Okvirnim Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini* iz 2007. godine¹, na osnovu kojeg su, između 2008. i 2013. godine, doneseni novi zakoni o visokom obrazovanju u deset kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Donošenje *Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini* (Okvirni zakon) treba posmatrati u dva konteksta. Prvi je uloga Okvirnog zakona u definiranju institucionalnog okvira i podjele nadležnosti u području visokog obrazovanja – Okvirnim zakonom posredno je određeno da visoko obrazovanje spada u paralelnu nadležnost države i nižih nivoa vlasti. Drugi kontekst je reforma visokog obrazovanja. Okvirni zakon, naime, služi kao osnovni normativni instrument za harmoniziranje propisa iz oblasti visokog obrazovanja u procesu uključivanja Bosne i Hercegovine u takozvani *Evropski prostor visokog obrazovanja*, poznatiji kao *Bolonjski proces*. Sljedi kraća analiza oba konteksta donošenja Okvirnog zakona.

2.1. Pitanje nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja

Nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja se, sa ustavnopravnog stanovišta, mogu podvesti pod pojam *zajedničke*, odnosno *paralelne nadležnosti* Bosne i Hercegovine s jedne, te kantona u Federaciji BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta, s druge strane. Paralelna nadležnost (države i federalnih jedinica), sa teorijskog stanovišta, znači da država regulira određenu oblast na općenit, načelan, okviran i principijelan način, dok se federalnim jedinicama prepušta da tu istu oblast reguliraju preciznije, ali obavezno u skladu sa državnim zakonom². U ovom kontekstu treba se razumjeti i zakonodavstvo u oblasti (visokog) obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Takav stav jasno je izrazio i Ustavni sud Bosne i Hercegovine, navodeći da se okvirnim zakonom (o osnovnom i srednjem obrazovanju) postavljaju opća načela i ciljevi u oblasti obrazovanja, kojih se moraju pridržavati entitetska/kantonalna zakonodavstva³.

Pitanje podjela nadležnosti u oblasti obrazovanja između Federacije BiH i njenih kantona našlo se i pred Ustavnim sudom Federacije BiH⁴, koji je trebao da rješava zahtjev za preispitivanje ustanovnosti čl. 15 i 16 Zakona o federalnim ministarstvima⁵. Ustavni sud je utvrdio da sporne

* Magistar pravnih nauka, viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

¹ Okvirni Zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, *Sl. gl. BiH* 59/07 i 59/09.

² V. M. Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 2006, s. 186; o tipovim zakonodavstva (isključivo, konkurirajuće, okvirno i načelno) u sistemu savezne Republike Njemačke usp. E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo 2005, ss. 148 i dalje.

³ Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, U-26/13 od 27. 03. 2015.

⁴ Presuda Ustavnog suda FBiH u predmetu 29/09 od 28. 09. 2010.

⁵ V. čl. 15 i 16 Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, *Sl. nov. FBiH* 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06.

odredbe nisu u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. U obrazloženju presude Ustavni sud je zaključio da Ustavom Federacije BiH nije propisano da obrazovanje spada u nadležnost federalne vlasti ili zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, niti da su kantoni dio svoje nadležnosti prenijeli na federalnu vlast. U tom smislu je zaključeno da je utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja u nadležnosti kantona⁶.

Dakle, ustavne nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja koncentrirane su na nivou kantononalnih vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, entitetskom nivou vlasti u Republici Srpskoj, te nivou Brčko distrikta BiH. Nadležnosti državnih institucija ograničene su na poslove koordinacije.

2.1.1. Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine

Osim što je neposredno odgovorno za provođenje *Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini*, Ministarstvo civilnih poslova BiH, u saradnji sa nadležnim ministarstvima, obavlja koordinacijske aktivnosti u domenu razvoja visokog obrazovanja. Ono djeluje u pravcu promoviranja: razvoja nastavnog i istraživačkog rada, mobilnosti studentata i akademskog osoblja, povezivanja visokoškolskih ustanova na nacionalnim i međunarodnom planu, te jačanja veza između visokog obrazovanja i industrije, privrede i društva općenito⁷.

Pored koordinacijske funkcije Ministarstva civilnih poslova BiH, Okvirnim zakonom su osnovane i dvije posebne državne institucije: Centar za informiranje i priznavanje dokumenata (CIP)⁸ i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (Agencija)⁹. Obje ustanove predstavljaju samostalne upravne organizacije, sa statusom državnih institucija, finansiranih iz budžeta institucija BiH. Rukovodioce (direktore i zamjenike) ovih tijela imenuje Vijeće ministara, dok organe upravljanja, odnosno članove upravnih odbora) imenuje Parlamentarna skupština BiH, uz obavezno poštivanje ravnomjerne zastupljenosti konstitutivnih naroda.

U svojim aktivnostima CIP ostvaruje saradnju s relevantnim domaćim institucijama: Ministarstvom civilnih poslova BiH, Ministarstvom prosvjete i kulture Republike Srpske, Federalnim ministarstvom obrazovanja i nauke, kantonalnim ministarstvima obrazovanja, Odjelom za obrazovanje Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Agencijom za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta, Komisijom za informiranje i priznavanje Republike Srpske, kao i visokoškolskim institucijama u Bosni i Hercegovini¹⁰. Nadležnosti CIP-a

⁶ Presuda (bilj. 4).

⁷ V. čl. 42 Okvirnog zakona (bilj. 1).

⁸ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na 33. sjednici, održanoj 10. 01. 2008. donijelo Odluku o početku rada i utvrđivanju sjedišta CIP-a, *Sl. gl. BiH* 9/08. Ovom Odlukom je utvđeno da CIP počinje s radom 01. 03. 2008. sa sjedištem u Mostaru. V. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, www.heg.gov.ba, očitavanje: 30. 03. 2017.

⁹ Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 33. sjednici održanoj 10. 01. 2008. godine, donijelo je Odluku o početku rada i utvrđivanju sjedišta Agencije, *Sl. gl. BiH* 10/08. Utvrđeno je da je sjedište Agencije u Banja Luci. V. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, www.cip.gov.ba/bs, očitavanje: 30. 03. 2017.

¹⁰ Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, www.cip.gov.ba/bs/o-nama/o-nama, očitavanje: 30. 03. 2017.

definirane su taksativno u članu 45 Okvirnog zakona i obuhvataju različite poslove informativnog, koordinacijskog i savjetodavnog karaktera, koje su vezane za informiranje i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja prema *Lisabonskoj konvenciji* (Konvencija o priznavanju diploma u visokom obrazovanju)¹¹. Neke od važnijih kompetencija CIP su: pružanje informacije visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini o stranim visokoškolskim ustanovama i programima radi priznavanja stepena i diploma za dalje školovanje u BiH, davanje preporuka ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih van Bosne i Hercegovine s ciljem zaposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proističu iz stečene kvalifikacije i tako dalje¹².

Nadležnosti Agencije također su definirane u Okvirnom zakonu (čl. 48 i 49). U suštini se nadležnosti Agencije protežu na utvrđivanje kriterija, davanje preporuka, savjeta i informacija, te izdavanje općih normativa vezanih za akreditaciju visokoškolskih ustanova i minimalnih standarda u oblasti visokog obrazovanja¹³. Među važnije kompetencije Agencije spadaju i one vezane za postupak akredacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa, koje Agencije obavlja uz koordinaciju i saradnju sa nadležnim obrazovnim vlastima i visokoškolskim

¹¹ Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region, Lisbon, 11. 04. 1997, Convention, www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f2c7. Prevod Konvencije na bosanskom pod: www.cip.gov.ba/images/pdf/convention/CONVENTION.bos.pdf, očitanje 30. 03. 2017.

¹² CIP je nadležan za: - informiranje i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja; - koordiniranje i međunarodnu razmjenu akademskog osoblja, studenata i programa u oblasti visokog obrazovanja; - predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim projektima u oblasti visokog obrazovanja iz svoje nadležnosti; - kroz međunarodne mreže centara za informacije (mreže ENIC/NARIC) pruža informacije visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini u vezi sa stranim visokoškolskim ustanovama i programima kao osnov za priznavanje stepena i diploma za dalje školovanje na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini i predstavlja Bosnu i Hercegovinu u tim mrežama; - daje obavještenje i mišljenje o stranim stepenima i diplomama u Bosni i Hercegovini s ciljem nastavka školovanja na visokoškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini; - daje savjete i informacije o pitanjima iz svog djelokruga stranama sa zakonitim interesom; - u skladu s Lisabonskom konvencijom i njenim pratećim dokumentima, donosi preporuke ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH o priznavanju diploma stečenih van Bosne i Hercegovine s ciljem zaposlenja, nastavka obrazovanja i ostvarivanja drugih prava koja proističu iz stečene kvalifikacije. Čl. 44 Okvirnog zakona (bilj. 1).

¹³ Agencija je nadležna za: utvrđivanje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova i donošenje normi kojima se određuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja; utvrđivanje kriterija za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka koji daju ocjenu i obavljaju reviziju kvaliteta i daju preporuke o akreditaciji visokoškolskih ustanova; davanje preporuka o kriterijima i standardima ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, te za prestrukturiranje studijskih programa; davanje preporuka o kriterijima za licenciranje visokoškolskih ustanova i studijskih programa; davanje preporuke o najnižim školarinama za sve studente na akreditiranim visokoškolskim ustanovama, s ciljem usklađivanja najnižih školarina na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine; davanje savjeta o politici rada i razvoja ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima i Brčko Distriktu BiH; davanje savjeta i informacija o pitanjima iz svoje nadležnosti zainteresiranim strankama; utvrđivanje standarda kvaliteta, analizu kvaliteta, davanje preporuka za otklanjanje nedostataka kvalitete studija i visokoškolskih ustanova; predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama za kvalitet u visokom obrazovanju; predlaganje općih smjernica i kriterija na osnovu kojih se iz budžeta institucija BiH mogu dodjeljivati sredstva visokoškolskim ustanovama za naučnoistraživački rad; donošenje pravilnika i drugih akata iz svoje nadležnosti. *Ibid*, v. čl. 48 Okvirnog zakona.

ustanovama. Agencija također vodi i jedinstveni državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini¹⁴.

Pored CIP-a i Agencije, Okvirni zakon priznaje i Rektorskoj konferenciji BiH određenu savjetodavnu ulogu (zastupanje zajedničkih interesa univerziteta u BiH i saradnja sa institucijama) u pitanjima visokog obrazovanja na državnom nivou.

2.1.2. Nadležnosti institucija Republike Srpske, Brčko distrikta i kantona

Kao što je ranije navedeno, ključne kompetencije u oblasti visokog obrazovanja pripadaju kantonima u Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Zakonom o visokom obrazovanju Republike Srpske najvažnije nadležnosti iz oblasti visokog obrazovanja dodijeljene su izvršnoj vlasti, odnosno Vladi¹⁵ i Ministarstvu prosvjete i kulture¹⁶. Na nivou Republike Srpske postoje još i Komisija za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja i Savjet, kao savjetodavno tijelo Vlade, nadležno za unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja. Republika Srpska ima i Rektorsku konferenciju i Konferenciju visokih škola, čije se uloge podudaraju sa ulogom Rektorske konferencije BiH, ali isključivo na području RS¹⁷.

¹⁴ U oblasti akreditacije, Agencija je nadležna za: - raspisivanje javnog konkursa za izbor domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova, odnosno njihovih studijskih programa (u daljnjem tekstu: stručnjaci); - osnivanje komisije za utvrđivanje liste stručnjaka koji zadovoljavaju kriterije iz čl. 48, al. 2 ovog zakona. Komisija ima pet članova, a čini je po jedan predstavnik Rektorske konferencije, jednog kantonalnog ministarstva, ministarstva Republike Srpske, Brčko Distrikta BiH, te predstavnik Agencije; - dostavljanje utvrđene liste stručnjaka na usvajanje svim ministarstvima obrazovanja u BiH i nadležnom odjelu Brčko Distrikta BiH; - imenovanje komisije stručnjaka, na osnovu prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti u pogledu izbora stručnjaka s utvrđene liste stručnjaka; - davanje preporuke nadležnim obrazovnim vlastima o akreditaciji visokoškolske ustanove, odnosno studijskog programa, na osnovu mišljenja komisije stručnjaka; postupak i rješenje o akreditaciji i licenciranju visokoškolskih ustanova koje donose ministarstvo Republike Srpske, kantonalna ministarstva i Brčko Distrikt BiH, u skladu s čl. 48, al. 1 ovog zakona; - ocjenjivanje usklađenosti rješenja o akreditaciji s normama i kriterijima iz čl. 48, al. 1 ovog zakona i, u slučaju utvrđene neusklađenosti, davanje preporuke Upravnom odboru za preduzimanje daljnjih mjera, sve do mjere poništenja rješenja o akreditaciji. Žalbu na rješenje o poništenju rješenja o akreditaciji nadležne obrazovne vlasti podnose Upravnom odboru Agencije; - vođenje državnog registra akreditiranih visokoškolskih ustanova; - stalnu dostupnost na svojoj internet stranici liste akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i njeno objavljivanje najmanje jednom godišnje u Službenom glasniku BiH, a najmanje dva puta godišnje u trima visokotiražnim dnevnim novinama. *Ibid*, čl. 49 Okvirnog zakona.

¹⁵ Vlada, na prijedlog Ministarstva, donosi akcioni plan za provođenje strategije razvoja visokog obrazovanja; osigurava sredstva za javne visokoškolske ustanove; utvrđuje broj studenata za upis u prvu godinu studija javnih visokoškolskih ustanova za sve cikluse studija; te na prijedlog Ministarstva utvrđuje visinu školarine na javnim visokoškolskim ustanovama. V. čl. 113 Zakona o visokom obrazovanju RS, *Sl. gl. RS* 73/10, 104/11, 84/12 i 108/13.

¹⁶ Ministarstvo prosvjete i kulture RS nadležno je za: koordinaciju i razvoj visokog obrazovanja u RS, predlaganje Vladi akcionih planova za sprovođenje strategije razvoja obrazovanja, kreiranje upisne politike, sprovođenje procedure licenciranja visokoškolskih ustanova u RS, vođenje registra iz oblasti visokog obrazovanja; propisivanje oblika i sadržaja javnih dokumenata koje izdaju visokoškolske ustanove, predlaganje Vladi broja studenata za upis u prvu godinu studija za sve cikluse, predlaganje Vladi visine školarine (na prijedlog javnih visokoškolskih ustanova), te različite poslove vezane za promociju integracije nastavnog i istraživačkog rada, mobilnosti i saradnje između visokoškolskih ustanova, te podržavanje i podsticanje jačih veza između sektora visokog obrazovanja, industrije, privrede i društva. *Ibid*, v. čl. 114 Zakona o visokom obrazovanju RS.

¹⁷ *Ibid*, čl. 115-123 Zakona o visokom obrazovanju RS.

U Brčko distriktu BiH su nadležnosti u oblasti visokog obrazovanja podijeljene između Skupštine, Vlade Brčko distrikta BiH i resornog Odjela za obrazovanje. Za razliku od RS, gdje su najvažnije kompetencije dodijeljene izvršnoj vlasti, u Brčko distriktu BiH je Skupštini povjereno niz ključnih nadležnosti iz oblasti visokog obrazovanja¹⁸. Ostale kompetencije povjeren su izvršnoj vlasti Distrikta, odnosno Vladi¹⁹ i Odjelu za obrazovanje. Za razliku od kantona u FBiH i RS-a, u Brčko distriktu BiH ne postoji Savjet za visoko obrazovanje.

U kantonima Federacije BiH nadležnosti iz oblasti visokog obrazovanja povjerene su kantonalnim skupštinama i vladama, odnosno resornim ministarstvima (ministarstva nauke, obrazovanja, kulture i sporta), te posebnim savjetima za visoko obrazovanje, kao stručnim i savjetodavnim tijelima uspostavljenih kantonalnim zakonima o visokom obrazovanju²⁰.

2.2. Okvirni zakon kao instrument harmoniziranja propisa o visokom obrazovanju i uključivanja BiH u Evropski prostor visokog obrazovanja

Usvajanje Okvirnog zakona o visokom obrazovanju predstavlja rezultat pristupanja Bosne i Hercegovine takozvanom *Bolonjskom procesu*. Ovaj pojam (*Bolonjski proces*) označava reformu visokog obrazovanja u Evropi, čiji je glavni cilj podsticanje mobilnosti studenata i akademskog osoblja kroz uspostavljanje takozvanog *Evropskog prostora visokog obrazovanja*²¹. Reforma je nazvana *Bolonjskim procesom*, jer je formalno započeta potpisivanjem Deklaracije pod nazivom *Evropski prostor visokog obrazovanja*, koju su 19. juna 1999. godine u Bolonji potpisali ministri obrazovanja 29 evropskih država²². Stvaranje *Evropskog prostora visokog obrazovanja*, kao opći

¹⁸ U oblasti visokog obrazovanja Skupština je nadležna da: a) na prijedlog Vlade donosi program razvoja visokog obrazovanja; b) donosi akt o osnivanju, statusnim promjenama, transformaciji, reorganizaciji i ukidanju visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt; c) na prijedlog Vlade usvaja elaborat o opravdanosti osnivanja visokoškolske ustanove; d) donosi akt o proglašenju privatne visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt i daje saglasnost na ugovor između Distrikta i visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt; e) donosi odluku o davanju saglasnosti visokoškolskim ustanovama koje imaju sjedište izvan Distrikta za otvaranje odjeljenja na području Distrikta; f) osigura dio sredstava za realizovanje nastavne, naučnonastavne, umjetničke, umjetničkonastavne i naučnoistraživačke djelatnosti visokoškolskih ustanova u Distriktu; g) na prijedlog Vlade, odlučuje o drugim pitanjima u oblasti visokog obrazovanja. Čl. 12 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH, *Sl. gl. BDBiH* 30/09.

¹⁹ U oblasti visokog obrazovanja Vlada je nadležna da: a) predlaže Skupštini donošenje Programa razvoja visokog obrazovanja; b) predlaže akt o osnivanju visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt, statusnim promjenama, transformaciji, reorganizaciji i ukidanju visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt; c) razmatra elaborat o opravdanosti osnivanja visokoškolskih ustanova i dostavlja Skupštini na usvajanje; d) predlaže akt o proglašenju privatne visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt i potpisuje ugovor između Distrikta i visokoškolske ustanove od posebnog interesa za Distrikt; e) na prijedlog Odjeljenja za obrazovanje donosi standarde i normative za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Distrikta; f) imenuje i razrješava članove upravnog odbora visokoškolske ustanove koju osniva Distrikt, koji su predstavnici osnivača; g) donosi kriterije za finansiranje djelatnosti visokog obrazovanja, na prijedlog Odjeljenja, u skladu sa ovim zakonom; h) donosi podzakonske i provedbene akte, za koje je ovlaštena zakonom, a koji se odnose na oblast visokog obrazovanja; i) donosi odluku o broju i strukturi studenata koji se upisuju u prvu studijsku godinu prvog i drugog ciklusa studija na visokoškolskoj ustanovi kojoj je osnivač ili suosnivač Distrikt; j) odlučuje o osnivanju stručnog i savjetodavnog tijela koje obavlja poslove iz domena uspostave i osiguranja kvaliteta sistema visokog obrazovanja u Distriktu; k) vrši druge poslove propisane zakonom. *Ibid.*, čl. 13 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH.

²⁰ Usp. odgovarajuća zakonska rješenja kantonalnih zakona o visokom obrazovanju.

²¹ V. The European Higher Education Area, www.ehea.info/, očitavanje: 28. 04. 2017.

²² The European Higher Education Area, www.ehea.info/pid34248/history.html, očitavanje: 28. 04. 2017.

cilj, trebalo je postići usklađivanjem nacionalnih sistema visokog obrazovanja, u smislu: uspostavljanja sistema prepoznatljivih i uporedivih diploma, te uvođenjem suplementa (dodatka) diplomi; uspostavljanja sistema visokog obrazovanja baziranog na dva glavna ciklusa (dodiplomski i postdiplomski studij); uvođenja bodovnog sistema (ECTS) kao prikladnog sredstva u unapređenju najšire razmjene studenata; promoviranja mobilnosti studenata i akademskog osoblja; promoviranja saradnje u osiguranju kvaliteta; te promoviranja evropske dimenzije u visokom obrazovanju²³. Nakon potpisivanja Deklaracije u Bolonji, ministri obrazovanja potpisnica Deklaracije su nastavili da se sastaju svake dvije godine, kako bi pratili napredak i usvojili smjernice i prioritete za stvaranje Evropskog prostora visokog obrazovanja²⁴. U razdoblju između ministarskih konferencija, nadgledanje i praćenje provođenja Bolonjskoga procesa vrši takozvana *Grupa za praćenje provođenja Bolonjskog procesa (The Bologna Follow-up Group – BFUG)*²⁵. Bolonjskom procesu do danas je pristupilo 48 zemalja. Pored zemalja članica, u Bolonjski proces uključena je i Evropska komisija kao dodatni član, te međunarodne organizacije kao savjetodavne članice²⁶. Bosna i Hercegovina se priključila Bolonjskom procesu 2003. godine, kada je na ministarskoj konferenciji u Berlinu službeno potpisala Bolonjsku deklaraciju²⁷.

Dakle, osnovna načela Okvirnog zakona trebaju se razumjeti kao normativni okvir i instrument koji služi implementiranju Bolonjskih principa i uključivanju Bosne i Hercegovine u Evropski prostor visokog obrazovanja. To se jasno i navodi u Okvirnom zakonu: „Bosna i Hercegovina prihvata evropske strateške ciljeve u oblasti visokog obrazovanja izražene u Deklaraciji evropskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999), kao i kasniji razvoj ovog koncepta“. Na istom mjestu se navodi da su i ostali principi Okvirnog zakona usklađeni sa: Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (ETS No. 5, 1950) i njenim protokolima, Preporukom Komiteta ministara Vijeća Evrope o priznavanju i ocjeni kvaliteta privatnih visokoškolskih ustanova [R(97)1], Preporukom o pristupu visokom obrazovanju [R(98)3] i Preporukom o istraživačkom zadatku univerziteta [R(2000)8], Konvencijom Vijeća Evrope/UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u evropskoj regiji (ETS No. 165, 1997), ali i drugim relevantnim principima međunarodno priznatih pravnih instrumenata čija je država ugovornica i Bosna i Hercegovina²⁸.

Okvirni zakon definiše visoko obrazovanje kao „obrazovanje nakon srednje škole koje vodi do međunarodno priznatog stepena visokog obrazovanja“²⁹. Visokom obrazovanju mogu pristupiti

²³ V. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, www.cjp.gov.ba/images/pdf/bolonja/bolonjska.bih.pdf, očitavanje: 28. 04. 2017.

²⁴ Konferencije su održane u: Bolonji (1999), Pragu (2001), Berlinu (2003), Bergenu (2005), Londonu (2007), Leuvenu (2009), Budimpešti (2010), Bukureštu (2012), Jerevanu (2015). V. The European Higher Education Area, www.ehea.info/pid34363/ministerial-declarations-and-communicues.html, očitavanje: 28. 04. 2017.

²⁵ V. The European Higher Education Area, www.ehea.info/cid101754/bologna-process.html, očitavanje: 28. 04. 2017.

²⁶ Asocijaciju evropskih univerziteta (EUA), Evropsko udruženje institucija visokog obrazovanja (EURASHE), Evropsku studentsku uniju (ESU), Evropsko udruženje za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA), Vijeće Evrope, Evropski centar za visoko obrazovanje (UNESCO-CEPES), Međunarodno sindikalno udruženje nastavnika (EI), te predstavnike poslodavaca iz javnog i privatnog sektora (BUSINESSEUROPE).

²⁷ The European Higher Education Area, www.ehea.info/pid34250-cid101109/bosnia-and-herzegovina.html, očitavanje: 28. 04. 2017.

²⁸ Čl. 2 Okvirnog zakona (bilj. 1).

²⁹ *Ibid*, čl. 4 al. 1.

svršenicima četverogodišnje srednje škole, te se ono može stjecati redovno, vanredno, učenjem na daljinu ili kombiniranjem navedenih načina³⁰.

U skladu sa Bolonjskim principima, Okvirni zakon je prihvatio i trociklični sistem visokog obrazovanja³¹, kao i evropski sistem prenosa bodova (ECTS). Prvi ciklus vodi do akademskog zvanja završenog dodiplomskog studija (*the degree of Bachelor*) ili ekvivalenta, stečenog nakon najmanje tri i najviše četiri godine studija, i vredi se sa najmanje 180 odnosno 240 ECTS bodova. Drugi ciklus vodi do akademskog zvanja magistra ili ekvivalenta, stečenog nakon završenog dodiplomskog studija, traje jednu ili dvije godine, a vrednuje se sa 60, odnosno 120 ECTS bodova. Prvi i drugi ciklus u zbiru nose 300 ECTS bodova. Treći ciklus vodi do akademskog zvanja doktora ili ekvivalenta, traje tri godine i vrednuje se sa 180 ECTS bodova. Jedan semestar studija nosi 30 ECTS bodova u svakom ciklusu³².

Visoko obrazovanje, prema Okvirnom zakonu, pružaju visokoškolske ustanove, koje mogu biti osnovane kao univerziteti i visoke škole. Zakon je pri tome jasno prihvatio model i koncept integriranog univerziteta, te priznao ravnopravan status javnih i privatnih visokoškolskih ustanova. Integracija visokoškolskih ustanova ostvaruje se propisanim organizacionim okvirom i tijelima (upravni odbor, senat i rektor/direktor), te priznavanjem pravnog subjektiviteta i institucionalne autonomije visokoškolskim ustanovama³³.

Okvirni zakon jasno definiše akademska zvanja koja visokoškolske ustanove mogu dodjeljivati. Zvanja koja dodjeljuju univerziteti su redovni profesor, vanredni profesor, docent, lektor, viši asistent i asistent, dok visoke škole dodjeljuju zvanje profesora visoke škole, predavača visoke škole i asistenta³⁴. Okvirnim zakonom su propisani i minimalni uvjeti, kao i izborni periodi na koji se bira akademsko osoblje na univerzitetima i visokim školama. Zakon propisuje da se izbor akademskog osoblja u svim slučajevima vrši javnim konkursom, u skladu s kriterijima određenim zakonom, statutom visokoškolske ustanove i općeprihvaćenim standardima u datoj struci, te također propisuje da izabrano akademsko osoblje zaključuje ugovor o radu sa visokoškolskom ustanovom na određeno vrijeme (period na koji je izabrano), a nakon isteka tog perioda visokoškolske ustanove su dužne zaključiti novi ugovor o radu sa svakim članom akademskog osoblja izabranog u isto ili više zvanje³⁵.

Zakon je na načelan način uredio i pitanje prava i obaveza studenata, kojima je priznat status ugovorne strane, koja upisom na visokoškolsku ustanovu stupa sa tom ustanovom u ugovorni odnos. Prava studenata, koja se Okvirnim zakonom garantiraju, a mogu biti dodatno razrađena u statutima visokoškolskih ustanova, su: prisustvovanje predavanjima, seminarima i drugim oblicima nastave; korištenje biblioteke i drugih usluga za studente; učestvovanje na izborima za studentska mjesta u studentskim predstavničkim i drugim tijelima; priznavanje i prenos bodova između akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini. Zakon na načelan način

³⁰ *Ibid*, čl. 7 i 9.

³¹ V. The European Higher Education Area, www.ehea.info/pid34438/three-cycle-system.html, očitavanje: 28. 04. 2017.

³² *Ibid*, čl. 5.

³³ *Ibid*, V. čl. 10-23.

³⁴ *Ibid*, čl. 27.

³⁵ *Ibid*, čl. 28-35.

regulira i obaveze studenata, te druga pitanja (mehniizmi za ostvarivanje prava studenata predviđeni u statutima, predstavnička tijela studenata i dr)³⁶.

Implementiranje ciljeva Bolonjskog procesa vezanih za osiguranju kvaliteta i priznavanje u oblasti visokog obrazovanja osigurano je osnivanjem dviju državnih institucija (Centar za informiranje³⁷ i priznavanje dokumenata i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta³⁸) i dodjelom ovih pitanja u njihovu nadležnost (u saradnji sa nadležnim organima nižih nivoa).

Nakon donošenja Okvirnog zakona, implementiranje Bolonjskih standarda vršeno je usvajanjem odgovarajućih dokumenata i podzakonskih akata za njegovu provedbu na državom nivou³⁹. U poređ s tim se pristupilo izradi i donošenju novih zakona o visokom obrazovanju i neophodnih podzakonskih akata u kantonima Federacije BiH, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Ovi nivoi vlasti bili su dužni da, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Okvirnog zakona, svoja zakonodavstva iz oblasti visokog obrazovanja usklade sa odredbama Okvirnog zakona⁴⁰. To je praktično značilo usvajanje novih entitetskih i kantonalnih zakona utemeljenih na Bolonjskim principima i općim načelima usvojenih Okvirnim zakonom. Međutim, donošenje novih entitetskih i kantonalnih zakona nije izvršeno u propisanom roku, već je taj proces trajao sve do 2013. godine. U Federaciji BiH novi kantonalni zakoni o visokom obrazovanju doneseni su između 2008. i 2013. godine. Zakon o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH usvojen je 2009, a Zakon o visokom obrazovanju Republike Srpske 2010. godine. Do danas je većina ovih zakona doživjela više izmjena i dopuna, dok su u pojedinim kantonima usvojeni i potpuno novi zakoni.

³⁶ Čl. 36-41 Okvirnog zakona (bilj. 1).

³⁷ *Ibid*, čl. 44-46.

³⁸ *Ibid*, čl. 47-49.

³⁹ V. Odluka o usvajanju dokumenata potrebnih za dalju implementaciju Bolonjskog procesa u BiH, *Sl. gl. BiH* 13/08.

⁴⁰ Čl. 63 Okvirnog zakona (bilj. 1).

Tabela 1. Prikaz aktuelnog normativnog i institucioloanog okvira visokog obrazovanja u BiH

DRŽAVNI NIVO			
UKLJUČIVANJE BIH U EVROPSKI PROSTOR VISOKOG OBRAZOVANJA Bolonska deklaracija i drugi međunarodni dokumenti			
Okvirni zakon o visokom obrazovanju u BiH (Sl. gl. BiH 59/07 i 59/09) (opća načela Bolonjskog procesa i uključivanja BiH u Evropski prostor visokog obrazovanja) MINISTARSTVO CIVILNIH POSLOVA BIH (provođenje Okvirnog zakona i uloga koordinacije) Ustanove i tijela na državnom nivou: Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja BiH Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH Rektorska konferencija BiH			
ENTITETSKI / KANTONALNI NIVO (puna nadležnost u oblasti visokog obrazovanja, uz pridržavanje principa i ciljeva Okvirnog zakona)			
Federacija BiH		Republika Srpska	Brčko distrikt BiH
Unsko-sanski kanton -ZVO (Sl. nov. USK 8/09, 9/10, 4/11, 6/13)	Kantonalni zakoni o visokom obrazovanju i ostali normativi usvojeni na kanonalnom nivou ----- Kant. skupštine Kant. vlade Resorna ministarstva kantona Kant. savjeti za visoko obrazovanje	Zakon o visokom obrazovanju (Sl. gl. RS 73/10, 104/11, 84/12, 108/13) i drugi normativi iz oblasti visokog obrazovanja ----- Vlada RS Ministarstvo prosvjete i kulture RS Savjet Komisija za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja Rektorska konferencija RS Konferenciju visokih škola RS	Zakon o visokom obrazovanju u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine (Sl. gl. BDBiH 30/09) i drugi normativi iz oblasti visokog obrazovanja ----- Skupština BDBiH Vlade BDBiH Odjel za obrazovanje
Posavski kanton - ZVO (Nar. nov. ŽP 1/10)			
Tuzlanski kanton - ZVO (Sl. nov. TK 07/16 i 10/16)			
Zeničko-dobojski kanton - ZVO (Sl. nov. ZDK 6/09, 9/13, 13/13, 4/15)			
Bosansko-podrinjski kanton - ZVO (Sl. nov. BDK 2/10)			
Srednjobosanski kanton - ZVO (Sl. nov. SBK 4/13)			
Hercegovačko-neretvanski kanton - ZVO (Sl. nov. HNK 4/12)			
Zapadnohercegovački kanton - ZVO			

(Nar. nov. ZHK 10/09)			
Kanton Sarajevo - ZVO (Sl. nov. KS 22/10, 15/13)			
Livanjski kanton - ZVO (Nar. nov. K10 9/09)			

Iz svega navedenog se može zaključiti da na prostoru Bosne i Hercegovine postoji jedinstven sistem visokog obrazovanja u onoj mjeri koliko je ovu oblast harmonizirao Okvirni zakon i Bolonjski proces. Naime, Okvirnim zakonom ostavljeno je dovoljno prostora da niži nivoi vlasti ovu oblast uredi u skladu sa vlastitom politikom i ciljevima koji se žele postići u visokom obrazovanju. U tom smislu može se kazati da u Bosni i Hercegovini postoji *12 režima ili sistema visokog obrazovanja*, koji su *načelno usklađeni s Okvirnim zakonom i Bolonjskim principima*. Ipak, o stvarnoj usklađenosti zakonskih rješenja nižih nivoa vlasti sa Okvirnim zakonom, nužno je provesti temeljnu (nezavisnu) pravnu analizu i istraživanja. Pri tome treba imati u vidu da su u dosadašnjoj implementaciji Okvirnog zakona uočeni brojni problemi, kao što su kašnjenje sa donošenjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, neusaglašenost nekih propisa sa Okvirnim zakonom, sporost integracije velikih javnih univerziteta, kašnjenje procesa akreditacije visokoškolskih ustanova i drugo.

Pregled institucionalnog i normativnog okvira sistema visokog obrazovanja ukazuje na gotovo potpunu autonomiju u vođenju politike visokog obrazovanja na entitetskom i kantonalnom nivou. Pored pravnog partikularizma i različitih pravnih režima u okviru kojih djeluju visokoškolske ustanove u BiH, jedan od glavnih problema tako uređenog sistema predstavlja i potreba usaglašavanja politike visokog obrazovanja sa potrebama tržišta rada. Na tome posebno insistiraju kantonalne i entitetske vlade, koje nerijetko nastoje da usklade upisne kvote na određenim studijskim smjerovima javnih univerziteta sa potrebama na tržištu rada.

Međutim, takve mjere mogu rezultirati očekivanim efektima samo ako se usvoje na državnom ili bar entitetskom nivou, imajući u vidu jedinstveno tržište rada i ustavne garancije o slobodi kretanja roba i usluga na cijelom teritoriju BiH. Na primjer, ako se smanji upisna kvota na studijskim programima društvenih smjerova na Univerzitetu u Sarajevu, zainteresirani kandidati mogu takve studijske smjerove upisati na nekom od privatnih univerziteta u Kantonu Sarajevu, ili zbog male udaljenosti, na nekom od javnih ili privatnih univerziteta u Srednjobosanskom kantonu ili Istočnom Sarajevu. Šta više, imajući u vidu da univerziteti nude i „učenje na daljinu“ kao način studija, zainteresirani kandidati mogu takve smjerove upisati i na udaljenim univerzitetima širom BiH. U tom smislu bi jedino efektivno rješenje u pogledu usklađivanja upisne politike na visokoškolskim ustanovama bilo uspostavljanje određene koordinacije na cijelom području BiH.

3. Visokoškolske ustanove u BiH: organizacija, institucionalna autonomija i akreditacija

3.1. Organizacija i pitanje institucionalne autonomije

Djelatnost visokog obrazovanja, definiranog kao „obrazovanje nakon srednje škole koje vodi do međunarodno priznatog stepena visokog obrazovanja“, u BiH pružaju *univerziteti* i *visoke škole*⁴¹, koje mogu biti osnovane kao javne ili privatne ustanove. Univerziteti su visokoškolske ustanove koje se bave *nastavnim i istraživačkim radom*, nude akademske stepene sva tri ciklusa, te realiziraju „najmanje pet različitih studijskih programa iz najmanje tri naučne oblasti – prirodne nauke, tehničke nauke, biomedicina i zdravstvo, biotehničke nauke, društvene nauke i humanističke nauke“⁴². Za razliku od univerziteta, koji su usmjereni na djelatnosti naučnog i istraživačkog karaktera, visoke škole su ograničene, uglavnom, na nastavu. Status visoke škole Okvirni zakon priznaje visokoškolskim ustanovama akreditiranih za davanje diploma i stepena prvog ciklusa, uz uslov da realizira najmanje jedan studijskih program iz jedne naučne oblasti⁴³.

Do danas je u Bosni i Hercegovini (ne računajući Brčko distrikt) osnovano ukupno 10 javnih (8 univerziteta i 2 visoke škole) i 37 privatnih (18 univerziteta i 19 visokih škola) visokoškolskih ustanova. Od toga je u Federaciji Bosne i Hercegovine registrirano 6 javnih univerziteta (Univerzitet u Sarajevu, Univerzitet u Bihaću, Univerzitet u Tuzli, Sveučilište u Mostaru, Univerzitet „Džemal Bijedić“ u Mostaru i Univerzitet u Zenici) i 21 privatna visokoškolska ustanova (10 univerziteta i 11 visokih škola). Na području RS-a registrirano je ukupno 21 visokoškolska ustanova, i to 4 javne (dva univerziteta i dvije visoke škole) i 17 privatnih (sedam univerziteta i deset visokih škola)⁴⁴. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja na službenoj internet stranici nije publicirao podatke o visokoškolskim ustanovama na području BDBiH. Prema zvaničnim informacijama Ministarstva civilnih poslova BiH na području Brčko distrikta BiH djelatnost visokog obrazovanja obavljaju dislocirana odjeljenja jedne privatne i tri javne visokoškolske ustanove sa područja Federacije BiH, odnosno Republike Srpske, a osnovana su i dva privatna univerziteta, a njihova akreditacija privremeno je obustavljena⁴⁵.

Reformom visokog obrazovanja prihvaćen je sistem integriranih visokoškolskih ustanova. U organizacijskom i funkcionalnom smislu, integracija se ostvaruje zakonskim normiranjem vrsta, nadležnosti i sastava tijela integrirane visokoškolske ustanove: *upravnog odbora*, *senata* i *rektora/direktora* univerziteta, odnosno visoke škole⁴⁶. Kroz sastav i kompetencije ovih tijela ostvaruje se jedno od temeljnih načela reformiranog visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini – *načelo institucionalne autonomije* visokoškolskih ustanova, artikulirano kroz akademsku,

⁴¹ *Ibid*, čl. 10 al. 1 Okvirnog zakona.

⁴² *Ibid*, čl. 10, al. 2 i 3.

⁴³ *Ibid*, čl. 10, al. 3.

⁴⁴ V. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, www.cip.gov.ba/bs/2014-01-21-22-32-01, očitavanje: 28. 04. 2017.

⁴⁵ Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, novembar 2015, s. 30, www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_obrazovanje/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=6600&langTag=bs-BA, očitavanje: 30. 05. 2017; Privatni univerziteti su: Evropski univerzitet Brčko, www.evropskiuniverzitet-brcko.com, očitavanje: 30. 05. 2017; Internacionalni univerzitet u Brčkom, www.iu-bd.org, očitavanje: 30. 05. 2017.

⁴⁶ Čl. 13 Okvirnog zakona (bilj. 1). Usp. odgovarajuće članove kantonalnih zakona o visokom obrazovanju; Čl. 47 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18); Čl. 61 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15).

organizacionu, finansijsku i kadrovsku autonomiju, kako je to naglašeno i u Lisabonskoj deklaraciji iz 2007. godine⁴⁷.

Najviši upravljački organ, koji nosi odgovornost za poslovanje integrirane visokoškolske ustanove jeste *upravni odbor*⁴⁸. Kompetencije povjerene ovom tijelu definirane su Okvirnim zakonom, zakonima o visokom obrazovanju nižih nivoa vlasti, te statutima visokoškolskih ustanova. Prema čl. 14 Okvirnog zakona upravni odbor je naročito ovlašten na: davanje mišljenja o statutu visokoškolske ustanove, i donošenje općeg akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta; donošenje odluke o osnivanju drugih pravnih lica; utvrđivanje planove finansiranja i razvoja; donošenje godišnjeg programa rada visokoškolske ustanove (na prijedlog senata); donošenje finansijskog plana i usvajanje godišnji obračuna; usmjeravanje, kontroliranje i ocjenjivanje rada rektora/direktora u domenu finansijskog poslovanja; rješavanje pitanja odnosa sa osnivačem; odlučivanje o korištenju sredstava preko iznosa utvrđenog statutom; odlučivanje u drugom stepenu o prigovoru zaposlenika na odluke tijela visokoškolske ustanove u vezi sa pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa; podnošenje godišnjeg izvještaja osnivaču o poslovanju visokoškolske; te obavljanje drugih poslova u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom visokoškolske ustanove⁴⁹.

Zakoni o visokom obrazovanju nižih nivoa predviđaju gotovo identične kompetencije upravnog odbora⁵⁰. Međutim, najnovije reforme u nekim kantonima pretendiraju proširenju upravljačkih ovlaštenja upravnog odbora. Tako su na primjer novim zakonskim rješenjima u Tuzlanskom kantonu nadležnosti upravnog odbora proširene na: davanje prethodne saglasnosti za imenovanje i razrješenje rektora javnog univerziteta, zatim odlučivanje po prigovoru na odluku o prijemu u radni odnos nenastavnog osoblja i akademskog osoblja u zvanju asistenata, koji prvi put zasnivaju radni odnos na visokoškolskoj ustanovi i drugo⁵¹.

Okvirnim zakonom određeno je da upravni odbori mogu imati od sedam do jedanaest članova, koji se biraju po provedenoj konkursnoj proceduri na period od četiri godine. Članove upravnog odbora imenuje senat u skladu sa statutom, uz uslov da najmanje jednu trećinu članova imenuje osnivač visokoškolske ustanove⁵². Ovakva zakonska formulacija ostavila je dovoljno prostora nižim nivoima vlasti da pitanja imenovanja, sastava i strukture upravnih odbora urede u skladu sa vlastitom politikom uređivanja upravljačkih ovlasti u visokom obrazovanju.

Kada je riječ o javnim visokoškolskim ustanovama, sastav i struktura upravnih odbora nameću se kao ključni instrumenti za stvarno/faktičko implementiranje načela institucionalne autonomije visokoškolskih ustanova, pošto su njihovi osnivači ujedno i predstavnici javne vlasti u kantonima/Republici Srpskoj/Brčko distriktu BiH. U tom smislu je jasno da *omjer broja članova* iz reda osnivača u odnosu na predstavnike akademske zajednice u upravnim odborima javnih

⁴⁷ European University Association, *Lisbon Declaration - Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose*, Brussels 2007, s. 6.

⁴⁸ Čl. 14 Okvirnog zakona (bilj. 1).

⁴⁹ *Ibid*, čl. 14 Okvirnog zakona.

⁵⁰ V. čl. 62 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15); čl. 51 Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH (bilj. 18); usp. npr. čl. 118 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo, Zakon o visokom obrazovanju - prečišćeni tekst, *Sl. nov. KS* 22/10 i 15/13 i čl. 51 Zakona o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona, *Sl. nov. ZDK* 6/09, 9/13, 13/13 i 04/15. Usp. odgovarajuće odredbe ostalih kantonalnih zakona.

⁵¹ V. čl. 50 Zakona o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona, *Sl. nov. TK* 07/16 i 10/16.

⁵² Čl. 15 Okvirnog zakona (bilj. 1).

univerziteta i visokih škola određuje i stepen njihove stvarne/faktičke institucionalne *autonomije*. Prevaga članova imenovanih iz reda osnivača u odnosu na predstavnike akademske zajednice znači veću mogućnost političkog utjecaja i manji stepen stvarne institucionalne autonomije, i obrnuto - kada predstavnici akademske zajednice imaju veći broj članova u odnosu na predstavnike osnivača u upravnom odboru javne visokoškolske ustanove, smanjuje se mogućnost političkog utjecaja.

Analiza zakonskih rješenja nižih nivoa vlasti (kantoni/RS/BDBiH) pokazuje da su pitanja imenovanja, sastava i strukture članova upravnih odbora različito regulirana. Iako su, uglavnom, usaglašeni sa odredbama Okvirnog zakona, postoje važna odstupanja u zakonskim rješenjima, kako između kantona u Federaciji BiH, tako i između samih entiteta.

Analizom svih kantonalnih zakona o visokom obrazovanju u Federaciji BiH može se doći do zaključka da su upravni odbori javnih visokoškolskih ustanova u Federaciji BiH pod kontrolom osnivača, odnosno kantonalnih vlada. Kantonalni zakoni o visokom obrazovanju i zakoni o javnim univerzitetima u pravilu predviđaju da u upravnim odborima javnih visokoškolskih ustanova većinu članova (pet od ukupno devet ili četiri od ukupno sedam) imenuju osnivači, odnosno kantonalne vlade, te da se iz reda osnivača imenuje i predsjednik upravnog odbora. Ostale članove iz reda akademske zajednice imenuju senati visokoškolskih ustanova⁵³. U Zeničko-dobojskom kantonu kontrola izvršne vlasti nad upravnim odborima javnih univerziteta dodatno je pooštrena odredbom čl. 49 st. 3 i 4, u kojima je propisano da senat „predlaže“, dok „konačno imenovanje i razrješenje“ (svih, op.a) „članova upravnog odbora vrši Vlada Zeničko-

⁵³ Unsko-sanski kanton: Prema Zakonu u visokom obrazovanju USK upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, a osnivačkim aktom visokoškolske ustanove određuje se način izbora, broj i sastav. Čl. 97 st. 1 i 2 Zakona o visokom obrazovanju USK, *Sl. gl. USK* 8/09, 9/10, 4/11, 6/13 i 22/13. Zakonom o Univerzitetu u Bihacu propisano je da upravni odbor ima devet članova: pet predlaže osnivač, a četiri senat, dok je mjesto predsjednika upravnog odbora predodređeno za člana iz reda osnivača. Članovi se biraju u javnoj konkursnoj proceduri, a konačno imenovanje vrši Senat Univerziteta, čl. 16 Zakona o Univerzitetu u Bihacu, *Sl. gl. USK* 16/09, 4/11 i 6/13. Tuzlanski kanton: Zakon o visokom obrazovanju TK (bilj. 51) prihvatio je načelna rješenja Okvirnog zakona (čl. 47 st. 1), ali je za javne visokoškolske ustanove propisao da upravni odbor ima devet članova: „pet iz reda osnivača koje imenuje Vlada Kantona i četiri koja imenuje senat od kojih je jedan član iz reda studenata (...)“, dok je mjesto predsjednika predviđeno za člana iz reda osnivača (čl. 47 st. 2 i 3).

Kanton Sarajevo: Zakon o visokom obrazovanju (bilj. 50) prihvatio je generalno pravilo Okvirnog zakona po kojem upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, od kojih najmanje jednu trećinu imenuje osnivač, dok ostale imenuje senat visokoškolske ustanove (čl. 117 st. 3). Međutim, Zakon je dodatno propisao da upravni odbor javnog univerziteta ima jedanaest članova, od koji šest članova imenuje Vlada, dok ostale imenuje senat u skladu sa statutom (čl. 117 st. 1). Također, predsjednik upravnog odbora javne visokoškolske ustanove imenuje se iz reda predstavnika osnivača (čl. 117 st. 4).

Posavski kanton, Srednjobosanski kanton, Zapadno-hercegovački kanton i Kanton 10: preuzete načelne odredbe iz Okvirnog zakona (v. čl. 47 st. 1 i 3 Zakon o visokom obrazovanju, *Nar. nov. ŽP* 1/10; čl. 53 st. 1 Zakon o visokom obrazovanju SBK, *Sl. nov. SBK* 4/13; čl. 48 st. 1, 2 i 3 Zakona o visokom obrazovanju ZHK, *Nar. nov. ŽZH* 10/09; čl. 52 st. 1, 2 i 3 Zakon o visokom obrazovanju Kantona 10, *Nar. nov. Kantona 10* 9/09; Kanton Sarajevo, Zakon o visokom obrazovanju KS (bilj. 50) prihvatio je generalno pravilo Okvirnog zakona po kojem upravni odbor ima sedam do jedanaest članova, od kojih najmanje jednu trećinu imenuje osnivač, dok ostale imenuje senat visokoškolske ustanove (čl. 117 st. 3). Međutim, Zakon je dodatno propisao da upravni odbor javnog univerziteta ima jedanaest članova, od koji šest članova imenuje Vlada, dok ostale imenuje senat u skladu sa statutom (čl. 117 st. 1). Također, predsjednik upravnog odbora javne visokoškolske ustanove imenuje se iz reda predstavnika osnivača (čl. 117 st. 4).

dobojskog kantona⁵⁴. Ista rješenja sadrži i Zakon o visokom obrazovanju Bosansko-podrinjskog kantona⁵⁵, a sličan propis postoji i u Hercegovačko-neretvanskom kantonu.⁵⁶ Upitno je koliko su ove zakonske odredbe usklađene sa odbredbom čl. 15 Okvirnog zakona, koja jasno propisuje da senat „imenuje“ članove upravnog odbora.

Za razliku od većine kantonalnih zakona u Federaciji BiH, koji predviđaju veći utjecaj osnivača, a time i izvršne vlasti u upravnim odborima visokoškolskih ustanova, Zakon o visokom obrazovanju u Republici Srpskoj sveo je učešće osnivača u upravnim odborima na zakonski minimum. Zakon je propisao da predstavnike osnivača u upravnim odborima imenuje vlada, ali da oni mogu činiti *najviše jednu trećinu ukupnog broja članova* (čl. 62 st. 3), dok ostale akademske i neakademske predstavnike biraju i imenuju senati visokoškolskih ustanova (čl. 62 st. 4). Također, Zakon o visokom obrazovanju RS propisuje da se predsjednik upravnog odbora bira iz reda akademskog osoblja (čl. 62 st. 7)⁵⁷, a ne iz reda predstavnika osnivača (kako je to predviđeno u kantonalnim zakonima u Federaciji BiH).

Zakon o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH usvojio je rješenja Okvirnog zakona, propisujući da upravni odbor ima sedam do jedanaest članova i da „najmanje jednu trećinu“ članova upravnog odbora imenuje osnivač, dok ostale imenuje senat u skladu sa osnivačkim aktom i statutom (čl. 49 st. 1 i 2)⁵⁸.

Za razliku od upravljačkog i poslovnog aspekta institucionalne autonomije, gdje postoji mogućnost većeg ili manjeg utjecaja izvršne vlasti, Okvirni zakon i zakoni o visokom obrazovanju nižih nivoa dosljedno poštuju načelo *akademske autonomije* visokoškolskih ustanova (naučno-istraživački aspekt), prepuštajući akademskoj zajednici punu samoupravu u svim pitanjima stručne i naučno-istraživačke djelatnosti visokoškolske ustanove. Ovo načelo potvrđeno je članom 21 Okvirnog zakona, u kojem je propisano da „visokoškolske ustanove uživaju slobodu u nastavnom i naučnoistraživačkom radu u okviru svojih licenci, bez miješanja organa javne vlasti“⁵⁹. Načelo akademske autonomije izričito je propisano i u zakonima o visokom obrazovanju kantona, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH⁶⁰.

Pored ovih načelnih zakonskih formulacija, stvarna akademska autonomija (naučno-istraživački aspekt) ostvaruje se povjeravanjem svih akademskih pitanja u nadležnost senata, kao „najvišeg

⁵⁴ Zakon o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona, *Sl. nov. ZDK* 6/09, 9/13, 13/13, 4/15, odredio je da upravni odbor ima sedam članova, i da ga čine predstavnici akademskog i neakademskog osoblja, studenata i osnivača (čl. 49 st. 1), dok je za upravne odbore javne visokoškolske ustanove propisano da većinu članova (četiri) čine predstavnici iz reda osnivača, dok ostale članove čine predstavnici akademske zajednice (dva člana iz reda nastavnog osoblja i jedan predstavnik studenata), čija imenovanja predlaže senat. Zakon je propisao da konačno imenovanje i razrješenje članova upravnog odbora vrši Vlada Zeničko-dobojskog kantona (čl. 49 st. 4). Slično rješenje usvojeno je i u Zakonu o univerzitetu u Zenici, *Sl. nov. ZDK* 6/09, 11/06, 10/11, 16/11, 15/12 i 13/13 prema kojem članove upravnog odbora (njih ukupno sedam: tri člana iz reda akademskog osoblja i četiri iz reda osnivača) imenuje i razrješava Vlada Kantona (čl. 19 i 20).

⁵⁵ V. čl. 49 Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. nov. BPK* 2/10.

⁵⁶ U Hercegovačko-neretvanskom kantonu, Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. nov. HNK* 4/12, također su prihvaćena rješenja Okvirnog zakona (čl. 44), s tim da i ovdje osnivač vrši konačno imenovanje i razrješenje članova upravnog odbora/vijeća (čl. 45 st. 1).

⁵⁷ Zakon o visokom obrazovanju RS (bilj. 15).

⁵⁸ Zakon o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18).

⁵⁹ Čl. 21 Okvirnog zakona (bilj. 1).

⁶⁰ V. npr: čl. 5 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 50), čl. 53, 54, 55 st. d) i đ) Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15), čl. 7 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18).

akademskog tijela“ sastavljenog isključivo od predstavnika akademske zajednice (akademskog osoblja i studenata). Senat ima „odgovornost za akademska pitanja u visokoškolskoj ustanovi“. O svim akademskim pitanjima senar odlučuje potpuno samostalno, na prijedlog tijela nižih organizacionih jedinica (fakulteta, akademija, instituta i dr)⁶¹.

Slično je i sa kadrovskom autonomijom, s obzirom da pri dodjeljivanju nastavničkih i saradničkih zvanja visokoškolske ustanove uživaju punu samoupravu. Okvirni zakon propisuje da se „izbor akademskog osoblja u svim slučajevima vrši javnim konkursom, u skladu s kriterijima određenim zakonom, statutom visokoškolske ustanove i općeprihvaćenim standardima u datoj struci“⁶². Pitanje izbora akademskog osoblja suštinski je regulirano na isti način u kantonima, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH. Izbor akademskog osoblja vrši senat visokoškolske ustanove, čija je odluka konačna i protiv koje se jedino upravni spor može pokrenuti. Senat svoju odluku donosi na prijedlog nastavno-naučnog vijeća organizacione jedinice, donesenog na osnovu izvještaja stručne komisije. Komisiju inače imenuje nastavno-naučno vijeće organizacione jedinice, s tim da većina članova mora biti iz reda akademskog osoblja iste ili srodne naučne oblasti za koju se vrši izbor⁶³. Dakle, zakonska rješenja uveliko osiguravaju da o izboru i napredovanju akademskih kadrova na visokoškolskim ustanovama odlučuje isključivo struka i akademska zajednica.

Institucionalna autonomija usko je vezana i s načinom finansiranja visokoškolskih ustanova. U većini zemalja regiona, a i u Bosni i Hercegovini, većina sredstava namijenjenih visokom obrazovanju dolazi iz budžeta. Način reguliranja ovog segmenta predstavlja vrlo osjetljivo pitanje. U sistemu fragmentiranog sistema visokog obrazovanja i nepostojanja efikasnog sistema kontrole nad sredstvima javlja se korupcija i neobrazloženo raspolaganje sredstavima. S druge strane, pojedini primjeri neadekvatnog/nezakonitog raspolaganja budžetskim sredstavima postaju argument na strani predstavnika vlasti da usposave potpuni nadzor i upravljanje finansijskim sredstvima javnih visokoškolskih ustanova, koji bi predstavljao prijetnju za očuvanje institucionalne autonomije. U tom smislu se kao nužnost svih budućih rješenja nameće postizanje transparentnosti u raspolaganju sredstavima, uz potpuno očuvanje institucionalne autonomije.

⁶¹ Senat visokoškolske ustanove odlučuje o svim akademskim pitanjima, a posebno: odlučuje o pitanjima nastave, naučne, umjetničke i stručne djelatnosti visokoškolske ustanove; donosi statut visokoškolske ustanove uz prethodno pribavljeno mišljenje upravnog odbora; donosi opće akte u skladu sa zakonom i statutom visokoškolske ustanove; donosi nastavne planove i nastavne programe dodiplomskog, postdiplomskog i doktorskog studija; bira rektora i prorektora univerziteta, odnosno direktora visoke škole; bira akademsko osoblje na prijedlog naučno-nastavnog vijeća, odnosno naučnoistraživačkog vijeća organizacione jedinice; imenuje komisije u postupku sticanja doktorata nauka; dodjeljuje počasna zvanja profesor emeritus te počasni doktor nauka; daje inicijativu upravnom odboru za organiziranje i ukidanje fakulteta i drugih organizacionih jedinica na univerzitetu; obavlja i druge poslove u skladu sa zakonima i statutom visokoškolske ustanove. Senat visokoškolske ustanove odlučuje o akademskim pitanjima na prijedlog stručnih tijela organizacionih jedinica, kao i drugih tijela visokoškolske ustanove i predstavnčkih tijela studenata. Najmanje 15 % članova senata su studenti, predstavnici studenata iz svakog ciklusa. Broj članova, sastav i način rada senata utvrđuju se statutom visokoškolske ustanove. Čl. 16 Okvirnog zakona (bilj. 1).

⁶² *Ibid*, čl. 34 Okvirnog zakona.

⁶³ V. čl. 91-95 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15) i čl. 129-135 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18); odgovarajuće odredbe kantonalnih zakona o visokom obrazovanju, npr. čl. 96, 98-107 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 50).

3.2. Osiguranje kvaliteta: akreditacija visokoškolskih ustanova u BiH

Jedan od temelja Evropskog prostora visokog obrazovanja predstavlja i načelo promoviranja evropske saradnje u osiguranju kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja⁶⁴. Ovo načelo je na evropskom nivou dobilo svoj normativni izraz u okviru *Standarda i smjernica za osiguranje kvaliteta u Evropskom području visokog obrazovanja* 2005. godine (*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*), koju je, na zahtjev ministara zemalja potpisnica Bolonjske deklaracije (Berlinski kominike iz 2003) izradila *Evropska asocijacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju*⁶⁵. U ovom aktu sadržani su opći standardi i smjernice za unutrašnje (interno)⁶⁶ i vanjsko (eksterno)⁶⁷ osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, te standardi i smjernice za agencije koje provode vanjsko osiguranje kvaliteta⁶⁸. Implementacija ovih standarda i smjernica podrazumijevala je obavezu svih članica potpisnica da preduzmu odgovarajuće mjere usklađivanja nacionalnih sistema osiguranja kvaliteta sa Evropskim standardima i smjernicama. U skladu s tim je za Bosnu i Hercegovinu posebno imenovana radna grupa izradila *Standarde i smjernice za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini* (2007)⁶⁹. Taj dokument predstavljao je osnov za izradu *Odluke o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini* iz 2011. godine, koju je, na osnovu člana 48 al. 1 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH, donijela Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta u BiH⁷⁰. Nakon što su ministri zemalja Evropskog prostora visokog obrazovanja usvojili *Standarde i smjernice za osiguranje kvaliteta u Evropskom području visokog obrazovanja* (Erevan, 2015)⁷¹, u Bosni i Hercegovini se pristupilo i implementiranju revidiranih standarda i smjernica, prvenstveno u vidu donošenja nove *Odluke o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini*, koja se trenutno nalazi u fazi javnih konsultacija⁷².

⁶⁴ Bolonjska deklaracija, www.cip.gov.ba/images/pdf/bolonja/bolonjska.bih.pdf, očitavanje: 05. 05. 2017.

⁶⁵ ENQA report on Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki 2009, www.engq.eu/wp-content/uploads/2015/09/ESG_3edition.pdf, očitavanje: 05. 05. 2017. Prevod na bosanskom pod: www.heg.gov.ba/Dokumenti/Bolonja/?id=602, očitavanje: 05. 05. 2017.

⁶⁶ Utvrđeno je sedam standarda, vezanih za: 1. politiku rada i procedure za osiguranje kvaliteta, 2. usvajanje, praćenje i periodične evaluacije programa i diploma, 3. ocjenjivanje studenata, 4. osiguranje kvaliteta nastavnog osoblja, 5. resurse za učenje i podrška za studente, 6. informacione sisteme, 7. informacije za javnost. Osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju: evropska iskustva i prakse, Banja Luka 2011, s. 28, www.heg.gov.ba/Dokumenti/Publikacije/?id=3505, očitavanje: 05. 05. 2017.

⁶⁷ Utvrđeno je osam standarda, vezanih za: 1. primjena procedura za unutrašnje osiguranje kvaliteta, 2. razvoj procesa vanjskog osiguranja kvaliteta, 3. kriterije za odlučivanje, 4. procese primjerene svrsi, 5. izvještavanje, 6. procedure za daljnji rad, 7. periodična vrednovanja 8. analizu cijelog sistema. *Ibid*, Osiguranje kvaliteta, s. 29.

⁶⁸ Radi se o osam standarda, vezanih za: 1. korištenje procedura za vanjsko osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju, 2. službeni status, 3. aktivnosti, 4. resurse, 5. izjava o misiji, 6. nezavisnost 7. kriterije i procese vanjskog osiguranja kvaliteta koje koriste agencije, 8. procedure utvrđivanja odgovornosti. *Ibid*, Osiguranje kvaliteta, ss. 29-30.

⁶⁹ www.heg.gov.ba/Kvalitet/dokumenti/?id=1229, očitavanje: 10. 05. 2017.

⁷⁰ *Sl. gl. BiH* 100/11.

⁷¹ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), Brussels 2015, www.engq.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf, očitavanje: 10. 05. 2017.

⁷² Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta, www.heg.gov.ba/Aktivnosti/javne_kons/?id=7332, očitavanje: 10. 05. 2017.

Osiguranje kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja, prema postojećim standardima i smjernicama u Bosni i Hercegovini, ima dvije komponente: 1. pravila za ostvarivanje standarda i smjernica za unutrašnje osiguranje kvaliteta (osiguranje kvaliteta koje vrše visokoškolske ustanove); i 2. pravila za ostvarivanje standarda i smjernica za vanjsko osiguranje kvaliteta (osiguranje kvaliteta koje vrše vanjska tijela – agencije, ministarstva, komisije). U nastavku će biti više govora o akreditaciji, kao ključnom aspektu vanjskog osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

Akreditacija se definira kao proces formalnog priznavanja studijskog programa ili visokoškolske ustanove, koji, na bazi procjene kvaliteta, vrši vanjsko tijelo za to određeno⁷³. Kvalifikacijom se utvrđuje „da li ustanova ima pravo na izdavanje diploma, omogućava se priznavanje tih diploma od strane trećih lica, olakšava se prenos bodova na druge akreditirane ustanove, realizira se direktno ili indirektno finansiranje i reguliraju druga statusna pitanja“⁷⁴. Akreditacija predstavlja obično rezultat vrednovanja ili vanjske ocjene kvaliteta, na osnovu čega se „utvrđuje da li program ili ustanova zadovoljavaju akademske ili profesionalne standarde akreditacijskog tijela“. Status akreditirane ustanove ili akreditiranog programa se uglavnom dobija na određeni vremenski period, dok se negativna odluka nakon određenog vremena može izmijeniti u novom procesu akreditacije⁷⁵.

Šta akreditacija praktično znači otkriva čl. 54 Okvirnog zakona, u kojem je propisano da će nadležni državni organi, te drugi organi i organizacije u Bosni i Hercegovini, u svrhu zaposlenja ili javne funkcije, priznavati samo one akademske stepene i diplome stečene na visokoškolskim ustanovama, koje su akreditirane⁷⁶. U tom smislu su i svi zakoni o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini predvidjeli akreditaciju (visokoškolskih ustanova i studijskih programa) kao osnovni instrument za provođenje vanjskog osiguranja kvaliteta⁷⁷.

Akreditacija visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini predstavlja veoma složen proces, koji se ostvaraje saradnjom visokoškolskih ustanova, nadležnih obrazovnih vlasti (kantona, RS-a, BDBiH), Komisije stručnjaka i Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta. Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u BiH definirane su nadležnosti Agencije u postupku akreditacije (čl. 49), dok su zakonima o visokom obrazovanju kantona/RS/BDBiH propisane nadležnosti ostalih tijela u ovom procesu. Posebna pravila postupka akreditacije normirana su podzakonskim aktima nadležnih obrazovnih vlasti (pravilnici o postupku akreditacije).

Dakle, normativni okvir provođenja akreditacija visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini postavljen je članom 49 Okvirnog Zakona o visokom obrazovanju Bosne i Hercegovine, zatim propisima Agencije (Odluka o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini⁷⁸, Odluka o kriterijima za akreditaciju

⁷³ Osiguranje kvaliteta (bilj. 66), s. 58.

⁷⁴ *Ibid.*, ss. 58-59.

⁷⁵ *Ibid.*, ss. 58-59.

⁷⁶ Čl. 54 al. 1 Okvirnog zakona (bilj. 1).

⁷⁷ V. čl. 25-32 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 15); čl. 34-35 Zakona o visokom obrazovanju BDBiH (bilj. 18); čl. 30-32 Zakona o visokom obrazovanju ZDK, *Sl. nov. ZDK* 6/09; čl. 24-28 Zakona o visokom obrazovanju HNK (bilj. 56) i drugo.

⁷⁸ *Sl. gl. BiH* 100/11.

visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini⁷⁹ i drugih propisa Agencije), te zakonima o visokom obrazovanju i pravilnicima o postupku akreditacije nadležnih obrazovnih vlasti.

Postupak se pokreće na zahtjev visokoškolske ustanove koja traži akreditaciju. Zahtjev se podnosi nadležnom kantonalnom ministarstvu (FBiH)/Agenciji za akreditaciju visokoškolskih ustanova Republike Srpske (RS)/Odjelu za obrazovanje Vlade BDBiH. Po prijemu zahtjeva nadležne institucije provjeravaju formalnopravnu ispravnost zahtjeva. Sljedeća faza je imenovanje komisije stručnjaka. Imenovanje vrši Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, na prijedlog nadležnog kantonalnog ministarstva/Agencije/Odjela. Prijedlog i imenovanje se vrši na osnovu postojeće liste domaćih i međunarodnih stručnjaka za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta i davanje preporuka o akreditaciji visokoškolskih ustanova. Zadatak komisije je da provjeri ispunjenost kriterija institucionalne ili programske akreditacije VŠU. Na temelju izvještaja Komisije, Agencija izdaje nadležnom kantonalnom ministarstvu/Agenciji/Odjelu preporuku o akreditaciji. Na osnovu preporuke Agencije, nadležno kantonano ministarstvo/Agencija/Odjel: (1) donosi rješenje/uvjerenje o akreditaciji, ili (2) donosi rješenje o dodjeli uvjetne akreditacije (FBiH)/upućuje pismo očekivanja – akt kojim se ukazuje na nedostatke i izražava očekivanje da će navedeni nedostaci biti otklonjeni u datom roku (RS/BDBiH), ili (3) donosi rješenje kojim se odbija zahtjev za akreditaciju. Rješenje o akreditaciji je konačno i protiv njega se ne može podnositi žalba, ali je dopušteno pokretanje upravnog spora pred nadležnim sudom⁸⁰.

Akredatacije se izdaju na određeno vrijeme. U kantonima Federacije BiH rješenja o akreditaciji se izdaju na rok od četiri, pet ili šest godina. U Republici Srpskoj se akrediatcije dodjeljuju na četiri godine, dok je Zakon o visokom obrazovanju Brčko distrikta BiH odredio da se akreditacije izdaju „najduže na četiri godine“.

Formalna procedura akreditacije VŠU u Bosni i Hercegovini završava se upisom VŠU u Državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova, koji obavlja Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH. Prethodno se vrši provjera usklađenosti rješenja o akreditaciji sa internim procedurama i pravilnicima Agencije. Rješenje o upisu u Državni registar donosi direktor Agencije, na prijedlog Komisije za ocjenu usklađenosti rješenja o akreditaciji visokoškolske ustanove i zaključka Stručnog kolegijuma Agencije.

Akreditacija visokoškolskih ustanova u BiH, kao instrument osiguranja kvaliteta u kontekstu reforme visokog obrazovanja, nalazi se još u ranoj fazi institucionalne prakse. Proces akreditacije započeo je tek 2012. godine, kada je podnesen prvi zahtjev za akreditaciju VŠU, a prvi upis visokoškolske ustanove u Državni registar zabilježen je 2013. godine. Jedan od glavnih razloga kašnjenja procesa akreditacije može se svesti na nedostatak nužnih pravnih okvira i pretpostavki (donošenje zakonskih i podzakonskih akata o postupku akreditacije od strane nadležnih

⁷⁹ *Sl. gl. BiH* 75/10 i 44/13 i *Sl. gl. BiH* 96/16.

⁸⁰ V. članove o akreditaciji iz kantonalnih zakona o visokom obrazovanju, Zakon o visokom obrazovanju u Republici Srpskoj i Zakon visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH.

institucija)⁸¹. Ipak, do danas je, prema zvaničnim podacima Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, akreditirano ukupno 27 visokoškolskih ustanova⁸², i to:

- univerziteta u FBiH: Univerzitet u Sarajevu, University Sarajevo School of Science and Technology, Univerzitet u Zenici, Internacionalni univerzitet u Sarajevu, Internacionalni Burč univerzitet, Univerzitet u Tuzli, Univerzitet Džemal Bijedić, Sveučilište u Mostaru, Univerzitet u Bihaću, Univerzitet u Travniku, Internacionalni univerzitet u Travniku, Sveučilište/Univerzitet Vitez, Američki univerzitet u Bosni i Hercegovini (uslovna akreditacija), Sveučilište Hercegovina (uslovna akreditacija)
- univerziteta u RS: Univerzitet u Istočnom Sarajevu, Univerzitet u Banjoj Luci, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Nezavisni univerzitet Banja Luka, Univerzitet Sinergija Bijeljina, Panevropski univerzitet Apeiron
- visokih škola u FBiH: Visoka škola „Logos centar“ u Mostaru, Visoka škola „CEPS-Centar za poslovne studije“;
- visokih škola u RS: Visoka škola „Banja Luka College“ Banja Luka, Komunikološki koledž „Kapa Fi“ Banja Luka, Visoka škola za uslužni biznis Istočno Sarajevo – Sokolac, Visoka škola „Primus“ Gradiška, Visoka škola za primijenjene i pravne nauke „Prometej“.

Postupak akreditacije visokoškolskih ustanova u zadnje vrijeme je pomaknut sa mrtve tačke. Ipak, postoje brojne poteškoće sa kojima se svi akteri u ovom procesu susreću. Poseban izazov u postupku akreditacije predstavlja problem neusaglašenosti usvojenih pravilnika o postupku akreditacije visokoškolskih ustanova sa općim zakonskim i podzakonskim aktima i evropskom praksom. Na to je skrenula pažnju i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH u *Analizi Pravilnika o postupku akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH* iz juna 2014⁸³. Naime, analiza šest kantonalnih pravilnika o postupku akreditacije (Kanton Sarajevo, Zeničko-dobojski kanton, Tuzlanski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton, Srednjobosanski kanton i Unsko-sanski kanton) pokazala je da „još uvijek postoje nejasnoće u pogledu postojećeg postupka akreditacije“. Prema mišljenju Sektora za osiguranje kvaliteta Agencije, neki od nedostataka postojećih pravilnika mogu čak da dovedu u pitanje validnost provedenih akreditacija. Kao primjer se navodi Pravilnik o postupku akreditacije Srednjobosanskog kantona. Primjena tog Pravilnika može dovesti čak do toga da se „postupci akreditacije koji se provode u skladu sa postojećim pravilnikom ne smatraju važećim i da se smatra da su u suprotnosti sa Odlukom o normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, propisima Agencije i evropskom praksom“⁸⁴.

U Brčko distriktu uočen je i nedostatak u zakonskoj regulativi akreditacije, jer Zakon nije jasno definirao: svrhu akreditacije, obavezu visokoškolskih ustanova da se podvrgnu akreditaciji, niti odnos organa BDBiH prema Agenciji za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete.

⁸¹ Analiza procesa akreditacije s aspekta visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini, Banja Luka 2016, s. 3, www.hea.gov.ba/Aktivnosti/tematskeanalize/Analiza%20procesa%20akreditacije%20s%20aspekta%20visokoskolskih%20ustanova%20u%20BiH.pdf, očitavanje: 10. 05. 2017.

⁸² V. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta, www.hea.gov.ba/akreditacija_vsu/Default.aspx, očitavanje: 10. 05. 2017.

⁸³ Analiza Pravilnika o postupku akreditacije visokoškolskih ustanova u BiH, Banja Luka 2014, www.hea.gov.ba/Aktivnosti/tematske-analize/?id=7650, očitavanje: 10. 05. 2017.

⁸⁴ *Ibid.*

Pored toga, nisu usvojeni ni drugi podzakonski akti (pravilnik o postupku akreditacije, troškovima akreditacije i drugo). U tom smislu je nužno da se postojeći pravni okvir za akreditaciju, definiran Zakonom o visokom obrazovanju Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, izmjeni, ali i da se donesu podzakonski akti koji će regulirati otvorena pitanja. Takav stav izrazio je i Odjel za obrazovanje Vlade BDBiH⁸⁵. U tom smislu je nedavno (na sjednici od 03. maja 2017). Vlada BDBiH usvojila Smjernice za izradu nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH. Usvojenim smjernicama promijenije se definicija akreditacije i otkloniće se druge normativne prepreke za akreditaciju visokoškolskih ustanova na području BDBiH⁸⁶.

4. Zaključak

Visoko obrazovanje je regulirano Okvirnim Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini iz 2007. godine. Na osnovu kojeg su doneseni novi zakoni o visokom obrazovanju u deset kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Analiza normativnog i institucionalnog okvira pokazala je da na prostoru Bosne i Hercegovine postoji jedinstven sistem visokog obrazovanja u onoj mjeri u kojoj je ovu oblast harmonizirao Okvirni zakon i Bolonjski proces. Okvirnim zakonom je ostavljeno dovoljno prostora da niži nivoi vlasti ovu oblast uredi u skladu sa vlastitom politikom i ciljevima koji se žele postići u oblasti visokog obrazovanja. U Bosni i Hercegovini postoji dvanaest režima ili sistema visokog obrazovanja, koji su načelno usklađeni s Okvirnim zakonom i Bolonjskim principima. Sistem visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, institucionalno i normativno, karakterizira značajan stepen pravnog partikularizma. On očito ne predstavlja formalan nedostatak ili prepreku da bi Bosna i Hercegovina bila dio Evropskog prostora visokog obrazovanja.

Međutim, postojanje dvanaest režima visokog obrazovanja proizvodi brojne probleme. Proces stvarne/faktičke provedbe principa Okvirnog zakona i Bolonjskog procesa praćen je kašnjenjem sa donošenjem odgovarajućih zakonskih i podzakonskih akata, neusaglašenošću propisa nižih nivoa sa Okvirnim zakonom, sporošću integracije velikih javnih univerziteta, kašnjenjem procesa akreditacije visokoškolskih ustanova i drugo. Normativni partikularizam u praksi znači da visokoškolske ustanove u Bosni i Hercegovini, zapravo, djeluju pod različitim zakonskim režimima. Zbog toga, na primjer, neke visokoškolske ustanove uživaju veći stepen institucionalne autonomije, a druge manji. Isto tako, zakonske odredbe o upravnim odborima predstavljaju dobar primjer različitog standarda autonomije. Fragmentiranost i partikularizam ovog sistema proizvodi i druge ozbiljne probleme, koji nisu isključivo pravne prirode: neusklađenost politike visokog obrazovanja sa potrebama jedinstvenog tržišta rada u Bosni i Hercegovini, razni aspekti sukoba interesa i korupcije, nedostatak institucionalne autonomije visokoškolskih ustanova i drugo.

⁸⁵ Usp. Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo civilnih poslova BiH, novembar 2013, 14-15. i Informacija o izvršenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo civilnih poslova BiH, novembar 2015, ss. 29-30, www.mcp.gov.ba/org_jedinice/sektor_obrazovanje/dokumenti/zakoni/default.aspx?id=6600&langTag=bs-BA, očitavanje: 10. 05. 2017.

⁸⁶ <http://www.bdcentral.net/index.php/ba/vlada/sa-sjednica-vlade/4501-vlada-usvojila-smjernice-za-izmjene-i-dopune-zakona-o-visokom-obrazovanju>, očitavanje: 03. 06. 2017.

Unutar postojećeg normativnog i institucionalnog okvira nameću se sljedeće preporuke. *Prva* se odnosi na nužnost stvarnog pridržavanja zakonskih i podzakonskih akata, kao i na stvarne provedbe načela Okvirnog zakona i Bolonjskog procesa. Ova preporuka ograničena je na postojeće mehanizme kontrole osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja i zakonitosti rada visokoškolskih ustanova: odgovorna tijela (nadležni organi vlasti, komisije, agencije itd) moraju uložiti dodatne napore u nezavisnom i profesionalnom obavljanju svojih zadataka. Pri tome je od ključne važnosti da nadležne obrazovne vlasti i inspekcijski organi imaju jednak tretman u kontroli zakonitosti rada privatnih i javnih visokoškolskih ustanova.

Druga preporuka se odnosi na vanjsko osiguranje kvaliteta (akreditacija) visokoškolskih ustanova. Akreditacija je složen proces koji se ostvaruje saradnjom visokoškolskih ustanova, nadležnih obrazovnih vlasti (kantona, RS-a, BDBiH), Komisije stručnjaka i Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta. Da bi akreditacija zaista predstavljala stvarnu, nezavisnu i objektivnu procjenu kvaliteta (radi formalnog priznavanja visokoškolske ustanove), nužno je da nadležni organi vode računa da u svakom konkretnom procesu akreditacije i reakreditacije visokoškolskih ustanova među involviranim strankama i akterima ne postoji niti jedan oblik sukoba interesa. Samo tako se može u okviru postojećih mehanizama osigurati da se visokoškolske ustanove pridržavaju propisanih normativa i standarda. To je od izuzetnog značaja za unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

Svaka strategija i politika iz oblasti visokog obrazovanja, koja se vodi na kantonalnom nivou, bez odgovarajuće koordinacije i saradnje sa drugim kantonima, ali i entitetom RS i Brčko distriktom može imati (u pravilu ima) veoma ograničene domete. Primjer takve politike može biti politika upisnih kvota. Ovaj problem neracionalnog partikularizma normi i politika u oblasti visokog obrazovanja (posebno u Federaciji Bosne i Hercegovine) može se prevazići uspostavljanjem većeg stepena koordinacije i usaglašavanja politika. U tom pogledu je entitet RS u mnogo povoljnijem položaju, jer se na području tog entiteta vodi jedinstvena politika visokog obrazovanja. Jedinstvena (ili barem okvirna/iskoordinirana) politika visokog obrazovanja na području Federacije BiH doprinijela bi prevazilaženju ključnih problema koje nameće partikularizam u ovoj oblasti.

Zusammenfassung

Die Frage der gesetzlichen Regelung des Hochschulwesens in Bosnien-Herzegowina ist Schwerpunkt dieser Arbeit. Es handelt sich hierbei um eine Analyse des normativen Rahmens, die sich insbesondere mit dem Hochschulrahmengesetz Bosnien-Herzegowinas im Kontext der Bologna-Reform befasst. Der grösste Teil der Arbeit beschäftigt sich mit der Organisation, der Autonomie und dem Akkreditierungs-Prozess der Hochschulen in Bosnien-Herzegowina.

Seit 2003 ist Bosnien-Herzegowina im Europäischen Hochschulraum einbezogen. Das Hochschulwesen des Landes ist in allgemeiner Weise durch das Hochschulrahmengesetz (2007) geregelt, auf dessen Grundlage dann die neuen Gesetze in den zehn Kantonen der Föderation Bosnien-Herzegowinas, in der Republika Srpska und im Brčko distrikt Bosnien-Herzegowinas erlassen worden sind. Das Hochschulrahmengesetz wird in der Arbeit aus zwei Blickpunkten analysiert: erstens, als Mittel zur Teilung der Kompetenzen zwischen dem Staat und den unteren staatlichen Ebenen (Kantonen, Republika Srpska und Brčko distrikt); und zweitens, als normatives Instrument zur Harmonisierung der Hochschulgesetze im Prozess der Einbindung Bosnien-Herzegowinas in den Europäischen Hochschulraum (Bologna-Prozess).

Die Analyse des normativen Rahmens des Hochschulwesens zeigt, dass es in Bosnien-Herzegowina ein einheitliches Hochschulwesen nur in dem Ausmaß gibt, wie es das Rahmengesetz und der Bologna-Prozess harmonisiert hat. In diesem Sinne kann man sagen, dass es in Bosnien-Herzegowina 12 Hochschulsysteme gibt, die mit dem Rahmengesetz und der Bologna-Reform grundsätzlich im Einklang stehen. Zur Steigerung der Qualität des Hochschulwesens in Bosnien-Herzegowina empfiehlt es sich besonders ein höheres Maß an Koordination und Harmonisierung auf staatlicher Ebene (oder wenigstens auf Ebene der Föderation B-H) einzuführen.