

Mirza Hebib*

Izazovi i perspektive reforme visokog obrazovanja u Kantonu Sarajevo

Sadržaj

1. Uvod
2. Normativni okvir
3. Visokoškolske ustanove
4. Uloga i značaj Univerziteta u Sarajevu
5. Nova zakonska rješenja: izazovi i perspektive
 - 5.1. Razlozi za nova zakonska rješenja
 - 5.2. Univerzitet u Sarajevu: okosnica novog zakona
 - 5.3. Pitanje akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda
 - 5.4. Pitanje finansijskog poslovanja Univerziteta u Sarajevu
 - 5.5. Statusnopravna pitanja akademskog osoblja
6. Zaključak

1. Uvod

U razvijenim zemljama suvremenog svijeta sistem visokog obrazovanja i naučno-istraživačka djelatnost predstavljaju snažnu pokretačku snagu za razvoj društva. Predstavljaju intelektualnu bazu od posebne važnosti za države i unutardržavne društvene promjene. U bh. kontekstu, uloga i mjesto visokog obrazovanja još uvijek nije jasno definirana.

Ustavne nadležnosti u području visokog obrazovanja koncentrirane su na kantonalnom nivou na području Federacije BiH, entitetskom nivou na području Republike Srpske, te nivou Brčko distrikta BiH. Nadležnost Bosne i Hercegovine ogleda se u provođenju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju¹ i poslovima koordinacije u domenu razvoja visokog obrazovanja. Jedan od preduvjeta za jasnije definiranje i pozicioniranje visokog obrazovanja jesu promjene u okviru normativnog sistema, a sve s ciljem ostvarivanja strateških ciljeva u oblasti visokog obrazovanja izraženih u Deklaraciji europskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje (1999)².

Ovaj rad predstavlja normativnu i institucionalnu analizu određenih pitanja u sistemu visokog obrazovanja na području Kantona Sarajevo (u nastavku: Kantona). U svjetlu izazova i

*Autor je bakalaureat prava, asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

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

² Bolonjska deklaracija, v. Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja, www.cjp.gov.ba/images/pdf/bolonja/bolonjska.bih.pdf, očitavanje: 19. 06. 2017.

perspektiva donošenja novog normativnog okvira u radu se posebno problematiziraju pitanja organizacije, akademske autonomije i akademske samouprave. Posebna pažnja usmjerena je na Univerzitet u Sarajevu, kao najstariju i najveću visokoškolsku ustanovu u Bosni i Hercegovini, a čiji položaj, ustrojstvo i poslovanje predstavlja okosnicu predloženog zakona.

Nacrt zakona o visokom obrazovanju Kantona utvrđen je u novembru 2016. godine i od samog početka se nalazi u fokusu javnosti. Po okončanju javne rasprave, a nakon određenih izmjena i dopuna, Vlada Kantona je u maju 2017. godine utvrdila Prijedlog zakona. Prijedlog zakona se već dva puta bezuspješno našao pred kantonalnom Skupštinom. O rješenjima novog zakona vode se široke rasprave, a stavovi predlagača i akademske zajednice u mnogočemu se razlikuju.

2. Normativni okvir

Visoko obrazovanje na području Kantona regulirano je Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo³. Zakonom je uređeno obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja; opća pitanja u vezi s osnivanjem, organizacijom, finansiranjem, upravljanjem i rukovođenjem visokoškolskim ustanovama; djelatnosti i uvjeti za obavljanje djelatnosti visokoškolskih ustanova; prava i obaveze nadležnih organa u oblasti visokog obrazovanja; način osiguranja kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja; organizacija studija; prava i obaveze studenata; uvjeti za stjecanje diploma i drugih javnih isprava; statusna pitanja akademskog osoblja, kao i naučni i umjetnički razvoj i druga pitanja za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Kantona. Uz predmetni Zakon, od posebnog značaja za sistem visokog obrazovanja na području Kantona jesu i Zakon o naučno-istraživačkoj djelatnosti⁴ te Standardi i normativi za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Kantona Sarajevo⁵. Zakonom o naučno-istraživačkoj djelatnosti su utvrđeni ciljevi, interesi i potrebe u naučno-istraživačkoj djelatnosti, način osiguranja sredstava za područje naučno-istraživačke djelatnosti od interesa za Kanton, donošenje Programa naučno-istraživačke djelatnosti, odnosno osnovni uvjeti i kriteriji za bavljenje naučno-istraživačkom djelatnošću. Standardima i normativima za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja Vlada je propisala elemente razvijenosti visokoškolskih ustanova; broj i strukturu nastavnog kadra; broj studenata; prostor, opremu, namještaj, biblioteku i ostale uvjete za rad.

3. Visokoškolske ustanove

Na području Kantona registrirana je jedna visokoškolska ustanova kao javna ustanova i četiri visokoškolske ustanove kao ustanove (tzv. privatne visokoškolske ustanove). Javna visokoškolska ustanova je Univerzitet u Sarajevu, dok su kao ustanove registrirane: Univerzitet Sarajevska škola za nauku i tehnologiju, Internacionalni Burch Univerzitet, Internacionalni univerzitet u Sarajevu i Američka škola za ekonomiju⁶.

³ Zakon o visokom obrazovanju KS, *Sl. nov. KS* 42/13 i 13/15.

⁴ Zakon o naučno-istraživačkoj djelatnosti KS, *Sl. nov. KS* 10/04.

⁵ Standardi i normativi za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području KS, *Sl. nov. KS* 04/06.

⁶ Podaci pruzeti s Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade KS, www.mon.ks.gov.ba, očitavanje: 30. 03. 2017.

Univerzitet u Sarajevu u svom sastavu uključuje 25 fakulteta i akademija, jedan fakultet u svojstvu pridružene članice i pet instituta⁷. Osnovan je 1949. godine Zakonom o osnivanju Univerziteta u Sarajevu⁸. Prava osnivača nad Univerzitetom preuzeo je Kanton Sarajevo (odnosno Skupština Kantona Sarajevo) na osnovu Zakona o visokom obrazovanju iz 1999. godine⁹. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru 103 univerzitetska odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 31.217 studenata. Stalno je angažirano 2.146 članova akademskog i 1.244 ostalog tehničko-administrativnog osoblja¹⁰.

Univerzitet Sarajevska škola za nauku i tehnologiju u svom sastavu uključuje osam fakulteta i akademija¹¹. Univerzitet obavlja djelatnost visokog obrazovanja iz licenciranih studijskih programa od 2003. godine. Osnivač univerziteta je Ejup Ganić. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru osam univerzitetskih odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 334 studenata. Stalno je angažirano 50 članova akademskog i 16 ostalog tehničko-administrativnog osoblja¹².

Internacionalni Burch Univerzitet uključuje tri fakulteta¹³. Djelatnost visokog obrazovanja iz licenciranih studijskih programa obavlja od 2008. godine. Osnivač univerziteta je privatna ustanova Bosna Sema - obrazovne institucije iz Sarajeva. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru 10 univerzitetskih odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 1.284 studenata. Stalno je angažirano 108 članova akademskog i 27 ostalog tehničko-administrativnog osoblja¹⁴.

⁷ Fakulteti, akademije i instituti u sastavu Univerziteta u Sarajevu su: (1) Akademija likovnih umjetnosti; (2) Akademija scenskih umjetnosti; (3) Arhitektonski fakultet; (4) Ekonomski fakultet; (5) Elektrotehnički fakultet; (6) Fakultet sporta i tjelesnog odgoja; (7) Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije; (8) Fakultet političkih nauka; (9) Fakultet islamskih nauka; (10) Farmaceutski fakultet; (11) Fakultet za saobraćaj i komunikacije; (12) Fakultet zdravstvenih studija; (13) Filozofski fakultet; (14) Građevinski fakultet; (15) Katolički bogoslovni fakultet; (16) Mašinski fakultet; (17) Medicinski fakultet; (18) Muzička akademija; (19) Poljoprivredno-prehrambeni fakultet; (20) Pravni fakultet; (21) Prirodno-matematički fakultet; (22) Pedagoški fakultet; (23) Stomatološki fakultet sa klinikama; (24) Šumarski fakultet; (25) Veterinarski fakultet; (26) Fakultet za upravu (pridružena članica Univerziteta u Sarajevu); (27) Institut za istoriju; (28) Institut za jezik; (29) Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava; (30) Orijentalni institut; (31) Institut za genetičko inženjerstvo i biotehnologiju.

⁸ Zakon o osnivanju Univerziteta u Sarajevu, *Sl. list NR BiH* 37/49.

⁹ Zakon o visokom obrazovanju KS, *Sl. nov. KS* 17/99.

¹⁰ U radu su korišteni podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. godinu. *Sumaran prikaz traženih podataka u svrhu izrade ove analize, priredio je i dostavio Elvin Šetkić, viši stručni saradnik za statistiku obrazovanja.*

¹¹ Fakulteti i akademije u sastavu Sarajevske škole za nauku i tehnologiju: (1) Fakultet za kompjuterske nauke; (2) Fakultet za informacione sisteme; (3) Fakultet za ekonomiju; (4) Fakultet za političke nauke i međunarodne odnose; (5) Fakultet stranih jezika; (6) Fakultet za inženjerske nauke; (7) Sarajevska filmska akademija; (8) Medicinski fakultet.

¹² Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. (bilj. 10).

¹³ Fakulteti u sastavu Internacionalnog Burch Univerziteta: (1) Edukacijski fakultet; (2) Fakultet za ekonomiju i društvene nauke; (3) Fakultet za inženjering i informacijske studije.

¹⁴ Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. (bilj. 10).

Internacionalni univerzitet u Sarajevu uključuje tri fakulteta¹⁵. Djelatnost visokog obrazovanja iz licenciranih studijskih programa obavlja od 2003. godine. Osnivač univerziteta je Fondacija za razvoj obrazovanja iz Sarajeva. Studiji se izvode u skladu s Bolonjskom deklaracijom kroz tri ciklusa u okviru 16 univerzitetskih odsjeka/programa. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku na Univerzitetu je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 1.793 studenata. Stalno je angažirano 87 članova akademskog i 222 ostalog tehničko-administrativnog osoblja¹⁶.

Američka škola za ekonomiju kao ustanova funkcioniра u statusu visoke škole i pravni je slijednik Fakulteta međunarodnih finansija i bankarstva. Ova visoka škola organizira nastavni proces iz jednog studijskog programa „Međunarodne finansije“ i to samo za prvi ciklus studija¹⁷. Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku u okviru Visoke škole je u akademskoj 2015/16. godini studiralo 45 studenata. Stalno je angažirano 11 članova akademskog i osam ostalog tehničko-administrativnog osoblja¹⁸.

U državni registar akreditiranih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini upisani su svi univerziteti s područja Kantona, izuzev Američke škole za ekonomiju¹⁹. U procesu akreditacije, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH razmatrala je devet kriterija za akreditaciju visokoškolskih ustanova - (1) razvoj i strategija visokoškolske ustanove; (2) upravljanje, unutrašnje osiguranje kvaliteta i kultura kvaliteta; (3) procedure za osiguranje kvaliteta studijskih programa; (4) procedure za ocjenjivanje studenata; (5) ljudski resursi; (6) kvalitet fizičkih resursa; (7) informacijski sistemi; (8) prezentacija informacija za javnost; (9) međunarodna saradnja. U pogledu zadovoljavanja kriterija i preporuka upisanih univerziteta, u procesu akreditacije ovlaštena Komisija je konstatala kako Univerzitet Sarajevska škola za nauku i tehnologiju potpuno ispunjava šest (razvoj i strategija visokoškolske ustanove, upravljanje, unutrašnje osiguranje kvaliteta i kultura kvaliteta, procedure za osiguranje kvaliteta studijskih programa, procedure za ocjenjivanje studenata, informacijski sistemi, međunarodna saradnja), dok znatno ispunjava ostala tri kriterija²⁰, Internacionalni Burch Univerzitet potpuno ispunjava sve kriterije²¹, Internacionalni univerzitet u Sarajevu potpuno ispunjava dva (procedure za ocjenjivanje studenata i prezentacija informacija za javnost), dok ostalih sedam kriterija znatno ispunjava²². Javna visokoškolska ustanova Univerzitet u Sarajevu potpuno ispunjava tri

¹⁵ Fakulteti u sastavu Internacionalnog univerziteta u Sarajevu: (1) Fakultet umjetnosti i društvenih nauka; (2) Fakultet menadžmenta i javne uprave; (3) Fakultet prirodnih i tehničkih nauka.

¹⁶ Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. (bilj. 10).

¹⁷ Suprotno podacima resornog ministarstva i Federalnog zavoda za statistiku, u okviru službene stranice ovog univerziteta naznačeno je da izvode 26 studijskih programa, u okviru I, II i III ciklusa studija, v. na: Američki univerzitet u BiH, www.aubih.edu.ba, očitavanje: 05. 04. 2017. S ovim u vezi zanimljivo je i zastupničko pitanje prof. dr. Selme Filipović (Savez za bolju budućnost BiH) upućeno Vladi Kantona Sarajevo dana 10. 05. 2017. kojim ista traži očitovanje Vlade i resornog ministarstva vezano uz navodno nepostojanje dozvole za rad Američkog univerziteta u BiH na području KS, dostupno na: www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/filipovic_10.05._obrazovanje.pdf, očitavanje: 16. 05. 2017.

¹⁸ Podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2015/16. (bilj. 10).

¹⁹ Podaci preuzeti sa www.heg.gov.ba, očitavanje 30. 03. 2017.

²⁰ Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-135-5/14 od 06. 06. 2014.

²¹ Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-369-5/14 od 06. 08. 2014.

²² Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-199-6/14 od 15. 09. 2014.

(procedure za ocjenjivanje studenata, ljudski resursi, međunarodna suradnja), dok znatno ispunjava ostalih šest propisanih kriterija²³.

4. Uloga i značaj Univerziteta u Sarajevu

Visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini baštini dugu tradiciju, usko vezanu uz razvoj Univerziteta u Sarajevu, kao najstariju visokoškolsku ustanovu. Početke možemo vezati čak za daleku 1537. godinu i osnivanje Gazi Husrev-begove medrese u okviru koje su se proučavale tri tradicionalne discipline – teologija, pravo i filozofija. Gazi Husrev-begova biblioteka, u svojstvu pridružene članice, danas predstavlja najstariju instituciju u okviru Univerziteta u Sarajevu. Unatoč osporavanjima navedenog kontinuiteta otvaranje Šerijatske sudačke škole (*mektebi-nuvab*) (1887)²⁴, Vrhbosanske katoličke bogoslovije (1890)²⁵, Sarajevsko-reljevske pravoslavne bogoslovije (1892), Zemaljskog muzeja (1888) i u konačnici Više šerijatske sudačke škole (1937)²⁶ postupno uvode Sarajevo, ali i Bosnu i Hercegovinu u sistem visokog obrazovanja u suvremenom kontekstu. Osnivanju Univerziteta u Sarajevu prethodilo je i otvaranje Više pedagoške škole, zatim Medicinskog, Pravnog, Poljoprivredno-šumarskog i Tehničkog fakulteta u periodu od aprila 1946. godine do oktobra 1949. godine. Univerzitet u Sarajevu, prvi suvremeni univerzitet u Bosni i Hercegovini počeo je s radom 02. decembra 1949. godine. Od tada cjelokupan razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini biva prvenstveno vezan uz Univerzitet u Sarajevu. On predstavlja maticu razvoja visokog školstva i nauke u Bosni i Hercegovini posljednjih sedam decenija. Iz njegove akademske strukture nastale su matične komisije i prvi nastavni kadrovi za otvaranje i razvoj univerziteta u Banja Luci (1975), Tuzli (1976), Mostaru (1977) i drugim gradovima²⁷.

Sedamdesete godine u razvoju Univerziteta imale su ekspanzivan karakter. Naglo se povećavao broj studenata, fakulteta, projekata, a uveliko se radilo i na pokušajima značajnijih akademskih reformi. S druge strane, vrlo brzo osamdesete godine su donijele ekonomsku krizu i složenije političke prilike. Takvo stanje ubrzo se reflektiralo i na visoko obrazovanje. Odmah je došlo do zastoja u tehnološkom razvoju, slabljenju veza Univerziteta i privrede, opadanja intenziteta akademske saradnje na međunarodnom planu i u konačnici padu kvaliteta studija. Pretpostavljalo se da će devedesete godine, demokratizacija društva, prvi slobodni i višestranački izbori omogućiti povoljnije uvjete za razvoj visokog obrazovanja. Vjerovalo se kako će demokratske promjene voditi ka reformi visokog obrazovanja i primjeni zapadnoeuropskih standarda²⁸.

Agresija na Bosnu i Hercegovinu i njezine posljedice uveliko su se odrazile na sistem visokog obrazovanja, time i Univerzitet u Sarajevu. U periodu agresije došlo je do nekontroliranog otvaranja novih institucija visokog obrazovanja. Takav trend nastavljen je i u postratnom periodu. Nadležnost visokog obrazovanja spuštena je na entitetski, a u Federaciji BiH na

²³ Preporuka o akreditaciji Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH, br. 05-33-1-370-6/14 od 15. 09. 2014.

²⁴ E. Durmišević, *Uvod u razvoj pravne misli u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2014, s. 77.

²⁵ *Ibid*, s. 102.

²⁶ *Ibid*, s. 123.

²⁷ B. Tihi, Uloga nauke/znanosti i visokog obrazovanja u razvitku Bosne i Hercegovine – uvodna riječ, u: M. Pejanović (ur), *Zbornik radova međunarodnog naučnog Simpozijuma „Uloga nauke/znanosti i visokog obrazovanja u razvitku Bosne i Hercegovine“*, Sarajevo 2001, s. 5.

²⁸ N. Mulabegović, Pozicija i uloga univerziteta u XXI stoljeću, u: M. Pejanović (ur), *Zbornik* (bilj. 27), ss. 10-11.

kantonalni nivo što je uzrokovalo potpunu fragmentaciju prostora visokog obrazovanja, kadrovsku insuficijenciju, različita zakonska rješenja, nejednake uvjete finansiranja, itd. Cjelokupan okvir uveliko je uzrokovao stagnaciju razvoja Univerziteta u Sarajevu.

Vraćajući se par desetljeća unatrag, treba naglasiti kako je Univerzitet u Sarajevu bio centar naučnog rada i nositelj gotovo svih vrsta naučne produkcije u Bosni i Hercegovini od sredine XX st. Tijekom sedamdesetih i osamdesetih godina Univerzitet u Sarajevu snažno se oslanjao na institute i laboratorije velikih kompanija te su zajednički nastojali razvijati nauku i stručni kadar. Međutim, rat i uništenje velikih kompanija i instituta, vraćaju stanje nauke na sami početak njezina razvoja u našoj zemlji. U novonastalim okolnostima, potpuno uništenom privredom, univerziteti, a posebno Univerzitet u Sarajevu, kao najstariji i najrazvijeniji, počinju preuzimati ulogu glavnog organizatora i činioca naučnog rada u Bosni i Hercegovini²⁹. I danas, više od dvadeset godina od rata svjedoci smo kako je gotovo cjelokupna naučna produkcija koncentrirana na univerzitetima, od čega najveći dio upravo na Univerzitetu u Sarajevu³⁰.

Na značaj Univerziteta u Sarajevu za visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini ukazuje i komparativna analiza statističkih podataka. Iz analize broja studenata i stalno angažiranog akademskog osoblja na svim javnim univerzitetima na području Federacije BiH vidljivo je kako na Univerzitetu u Sarajevu studira 49,41% studenata javnih univerziteta³¹ te kako je na istom stalno angažirano 39,65% od ukupnog broja akademskog osoblja³². Imajući u vidu sve statističke pokazatelje³³, posebno pokazatelje broja stalno angažiranog nastavno-naučnog osoblja u okviru 25 fakulteta i akademija te pet naučnih instituta, broja studenata, infrastrukturnog kapaciteta, dosadašnje međunarodne saradnje itd, može se zaključiti da Univerzitet u Sarajevu i danas ima vodeću ulogu u sistemu visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini i kao takav predstavlja instituciju od posebne važnosti za državu Bosnu i Hercegovinu.

5. Nova zakonska rješenja: izazovi i perspektive

5.1. Razlozi za nova zakonska rješenja

Vlada Kantona Sarajevo je, na sjednici održanoj 23. novembra 2016. godine, donijela Zaključak kojim utvrđuje Nacrt zakona o visokom obrazovanju³⁴. Kao razloge za izradu novog Zakona, Vlada na prvom mjestu ističe potrebu za obavezivanjem Univerziteta u Sarajevu na provođenje

²⁹ M. Filipović, Pedeset godina Univerziteta u Sarajevu i znanstveni život u Bosni i Hercegovini, u: M. Pejanović (ur), *Zbornik* (bilj. 27), ss. 50-51.

³⁰ O razvoju nauke, umjetnosti i upravljanju kvalitetom na Univerzitetu u Sarajevu pod: Univerzitet u Sarajevu, www.unsa.ba, očitavanje: 07. 04. 2017.

³¹ Podaci o broju studenata u ak. 2014/15. godini: (1) Univerzitet u Sarajevu – 30.866; (2) Univerzitet u Zenici – 3.927; (3) Univerzitet u Bihaću – 2.952; (4) Univerzitet u Tuzli – 10.683; (5) Univerzitet „Džemal Bijedić“ Mostar – 3.313; (6) Sveučilište u Mostaru – 10.720. Usp. *Statistički bilten Visoko obrazovanje u Federaciji Bosne i Hercegovine 2014/15. godine*, Sarajevo 2015.

³² Podaci o broju angažiranog akademskog osoblja u ak. 2014/15. godini: (1) Univerzitet u Sarajevu – 2.090; (2) Univerzitet u Zenici – 419; (3) Univerzitet u Bihaću – 243; (4) Univerzitet u Tuzli – 1.078; (5) Univerzitet „Džemal Bijedić“ Mostar – 294; (6) Sveučilište u Mostaru – 1.146, podaci prema *Ibid, Statistički bilten*.

³³ Uz Univerzitet na području KS postoji i Javna kantonalna ustanova Studenski centar sa osnovnom djelatnošću pružanja smještaj i ishrane studenata u Sarajevu. U okviru Studenskog centra postoje dva studentska doma sa smještajnim kapacitetom za oko 2.000 studenata. Podaci dostupni na: www.student-centar.ba, očitavanje: 28. 05. 2017.

³⁴ Zaključak Vlade KS, br. 02-05-33274-2/16 od 23. 11. 2016.

procesa integracije, te činjenicu da su u proteklom periodu važeće zakonske odredbe pokazale slabosti u procesu integracije Univerziteta i njegovog efikasnog uključivanja u europski prostor visokog obrazovanja. Ovakav okvir obavezuje nadležne vlasti na stvaranje adekvatnog normativnog okvira koji doprinosi ostvarenju usvojenih opredjeljenja. Za Vladu je, u skladu s takvim opredjeljenjima, neophodno novim zakonskim rješenjima posebno osigurati novi i adekvatan pravni okvir koji će biti u funkciji uspostave i osiguranja sistema kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja. Predlagač kao razlog za donošenje Zakona o visokom obrazovanju također ističe potrebu naglašenijeg povezivanja visokog obrazovanja i naučno-istraživačke djelatnosti na području Kantona, kao i intenziviranje saradnje sektora visokog obrazovanja i privrede. Naglašavaju kako dinamika i pravac razvoja društvenih procesa iziskuju adekvatno pozicioniranje visokoškolskih ustanova na području Kantona te definiranje kvalitativno drugačijeg odnosa Kantona kao osnivača sa Univerzitetom u Sarajevu kao javnom visokoškolskom ustanovom, ali i sa drugim visokoškolskim ustanovama registriranim za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja na području Kantona³⁵.

Po okončanju javne rasprave, Vlada Kantona je, na sjednici od 12. maja 2017. utvrdila Prijedlog zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo³⁶. Uvidom u Prijedlog zakona jasno se uočava približavanje određenih interesa Vlade kao predlagača i akademske zajednice. Interesi su djelomično približeni u segmentu akademske autonomije i statusnopravnih pitanja akademskog osoblja. Pitanja finansiranja i upravljanja Univerzitetom u Sarajevu ostala su suprotstavljena. Unatoč određenim doradama Nacrta zakona, ostaje potpuno nejasno zbog čega uopće nisu razmotreni prijedlozi za izmjene i dopune Nacrta upućeni od strane Univerziteta u Sarajevu³⁷.

5.2. Univerzitet u Sarajevu: okosnica novog zakona

Ono što je jasno uočljivo i što sama Vlada naglašava u razlozima donošenja novog Zakona jest potreba Vlade za drukčijim odnosom Kantona kao osnivača prema Univerzitetu u Sarajevu. S tim u vezi, a posebno cijeneći da je više od polovice zakona posvećeno „univerzitetu kao javnoj ustanovi“, bilo bi opravdano da je Vlada uputila u proceduru dva zakona – Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o Univerzitetu u Sarajevu. Takva rješenja postoje i u drugim kantonima (Univerzitet u Zenici i Univerzitet u Bihaću), a sličan stav izrazio je i Univerzitet u Sarajevu u svom Prijedlogu amandmana na Nacrt zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo, ističući da je predloženi Nacrt nedosljedan i nepregledan³⁸.

Iako je Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (2007) i Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (2010) predviđena integracija univerziteta, Univerzitet u Sarajevu još uvijek nije u potpunosti integriran. Nesporno je da se predloženim zakonom pokušava okončati proces integracije Univerziteta u Sarajevu. Radi se o jednom od najdužih i najsloženijih reformskih procesa u bh. obrazovnom sistemu. Njegova integracija podrazumijeva izgradnju jednog, jedinstvenog pravnog lica s punom vertikalnom integracijom upravljanja svih akademskih i neakademskih procesa vezanih za njegovo djelovanje: od rektorata i senata na vrhu

³⁵ Nacrt zakona o visokom obrazovanju KS, br. 02-05-33274-2/16 od 23. 11. 2016.

³⁶ Prijedlog zakona o visokom obrazovanju KS, br. 02-05-18350-1/17 od 12. 05. 2017.

³⁷ Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu na Nacrt zakona o visokom obrazovanju KS, br. 01-857/17 od 02. 02. 2017, dostupno na: Univerzitet u Sarajevu, www.unsa.ba, očitavanje: 02. 04. 2017.

³⁸ *Ibid*, s. 35.

piramide do pojedinih nastavnih odjela na njenom dnu. Takav univerzitet podrazumijeva centralizirano finansijsko i administrativno upravljanje, kao i upravljanje obrazovnim programima, ljudskim resursima, bibliotekama itd.

Krupni koraci u procesu integracije su učinjeni donošenjem novog Statuta Univerziteta u Sarajevu (2013) i ukidanjem upravnih odbora fakulteta. Unatoč tome, fakulteti kao članice Univerziteta još uvijek imaju status pravnih lica i veliku upravljačku autonomiju. Očekivano je da će okončanje procesa integracije univerziteta donijeti efikasniji menadžment, racionalizaciju resursa i poboljšanje kvaliteta studija³⁹.

5.3. Pitanje akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda

Jedno od ključnih pitanja u cjelokupnoj reformi visokog obrazovanja jest očuvanje akademske autonomije⁴⁰, akademske samouprave i akademskih sloboda⁴¹. Članom 5 predloženog zakona o visokom obrazovanju određeno je da visokoškolska ustanova vrši djelatnost na načelima akademske autonomije i akademskih sloboda, a u skladu sa ustavom i zakonom⁴². Nisu precizno definirana posebna prava, a nejasno je i zbog čega je akademska samouprava u potpunosti izostavljena. Akademska samouprava uključuje pravo na utvrđivanje studijskih programa; utvrđivanje pravila studiranja i uvjeta upisa studenata; izbor tijela, akademskog i drugog osoblja u skladu sa zakonom te upravljanje resursima u skladu sa zakonom⁴³. Predstavnici Univerziteta u Sarajevu u okviru Prijedloga amandmana upućenih na predmetni Nacrt zakona strahuju da se iza pravne praznine skriva veća negacija autonomije Univerziteta. No, imajući u vidu odredbu člana 4 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju BiH, koji garantira i akademsku samoupravu visokoškolskim ustanovama, odredba člana 5 ne bi imala *de iure* nikakav značaj. Pitanje autonomije u znatno većoj mjeri bilo je dovedeno u pitanje članom 40 Nacrta koji je propisivao obaveznu saglasnost resornog Ministarstva u slučajevima organiziranja zajedničkih, interdisciplinarnih i multidisciplinarnih studija⁴⁴. Nejasan je bio razlog predlagača za ovakvom odredbom, posebno cijeneći moderne tendencije u razvoju nauke i rastuću potrebu za organiziranje zajedničkih, interdisciplinarnih i multidisciplinarnih studija, koji povećavaju kompetencije studenata na tržištu rada⁴⁵. Predstavnici Univerziteta u Sarajevu u okviru

³⁹ Čl. 60 st. 3 Okvirnog zakona (bilj. 1) i čl. 151 st. 1 i 9 Zakona o visokom obrazovanju KS (bilj. 3).

⁴⁰ Autonomija univerziteta podrazumijeva autonomiju uređenja unutrašnje organizacije; pravo na donošenje statuta i drugih općih akata u skladu sa zakonom; odlučivanje o studijskim programima i programima cijeloživotnog obrazovanja; finansijsku autonomiju; pravo na odlučivanje o prihvatanju projekata i međunarodnoj saradnji. V. *Ibid*, čl. 4 Okvirnog zakona i čl. 4 Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske, *NN RH* 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 i 60/15.

⁴¹ Akademske slobode su: sloboda naučno-istraživačkog rada i umjetničkog stvaralaštva, uključujući i slobodu objavljivanja i javnog predstavljanja naučnih rezultata i umjetničkih dostignuća; sloboda izbora metoda interpretacije nastavnih sadržaja; sloboda izbora studijskih programa. V. *Ibid*, čl. 4 Okvirnog zakona i *Ibid*, čl. 4 Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Republike Hrvatske.

⁴² Čl. 5 Nacrta zakona (bilj. 35); identično čl. 5 Prijedloga zakona (bilj. 36).

⁴³ V. bilj. 40.

⁴⁴ Čl. 40 Nacrta zakona (bilj. 35).

⁴⁵ J. Misiewicz, *The benefits and challenges of interdisciplinarity*, dostupno na: Rebus Open Textbooks, www.press.rebus.community/idsconnect/chapter/the-benefits-and-challenges-of-interdisciplinarity, očitavanje: 12. 06. 2017.

Prijedloga amandmana naglašavaju kako im nije sporna saglasnost Ministarstva, ali samo u slučajevima kada se organizacija navedenih programa finansira iz budžeta⁴⁶.

Očuvanje akademske autonomije, samouprave i akademskih sloboda, posebno je bilo dovedeno u pitanje članom 52 On je predviđao da Vlada, u skladu sa društvenim značajem visokog obrazovanja i naučno-istraživačkog / umjetničko-istraživačkog rada, utvrdi prioritete i smjernice za rad Univerziteta u Sarajevu u narednoj godini i uputiti ih na razmatranje nadležnim tijelima visokoškolske ustanove⁴⁷. Svrha i značenje ovakve odredbe ostala je potpuno nejasna, kao i intencija predlagača da Vlada određuje prioritete i smjernice za rad Univerziteta. Predmetna odredba bila bi suprotna principima akademske autonomije, te odredbama Okvirnog zakona o visokom obrazovanju, a kao takva ne bi mogla imati praktični značaj. Prijedlogom zakona iz maja 2017. godine u ovom segmentu dolazi do određenih izmjena. Kad je riječ o prioritetima i smjernicama, Univerzitet u Sarajevu je obavezan jednom širokom formulacijom - da se rukovodi strateškim opredjeljenjima Kantona, iskazanim u strategiji razvoja Kantona i strategiji razvoja obrazovanja i nauke Kantona⁴⁸. U obrazloženju rukovođenja strateškim opredjeljenjima navodi se kako će strateškim dokumentima biti definirane smjernice kroz upisnu politiku, finansiranje i način raspodjele budžetskih sredstava. Također, u okviru člana 40 Prijedloga zakona dozvoljeno je visokoškolskim ustanovama organiziranje zajedničkih, interdisciplinarnih i multidisciplinarnih bez ikakvih birokratskih prepreka⁴⁹. Pitanje definiranja akademske samouprave ostalo je nepromijenjeno.

Zanimljivo pitanje vezano uz funkcioniranje javnih visokoškolskih ustanova jeste i *uloga i sastav upravnih odbora*. Tako, predlagač članom 132 Nacrta, a identično kasnije i Prijedloga u potpunosti ostaje pri rješenjima iz aktuelnog zakona⁵⁰. Upravni odbor Univerziteta u Sarajevu ima jedanaest članova koji se imenuju na mandat od četiri godine, od kojih šest članova imenuje Vlada, a ostale članove, od kojih je najmanje jedan predstavnik studenata, imenuje senat univerziteta u skladu sa statutom⁵¹. Prijedlogom je nadležnost upravnih odbora univerziteta ili visokih škola postavljena relativno široko – odgovorni su za cjelokupno poslovanje visokoškolske ustanove. No, detaljnijom analizom člana 132 vidljivo je da je pojam „cjelokupnog poslovanja“, ipak prvenstveno vezan uz finansijsko poslovanje⁵². Cijeneći da se

⁴⁶ Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu (bilj. 37), s. 9.

⁴⁷ Čl. 52 Nacrta zakona (bilj. 35).

⁴⁸ Čl. 52 Prijedloga zakona (bilj. 36).

⁴⁹ *Ibid*, čl. 40.

⁵⁰ Čl. 117 Zakona o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 3).

⁵¹ Čl. 123 Nacrta zakona (bilj. 35); identično čl. 123 Prijedloga zakona (bilj. 36).

⁵² Upravni odbor univerziteta ili visoke škole odgovoran je za poslovanje visokoškolske ustanove i međuostalim: (1) daje mišljenje o statutu visokoškolske ustanove, te donosi pravilnik o radu sa aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta visokoškolske ustanove i organizacionih jedinica te druge opće akte u skladu sa zakonom i statutom visokoškolske ustanove; (2) utvrđuje planove finansiranja i razvoja visokoškolske ustanove; (3) donosi godišnji program rada visokoškolske ustanove, na prijedlog senata visokoškolske ustanove i prati njegovu realizaciju; (4) donosi finansijski plan i usvaja godišnji obračun; (5) usmjerava, kontrolira i ocjenjuje rad rektora ili direktora u domenu finansijskog poslovanja i preduzima potrebne mjere i aktivnosti da bi se osigurala zakonitost finansijskog i ukupnog poslovanja visokoškolske ustanove; (6) rješava pitanja koja regulišu odnos visokoškolske ustanove i osnivača; (7) odlučuje o korištenju sredstava preko iznosa kojim može raspolagati rektor odnosno rukovodilac organizacione jedinice, i koji je utvrđen statutom visokoškolske ustanove; (8) odlučuje o prigovoru odnosno žalbama zaposlenika na odluke tijela visokoškolske ustanove odnosno organizacione jedinice koji su u prvom stupnju odlučivali o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa; (9) podnosi

Univerzitet u Sarajevu finansira oko 60% budžetskim sredstvima, neka vrsta nadzora nad finansijskim poslovanjem zasigurno je potrebna. Vrijeme će pokazati je li ovakav sastav Upravnog odbora Univerziteta adekvatno rješenje ili se radi o derogaciji principa akademske autonomije i samouprave univerziteta, kako se navodi u Prijedlogu amandmana koje je uputio Univerzitet u Sarajevu⁵³. Ovakav sastav Upravnog odbora nije skladu s praksom javnih univerziteta na području Republike Srpske, ali u potpunosti odgovara praksi i stanju na univerzitetima u Federaciji BiH⁵⁴.

O pitanju nadležnosti i sastava Upravnog odbora trenutno se vode široke rasprave između akademske zajednice i predlagača. Akademska zajednicu posebno zabrinjavaju amandmani dvojice zastupnika u Skupštini Kantona – Maria Vukasovića (samostalni zastupnik)⁵⁵ i Nermina Bjelaka (BOSS-samostalni zastupnik)⁵⁶. Oni su uputili skoro identične amandmane na Prijedlog zakona o visokom obrazovanju. Njima predlažu da se Upravnom odboru da mogućnost da prijevremeno razriješi rukovodioca visokoškolske ustanove (rektora) i rukovodioca organizacione jedinice (dekana). Razlozi za prijevremeno razrješenje taksativno su propisani, a neki su vrlo široko formulirani kao npr. odbijanje izvršenja odluke i zaključka upravnog odbora. U amandmanima se, zastupnici pozivaju na član 14 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju koji propisuje da su za poslovanje visokoškolskih ustanova odgovorni Upravni odbori. Klub zastupnika SBB-a BiH podržava mogućnost prijevremenog razrješenja rektora i dekana, ali samo pod uvjetom da u okviru sastava Upravnog odbora bude većina predstavnika akademske

osnivaču šestomjesečni i godišnji izvještaj o radu sa izvještajem o finansijskom poslovanju visokoškolske ustanove; (10) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom, aktom o osnivanju i statutom visokoškolske ustanove.

⁵³ Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu (bilj. 37), s. 30.

⁵⁴ U Republici Srpskoj predstavnike osnivača u upravnim odborima imenuje vlada, ali da oni mogu činiti najviše jednu trećinu ukupnog broja članova, čl. 62 st. 3 Zakona o visokom obrazovanju RS, *Sl. gl. RS* 73/10, 104/11, 84/12 i 108/13. 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 Bihaću 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 Bihaću, *Sl. gl. USK* 16/09, 4/11 i 6/13. Zakon o visokom obrazovanju TK, *Sl. nov. TK* 07/16 i 10/16, prihvatio je načelna rješenja Okvirnog zakona (bilj. 1) (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). Posavski kanton, Srednjobosanski kanton, Zapadno-hercegovački kanton i Kanton 10: preuzete načelne odredbe iz Okvirnog zakona (bilj. 1), v. čl. 47 st. 1 i 3 Zakona o visokom obrazovanju, *NN ŽP* 1/10; čl. 53 st. 1 Zakona o visokom obrazovanju SBK, *Sl. nov. SBK* 4/13; čl. 48 st. 1, 2 i 3 Zakona o visokom obrazovanju ZHK, *NN ŽZH* 10/09; čl. 52 st. 1, 2 i 3 Zakona o visokom obrazovanju Kantona 10, *NN Kantona 10* 9/09; Zakon o visokom obrazovanju KS, *Sl. nov. KS* 22/10 i 15/13, 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).

⁵⁵ M. Vukasović, Amandman na prijedlog zakona o visokom obrazovanju br. 01/727 od 16. 05. 2017, dostupno na: www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/mario_vukasovic_28.pdf, očitavanje: 30. 05. 2017.

⁵⁶ N. Bjelak, Amandman na prijedlog zakona o visokom obrazovanju br. 01/728 od 16. 05. 2017, dostupno na: www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nermin_bjelak_2.pdf, očitavanje: 30. 05. 2017.

zajednice⁵⁷. Ovakvim prijedlogom oni u potpunosti imaju u vidu odredbe Okvirnog zakona i svjesni su potrebe da se regulira mogućnost razrješenja rektora visokoškolske ustanove, a s druge strane strahuju od politizacije i ugrožavanja autonomije univerziteta.

5.4. Pitanje finansijskog poslovanja Univerziteta u Sarajevu

Finansijsko poslovanje Univerziteta predstavlja vjerojatno najinteresantnije i najvažnije pitanje za predlagača zakona⁵⁸. Članom 158⁵⁹ uređeno je raspolaganje budžetskim i vanbudžetskim sredstvima Univerziteta. Navodi se da se budžetska sredstva koja osigurava osnivač koriste u skladu sa namjenom za koju su dodijeljena, a prema finansijskom planu koji na prijedlog senata usvaja Upravni odbor Univerziteta u Sarajevu. Vanbudžetska sredstva, odnosno sredstva koja Univerzitet sam stječe kroz školarine i druge izvore troše se u skladu sa Pravilnikom o utrošku vanbudžetskih sredstava koji donosi Ministarstvo u saradnji sa Ministarstvom finansija Kantona Sarajevo, a na prijedlog Upravnog odbora. Nadalje, članom 143 se predviđa da rukovodioci organizacionih jedinica dnevno dostavljaju rektoru Univerziteta izvještaj o stanju bankovnog računa. Rektora se obavezuje da izvještaje rukovodilaca organizacionih jedinica o stanju bankovnih računa poveže u poseban jedinstveni informacioni sistem, te da Ministru omogući kontinuiran on-line pristup sistemu⁶⁰. Uz izražene pokušaje birokratizacije i usložavanje poslova, posebno je sporna činjenica stalnog finansijskog nadzora vlastitih (vanbudžetskih) sredstava. U zakonima susjednih država (Republika Hrvatska i Republika Srbija) finansijski nadzor ministarstva odnosi se samo na budžetska sredstva. Vlastita sredstva univerziteta trebala bi se trošiti u skladu s osnivačkim aktima i odlukama tijela univerziteta, a umjesto stalnog nadzora moguće je provoditi eksterne revizije ili druge oblike vanjske kontrole. Uz navedena ograničenja, članom 38, posebno su obrađena pitanja ograničavanja raspolaganja imovinom. Nacrtom je bila predviđena obaveznost prethodne saglasnosti osnivača za svako raspolaganje imovinom⁶¹. Odredba je bila nerazumljiva i ostaje nejasno na koju imovinu se odnosila. Posebno cijeneći da se radi o imovini koju visokoškolska ustanove stiže na dozvoljen način, nametnulo se pitanje pravnog osnova bilo kakvog ograničenja. Ovakva odredba, upitna i sa stanovišta usklađenosti s

⁵⁷ Klub zastupnika SBB BiH, Amandman na prijedlog zakona o visokom obrazovanju br. 632 od 17. 05. 2017, dostupno na: www.skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/klub_sbb.pdf, očitavanje: 30. 05. 2017.

⁵⁸ Obrazovni sistem u BiH finansira se prvenstveno iz javnih sredstava. U skladu s podjelom nadležnosti entitet Republika Srpska i svaki kanton u Federaciji BiH imaju nadležnost odrediti svoj budžet te predvidjeti određeni dio za obrazovanje. U BiH se, u prosjeku, od bruto domaćeg proizvoda (BDP), za obrazovanje u Federaciji BiH izdvaja oko 6% BDP-a, u Republici Srpskoj oko 4% BDP-a, dok se u Brčko distriktu izdvaja oko 11% budžeta, što predstavlja najviši procenat potrošnje na obrazovni sektor u zemljama jugoistočne Europe, gdje je prosjek oko 3,5%, dok je u OECD zemljama oko 5% BND. Najviši dio sredstava dodjeljuje se osnovnom obrazovanju, dok se za visoko obrazovanje izdvaja u prosjeku 18% ukupnog budžeta. Imajući u vidu da kantoni nemaju obavezu izdavajati sredstva za visoko obrazovanje, situacija je od kantona do kantona različita, a pojedini kantoni kao Bosansko-podrinjski ili Posavski uopće ne odvajaju finansijska sredstva. Iz svega navedenog, posebno velike nekoordiniranosti i razlika, stječe se dojam da visoko obrazovanje nije na listi prioriteta unutar BiH. Pozitivniji iskorak učinjen je entitetu Republika Srpska gdje se od 2011. g. izdvaja posebna budžetska linija za doznake za studente deficitarnih zanimanja. U Republici Srpskoj raste i iznos u budžetu koji se izdvaja za visoko obrazovanje te se takva situacija reflektira i na Univerzitet u Banja Luci i na Univerzitet u Istočnom Sarajevu. Ministarstvo civilnih poslova BiH, *Osnovne informacije o obrazovanju*, dostupno na: www.mcp.gov.ba/...obrazovanje/osnovne_inf, očitavanje: 12. 05. 2017.

⁵⁹ Čl. 158 Nacrta zakona (bilj. 35); identično čl. 158 Prijedloga zakona (bilj. 36).

⁶⁰ *Ibid*, čl. 143 Nacrta zakona; identično *Ibid*, čl. 143 Prijedloga zakona.

⁶¹ *Ibid*, čl. 38 Nacrta zakona.

Ustavom BiH⁶², poboljšana je Prijedlogom zakona gdje je precizirano da se imovina stječe, upravlja i koristi u skladu sa zakonom, da su nekretnine vlasništvo osnivača, a da imovina koja se stječe kroz poklone ili zavještenja predstavlja imovinu visokoškolske ustanove⁶³.

5.5. Statusnopravna pitanja akademskog osoblja

Predloženim zakonom vrlo detaljno su regulirana statusnopravna pitanja akademskog osoblja. Akademsko osoblje u svim zvanjima, izuzev zvanja redovnog profesora zaposleno je na određeno vrijeme, a svaki izbor, odnosno reizbor vrši se raspisivanjem javnog konkursa⁶⁴. Članom 108 Nacrta bilo je predviđeno kako je za raspisivanje konkursa za izbor člana akademskog, odnosno naučno-istraživačkog osoblja potrebno pribavljanje odobrenja Rektora i saglasnosti senata. Predviđeno je bilo kako visokoškolska ustanova ne može raspisivati konkurs za izbor člana akademskog osoblja ukoliko se nastavna potreba može zadovoljiti angažmanom raspoloživog akademskog osoblja, uz poštivanje Standarda i normativa, odnosno odluke o izvršenoj ekvivalenciji izvršenog izbora u akademsko zvanje⁶⁵. Preraspodjela akademskog i neakademskog osoblja može se cijeliti kao pozitivan iskorak u procesu integracije Univerziteta. Ono što je bilo sporno u okviru predloženog Nacrta jeste neizuzimanje prethodnog razmatranja kad je riječ o izboru u više ili isto zvanje. Iako bi se iz teksta člana 108 te obrazloženja predlagača moglo protumačiti da se navedeno prethodno razmatranje o donošenju odluke o raspisivanju konkursa odnosi isključivo na konkurse vezane za izbor akademskog osoblja u slučaju upražnjenog radnog mjesta ili izbora novog akademskog osoblja, definitivno je postojala pravna praznina u pogledu zaštite prava „postojećeg“ i „raspoloživog“ akademskog osoblja koje je u radnom odnosu na visokoškolskoj ustanovi. U predloženom Nacrtu bilo je izostavljeno i rješenje usvojeno u aktuelnom zakonu (čl. 96 st. 6)⁶⁶, a koje predviđa obavezno raspisivanje konkursa za izbor u isto ili više zvanje akademskog osoblja šest mjeseci prije isteka izbornog perioda postojećeg člana akademskog osoblja. Navedena odredba aktuelnog zakona štiti radnopravni status i pokrivenost nastave potrebnim akademskim osobljem i nameće obavezu organizacionih jedinica da vode računa o isteku izbornih perioda postojećeg akademskog osoblja. Osim toga članom 123 bilo je predviđeno kako se član akademskog osoblja bira za užu naučnu, odnosno umjetničku oblast (granu) ili za nastavni predmet. Predstavници Univerziteta u Sarajevu istakli su kako je ovakva formulacija ograničavajuća te su istakli potrebu da se precizira mogućnost izbora na jednu ili više naučnih oblasti, odnosno predmeta s obzirom na potrebu ispunjenja norme, ali i akademske slobode koje dozvoljavaju usavršavanje pojedinca u više naučnih oblasti. U okviru istog člana naznačeno je kako član akademskog osoblja može ostati u

⁶² V. čl. 2, st. 3, t. k Ustava Bosne i Hercegovine, tekst ustava dostupan na: www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, očitavanje: 21. 06. 2017; čl. 1 Protokola br. I Europske konvencije o ljudskim pravima, tekst konvencije dostupan na: www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf, očitavanje: 21. 06. 2017.

⁶³ Čl. 38 Prijedloga zakona (bilj. 36).

⁶⁴ Za razliku od ovakvog rješenja, na Univerzitetu u Tuzli, izbor u više, odnosno reizbor isto zvanje nastavnika i saradnika zaposlenih na Univerzitetu vrši se internim konkursom. V. čl. 251 Statuta Univerziteta u Tuzli iz februara 2017, dostupno na: www.untz.ba, očitavanje: 15. 06. 2017.

⁶⁵ Čl. 108 Nacrta zakona (bilj. 35).

⁶⁶ Zakon o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo (bilj. 3).

radnom odnosu na visokoškolskoj ustanovi do navršenih 65 godina života odnosno do isteka studijske godine ukoliko 65 godina života navršava u toku studijske godine⁶⁷.

U pogledu statusnopravnih pitanja akademskog osoblja došlo je izmjena u fazi izrade Prijedloga zakona. Član 102 povišeni su kriteriji za izbore u naučnonastavna zvanja⁶⁸. Članom 108 su ipak zadržane odredbe aktuelnog zakona koje štite radnopravni status akademskog osoblja, a u proceduri raspisivanja konkursa je predviđena samo saglasnost senata. Prijedlogom je predviđeno da se pitanje izbora akademskog osoblja na jednu ili više naučnih oblasti regulira statutima visokoškolskih ustanova. Ono što ostaje sporno kad je u pitanju statusnopravni položaj akademskog osoblja jest ograničavanje akademskog osoblja na rad do 65 godina života. Ovakva odredba je suprotna principu hijerarhijske usklađenosti nižih zakona s višim, a imajući u vidu odredbe Zakona o radu Federacije BiH⁶⁹ koje radnicima omogućavaju da i nakon 65 godina života mogu na osnovu dogovora s poslodavcem ostati u radnom odnosu (čl. 94 st. 1 tač. c). Osim toga odredba nije u skladu ni s tendencijama u sistemu penzijsko-invalidskog osiguranja te je suprotna dosadašnjim propisima koji su dozvoljavali akademskog osoblju angažman i do 70 godina starosti⁷⁰. Očito je da u ovom segmentu predlagač ne vodi računa o prirodi posla univerzitetskih nastavnika, njegovoj naučnoj dimenziji koja se izgrađuje prvenstveno dugogodišnjim iskustvom. Imajući u vidu fragmentiran sistem visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, ovakva, nedovoljno elaborirana odredba, može se smatrati ishitrenim potezom predlagača. Cijeneći brojnost, što državnih, što privatnih visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini iskazujem bojazan da će ovakva odredba rezultirati prisilnim odljevom kadrova Univerziteta u Sarajevu, u korist drugih univerziteta⁷¹.

⁶⁷ Čl. 123 Nacrta zakona (bilj. 35).

⁶⁸ Prijedlogom zakona predviđeno je kako je za izbor u zvanje *asistenta* potreban završen ciklus studija s najmanje 300 ECTS i prosječna ocjena tijekom studija 8,5 ili 4; u zvanje *višeg asistenta* završen drugi ciklus studija ili integrirani studij te izborni period u zvanju asistenta; u zvanje *lektora* drugi ciklus ili integrirani studij te prosječna ocjena tijekom studija 8,5 ili 4; u zvanje *docenta* naučni stupanj doktora u naučnoj oblasti, pet radova objavljenih u priznatim publikacijama koje prate relevantne naučne baze podataka i pokazane nastavničke sposobnosti; u zvanje *vanrednog profesora* izborni period u zvanju docenta, sedam radova objavljenih u priznatim publikacijama koje prate relevantne naučne baze podataka, jedna knjiga, originalni stručni uspjeh kao što je projekt, patent ili originalni metod; uspješno mentorstvo jednog kandidata za stupanj drugog ciklusa; u zvanje *redovnog profesora* izborni period u zvanju vanrednog profesora, deset radova objavljenih u priznatim publikacijama koje prate relevantne naučne baze podataka, dvije knjige, originalni stručni uspjeh kao što je projekt, patent ili originalni metod; uspješno mentorstvo po jednog kandidata za stupanj drugog i trećeg ciklusa studija. Čl. 101 Prijedloga zakona (bilj. 36).

⁶⁹ Zakon o radu, *Sl. nov. FBiH* 26/16.

⁷⁰ Prijedlog amandmana Univerziteta u Sarajevu (bilj. 37), s. 28.

⁷¹ Na području Republike Srpske univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 68 godine života, čl. 100 Zakona o visokom obrazovanju RS (bilj. 54). Na području Hercegovačko-neretvanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 78 Zakona o visokom obrazovanju HNK, *Sl. gl. HNK* 04/12. Na području Zeničko-dobojskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 90 Zakona o visokom obrazovanju ZDK, *Sl. gl. ZDK* 06/09. Na području Srednjobosanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 75 godine života, čl. 96 Zakona o visokom obrazovanju SBK, *Sl. gl. SBK* 4/13. Na području Unsko-sanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 90 Zakona o visokom obrazovanju USK, *Sl. gl. USK* 8/09. Na području Tuzlanskog kantona univerzitetskim nastavnicima dozvoljen je angažman do 70 godine života, čl. 90 Zakona o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona, *Sl. gl. TK* 07/16 i 10/16.

6. Zaključak

Na području Kantona Sarajevo registrirano je pet visokoškolskih ustanova, od čega su četiri privatne i jedna javna ustanova. Upravo položaj „visokoškolske ustanove kao javne ustanove“ (op. Univerziteta u Sarajevu) u segmentu uređenja odnosa s Kantomom kao osnivačem, predstavlja fokus cjelokupne reforme visokog obrazovanja na području Kantona. Izmjene normativnog okvira u segmentu visokog obrazovanja zasigurno predstavljaju veliki izazov za vladajuće strukture. Stavovi predlagača i akademske zajednice uveliko se razlikuju. Za kantonalnu Vladu, kao predlagača, novi zakon donosi nove pozitivne i reformske mjere, poput finansijske integracije i podizanja kvaliteta obrazovnog procesa, dok s druge strane predstavnici akademske zajednice ističu kako se radi o zakonu koji je suprotan Okvirnom zakonu o visokom obrazovanju BiH i koji donosi derogaciju principima akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda. Analizirajući Prijedlog zakona, u odnosu na raniji Nacrt jasno je uočeno približavanje određenih interesa Vlade kao predlagača i akademske zajednice. Interesi su djelomično približeni u segmentu akademske autonomije i statusnopravnih pitanja akademskog osoblja, dok su s druge strane pitanja finansiranja i upravljanja Univerzitetom u Sarajevu ostala nepromijenjena. Najosjetljivije pitanje, koje ujedno i izaziva najveću raspravu jeste sastav Upravnog odbora. Sporno je ko će imati većinu u okviru istog, predstavnici osnivača ili akademska zajednica, a sve u vezi s ovlaštenjima vezanim uz finansijsku integraciju, nadzor, finansiranje, utvrđivanje jedinstvene politike finansijskog poslovanja, itd.

U vezi sa svim naprijed navedenim, a cijeneći aktualnost navedenih pitanja sumirao bih sljedeće:

- Reforma normativnog okvira je neophodna. Ona mora biti provedena u cilju nastavka uključivanja u integralni dio Europskog prostora visokog obrazovanja. Novi pravni okvir mora biti u funkciji uspostave i osiguranja sistema kvaliteta u oblasti visokog obrazovanja te okončanja započetih procesa, kao što je proces integracije univerziteta. U nastavku provođenja integracije fokus treba biti poboljšanje kvaliteta studija kroz jaču saradnju među organizacijskim jedinicama. Osim kvalitetnijeg studija, imajući u vidu praksu europskih univerziteta, očekivano je da će integracija doprinijeti i stvaranju bolje organizacijske klime među akademskim osobljem što bi rezultiralo jačom naučnom produkcijom.
- Ključno pitanje reforme normativnog okvira mora biti osiguravanje akademske autonomije, akademske samouprave i akademskih sloboda. Zahtjevi Vlade u vezi s kontrolom protoka novca su opravdani, ali oni se moraju implementirati na način da ne ugroze akademsku autonomiju i samoupravu te da vode jačanju, a ne urušavanju Univerziteta. Kako bi se pronašla odgovarajuća rješenja potrebno je izraditi kvalitetnu komparativno-pravnu analizu. Prilikom izrade analize kao modele je moguće uzimati tranzicijske zemlje, odnosno zemlje sa sličnim stupnjem društvenog razvoja kao što je Bosna i Hercegovina. Potrebno je detaljno razmotriti modele zemalja iz regije koje su pokazale najveći iskorak u priključenju Europskom prostoru visokog obrazovanja. Uzimanje Danske, Švedske ili Nizozemske kao modela u komparaciji poredstavljao bi potpuno pogrešan pristup imajući u vidu njihov stupanj društvenog razvoja.
- Kad je riječ o samom tekstu Prijedloga zakona, cijeneći da je više od polovice zakona posvećeno „univerzitetu kao javnoj ustanovi“ bolje rješenje u pogledu forme bi bilo donošenje dva zakona – Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu u Sarajevu. Iz analize je jasno vidljivo kako je vrlo malo pažnje posvećeno pitanju zakonitosti djelovanja

privatnih univerziteta. Kad je riječ o pitanju primjene zakona i postupanju nadležnih organa neophodno je osigurati jednake kriterije i tretmane u nadzoru rada i osiguranju kvalitete studija privatnih i javnih univerziteta.

- U pogledu sadržine, segment statusnopravnih pitanja ostavlja prostora za još neke pozitivne iskorake. Jedno od praktičnih rješenja koje bi trebalo razmotriti jesu i interni oglasi kod izbora u viša ili reizbora u ista zvanja po uzoru na Univerzitet u Tuzli, a pod uvjetom da takvi konkursi imaju uporište u Okvirnom zakonu. Također, neophodno još jednom razmotriti argumente, odnosno eventualne negativne posljedice odredbe vezane uz penzioniranje univerzitetskih nastavnika s navršenih 65 godina starosti.

Summary

The article „Challenges and Perspectives of Higher Education Reform in Canton Sarajevo“ is intended for academic community and all interested in higher education system in Bosnia and Herzegovina. The article is limited to the normative and institutional analysis of legal issues in the higher education system in Canton Sarajevo, focusing on the challenges and perspectives of the current reform. Issues regarding the organization, academic autonomy and academic self-governance are specially analyzed.

The new normative framework for higher education represents a major challenge for the government. The views of the government and university representatives are very different. For the cantonal government, as a promoter, the new law introduces new positive and reformative measures, such as financial integration and improvement of quality of the education process. The Academic Community believes that this Law is contrary to the B&H Framework Law on Higher Education and that it derogates principles of academic autonomy, academic self-governance and academic freedom.

In the article special attention is directed to University of Sarajevo, as the oldest and largest institution of higher education in Bosnia and Herzegovina, whose position, organization and functioning is the backbone of the proposed law.