



Zagreb, 28. veljače 2013.

## OSVRT

### NA NACRT PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZNANSTVENOJ DJELATNOSTI I VISOKOM OBRAZOVANJU

Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju zahvaća tek neka područja potrebna za preuređenje sustava; međutim, ne i sva ona pitanja koja kompetentna javnost iščekuje, a koja su u dobrom dijelu bila operacionalizirana u prijedlozima triju zakona iz lipnja 2011. godine.

#### 1 MOTIVI PROMJENA

Predložene promjene nemaju za cilj cjelovito poboljšanje funkcioniranja sustava u njegovim različitim potrebama, dimenzijama i funkcijama, već je većina promjena motivirana ciljem racionalizacije sustava i ušteda u Proračunu.

Ne sporimo da izvršna vlast ima legitimno pravo i obavezu inzistirati na uštedama u sustavu, međutim, ističemo da je racionalno uređenje sustava imperativ uvijek, a u vremenu prosperiteta i više nego u vremenu krize. Naše je gledište da *ad hoc* mjere štednje u vremenu krize, pogotovo u sustavu obrazovanja i znanosti, imaju malo ekonomskog opravdanja, a još manje argumenata u korist unapređenja sustava.

Racionalno ponašanje i nadzor nad upotrebom javnih sredstava treba biti trajni pristup kojem je svrha ostvarenje misije visokog obrazovanja i znanosti na način koji opravdava izdvajanja poreznih obveznika. Međutim, kada se promjene zakonskih normi rade primarno radi aktualne krize i trenutnih potreba javnih financija, a tek sekundarno radi načela optimalne upotrebe ograničenih resursa, onda su moguće isforsirane mjere koje nisu na korist funkcioniranja sustava. Upravo stoga ove intervencije u Zakon dijelimo na one koje su potrebne u svakom vremenu i one koje radi ušteda donose nove tegobe već izmučenom i neuređenom sustavu.

Članovi Sindikata prilično su iritirani mijenjanjem Zakona samo radi prilagodbe planiranoj financijskoj situaciji koju u iduće dvije godine karakterizira: stagnacija nominalnih iznosa sredstava za obrazovanje i znanost, realni pad istih za isto to razdoblje i znatni pad udjela izdvajanja u BDP-u. Sindikat drži da je to pogrešna politika i zbog toga ove zakonske promjene neće imati za posljedicu relevantno poboljšanje funkcioniranja sustava.

#### 2 IZOSTALE TEMELJITE PROMJENE

Sindikat smatra nužnim temeljite promjene u sustavu. Sindikat upozorava da će većina ovih promjena biti nekonzistentna i teško ostvariva u okolnostima neuređenog sustava. Naime, bez uspostave hijerarhije ovlasti i odgovornosti u sustavu, bez pravne integracije sveučilišta, bez vezivanja financiranja za kvalitetu izvedbe, bez besplatnog studiranja... ovakve promjene sudarat će se s nizom teškoća.

Primjerice, programski ugovori bez upravljivog sustava u kojem se jasno prepoznaje *locus* odgovornosti nisu realna opcija, kao što to ne može biti niti jačanje odgovornosti mentorstva za novake.

Nema besplatne reforme, svaka reforma košta, a budući da sredstva za znanost i obrazovanje u srednjoročnom razdoblju nisu predviđena u odgovarajućoj mjeri, dolazimo do zaključka da reformi neće biti u skoroj budućnosti, ili će te reforme biti neprimjerene stvarnim potrebama sustava.

### 3 ZAKLJUČUJEMO

**Ove promjene nisu odgovarajuće niti dovoljne i neće dati pozitivnog učinka na sustav (osim učinka na javne financije) jer su parcijalne, necjelovite, nekonzistentne, nepodržane financijskim sredstvima, analitički nepotkrijepljene i uklopljene u neuređeni sustav, koji nakon ovih promjena neće postati uređeniji unatoč nekim prihvatljivim intencijama u samim izmjenama zakona.**

**Sindikata ne može podržavati intervencije u sustav i njegovu legislativu bez uvođenja održivog financiranja i besplatnog studiranja. Odgađanje rješavanja tih ključnih problema je neprihvatljivo i dovodi u pitanje vjerodostojnost vlasti koja je najavljivala i obećavala njihovo rješavanje.**

Dostavljamo Vam konkretne prijedloge i obrazloženja za pojedina rješenja. Napominjemo kako je u procesu višekratnih konzultacija s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta znatan dio naših primjedbi i rješenja usvojen i naknadno ugrađen u tekst Nacrta prijedloga Zakona, pa ih stoga ovdje ne navodimo.

### 4 PRIMJEDBE NA POJEDINE PRIJEDLOGE I ČLANKE

#### 4.1. ODRŽIVO FINANCIRANJE I BESPLATNO STUDIRANJE

Prema Nacrtu prijedloga Zakona (članak 86. stavak 5.) „Sveučilišta, veleučilišta i visoke škole mogu s ministarstvom nadležnim za visoko obrazovanje potpisati jednogodišnje ili višegodišnje ugovore o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija, u kojima se obvezno navode ciljevi subvencije, aktivnosti i rezultati za ostvarenje ciljeva, indikatori praćenja provedbe te dinamika dostave izvještaja o provedbi ugovora.“, **čime se ne jamči održivo financiranje niti besplatno studiranje.**

*PRIJEDLOG I OBRAZLOŽENJE: Nacrt prijedloga Zakona ne jamči stabilno financiranje sustava i besplatno studiranje redovitih studenata. Tražimo da se to pitanje riješi onako kao što je to bilo riješeno u Nacrtu prijedloga Zakona o visokom obrazovanju iz lipnja 2011., što je aktualni Ministar višekratno najavljivao, a programski dokumenti vladajuće koalicije višekratno ponavljali. Također, kod takvog rješenja je bitno predvidjeti da se gubitak studentskih participacija nadoknadi sustavu, jer bi u protivnom te troškove snosile same institucije.*

#### 4.2. RADNI ODNOSI U SURADNIČKIM ZVANJIMA

Prema Nacrtu prijedloga Zakona (članak 22.) uz suradničko zvanje asistent uvodi se i poslijedoktorand. Ugovor o radu za asistenta na institutu može trajati 5 godina, a za poslijedoktoranda najdulje 4 godine. Prema postojećem Zakonu i Kolektivnom ugovoru postoje zvanja asistent (kojem ugovor o radu traje 6 godina) i viši asistent (kojem ugovor o radu traje 4 godine). U isto vrijeme u uvodnoj *Ocjeni stanja i osnovnih pitanja koja se uređuju zakonom, te posljedice koje će proisteći donošenjem zakona* se navodi: „Analiza dosadašnje uspješnosti sustava znanstvenih novaka istaknula je činjenicu da čak više od polovice znanstvenih novaka nikada ne uspije doktorirati“ (str.6). Sasvim je

izvjesno da bi skraćivanje trajanja ugovora o radu povećalo i ovako veliku neuspješnost asistenata i dodatno otežalo njihovu poziciju.

*PRIJEDLOG I OBRAZLOŽENJE: Asistenti i novaci su najosjetljivija skupina zaposlenika. Posebno zabrinjava navedeni podatak o neuspješnosti asistenata i broju koji nikada ne doktorira, a osobito kada se ima u vidu činjenica da se asistenti i novaci biraju između 10% najuspješnijih studenata. To upućuje na neracionalnost sustava i položaj asistenata u njemu, na što Sindikat kontinuirano upozorava. Nužno je očuvati postojeće rješenje 6+4, koje jamči i Kolektivni ugovor, jer se sustav ne smije početi uređivati od najslabijih. To je posebno važno stoga što od statusa suradničkih zvanja zavisi razvoj znanosti i visokog obrazovanja. Daljnja pogoršanja uvjeta rada asistenata dodatno bi smanjila atraktivnost suradničkih radnih mjesta za najuspješniji dio diplomiranih studenata, što bi bilo pogubno za budućnost znanosti i visokog obrazovanja. Također, podsjećamo na dobra rješenja iz prošlogodišnjih prijedloga zakona kojima je bilo predviđeno da osobe koje su u trenutku stupanja na snagu novog Zakona zatečene na suradničkom radnom mjestu, a koje ispune uvjet stjecanja doktorata znanosti, mogu sklopiti daljnji ugovor o radu i nakon stupanja na snagu novog Zakona primjenom odredbi ranijeg Zakona odnosno Zakona koji je bio na snazi u trenutku kad su te osobe ušle u sustav. Isto je potrebno predvidjeti i u ovim izmjenama Zakona jer se radi o zadržavanju stečenih prava.*

#### **4.3. RAD NAKON 65. GODINE ŽIVOTA**

Prema Nacrtu prijedloga Zakona (članak 42. stavak 8.- i članak 102. stavak 7.) nakon 65. godine zaposleniku se može na teret proračunskih sredstava produžiti ugovor o radu samo ako udovoljava kriterijima izvrsnosti, koje donosi Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, i to samo na određeno vrijeme od godinu dana s mogućnošću produljenja u jednogodišnjim mandatima.

*PRIJEDLOG I OBRAZLOŽENJE: Sustav znanosti ne smije priječiti ulazak u sustav potrebnih mladih ljudi. Veliki broj mladih ljudi koji ostaju bez perspektive za zapošljavanje zbog nerazumno ograničenih sredstava državnog proračuna mora biti zadržano u zemlji i mora imati mogućnost zapošljavanja u znanosti. Za taj cilj potrebno je ukloniti sve prepreke. Zbog zadanih ograničenja proračunskih sredstava masovna zloupotreba instituta produljenog rada iza 65. godine postala je prepreka zapošljavanju mladih ljudi. Ne dvojimo da je te zloupotrebe potrebno onemogućiti. Međutim, sustavu znanosti i visokog obrazovanja ne smije se uskratiti mogućnost korištenja najkompetentnijeg dijela znanstvenog, znanstveno-nastavnog i umjetničko-nastavnog kadra, u suprotnom su u opasnosti mnoge katedre i discipline zbog nedostatka ljudi. Stoga se nadamo da će ponuđeni osigurač spriječiti zloupotrebu ovog instituta.*

#### **4.4. UKIDANJE OBVEZNOG NAPREDOVANJA I UVOĐENJE IZVJEŠĆA**

Nacrt prijedloga Zakona predviđa ukidanje postojeće obveze napredovanja u viša znanstvena, znanstveno-nastavna i umjetničko-nastavna zvanja svakih pet godina, prema kojoj su u slučaju neizbora u više zvanje po isteku drugog mandata znanstvenici i nastavnici dobivali otkaz. Umjesto toga predviđa izvješća o radu svake 4 godine, pri čemu se izvješća na institutima podnose znanstvenom vijeću, a na sveučilištima, veleučilištima i visokim školama stručnom vijeću. U slučaju neprihvatanja izvješća zaposlenik je dužan nakon dvije godine ponovno podnijeti izvješće, o kojem onda odluku donosi upravno vijeće (institut) ili stručno vijeće (ostali). U slučaju da je to mišljenje negativno pokreće se postupak redovitog (osobno uvjetovanog) otkaza ugovora o radu. (čl. 42. st. 2.-5. i čl. 102. st. 2.-5.)

*PRIJEDLOG I OBRAZLOŽENJE: Pozdravljamo intenciju zakonodavca da razdvoji izbore u zvanja od radnih mjesta, čime bi ugovori o radu ove kategorije zaposlenika ne samo de iure (kako je sada slučaj) nego i de facto postali ugovori na neodređeno vrijeme. Postojeće stanje dovelo je do*

hiperprodukcije najviših zvanja na jednoj strani i izaziva veliki pritisak na zaposlenike u tim zvanjima na drugoj strani, budući da vrstan znanstvenik i nastavnik može izgubiti posao ako ne bude izabran u više zvanje jer se na natječaj javio još kvalitetniji kandidat. Pritisak na ovu kategoriju zaposlenika na temelju postojećeg Zakona značajno bi porastao s ulaskom Hrvatske u Europsku uniju, ali iz zbog zasićenosti kadrovima unutar zemlje. Očuvanje znanstvenog, nastavnog i umjetničkog kadra važno je za sustav znanosti i visokog obrazovanja, ali je i od nacionalnog značaja. Stoga Sindikat pozdravlja promjene koje vode u tom pravcu.

Isto tako podržavamo uvođenje izvješća o radu koja bi trebala zajamčiti kvalitetu rada reizbornih kategorija zaposlenika u novim okolnostima. Međutim, smatramo da su 4 godine prekratak rok između dvaju izvješća čime bi se prekomjerno opteretio sustav, te smatramo da je optimalno vrijeme svakih 5 godina.

#### **4.5. PRODULJENJE UGOVORA O RADU NA ODREĐENO VRIJEME**

Odredbu iz članka 24. Nacrta prijedloga Zakona koja glasi „Osobama zaposlenim na znanstvenim i suradničkim radnim mjestima, a koje se financiraju iz državnog proračuna, produljuje se ugovor o radu na određeno vrijeme za onoliko vremena koliko im je trajao roditeljni i/ili roditeljski dopust, bolovanje dulje od tri mjeseca, obavljanje javne službe ili dužnosti te drugi opravdani slučaj predviđen zakonom, kolektivnim ugovorom ili općim aktom znanstvene organizacije-“ smatramo neprihvatljivom i nepravednom.

*PRIJEDLOG I OBRAZLOŽENJE: Svi zaposlenici u sustavu u navedenim slučajevima trebaju biti izjednačeni. Stoga tražimo da se zaposlenici na znanstvenim i suradničkim radnim mjestima izjednače s ostalima tako da im se u navedenim slučajevima produlji ugovor o radu za onoliko koliko su odsustvovali s posla iz navedenih razloga. Posebno ističemo da će predložena zakonska odredba biti neprimjenjiva jer je Kolektivni ugovor to riješio na drugačiji način.*

#### **4.6. POSEBNI (PROGRAMSKI) UGOVORI**

Prema Nacrtu prijedloga Zakona najavljeno je uvođenje posebnih ugovora kao novog modela financiranja javnih sveučilišta i javnih instituta. Ovu namjeru ocjenjujemo vrlo pozitivnom, štoviše i apsolutno nužnom za uvođenje transparentnog financiranja te učinkovitog upravljanja i djelovanja javnih visokoobrazovnih i znanstvenih ustanova. Malo ljudi razumije revolucionarnu važnost programskih ugovora. Oni mijenjaju paradigmu ponašanja, odgovornosti i motivacije. Programski ugovori ostavljaju slobodu, ali za lošu upotrebu te slobode ustanova i pojedinci plaćaju cijenu. Programski ugovori omogućuju povezivanje financiranja s kvalitetom izvedbe i nameću pitanje racionalne upotrebe proračunskih sredstava. Programski ugovori otvaraju kreativne mogućnosti upotrebe raspoloživih resursa i jačaju odgovornost svake sredine za svoju sudbinu. Upotrebom programskih ugovora nestaje niz apsurdna iz života postojećeg potpuno neuređenog sustava. Jednako tako jedino financiranje putem programskih ugovora (ili sličnog ekvivalenta *lump sum* modela) jamči da će čelnici ustanova imati potrebne poluge upravljanja, a da će svi dionici u sustavu imati jasne pokazatelje uspješnosti pojedinih čelnika.

Međutim, u aktualnom prijedlogu postoje dva ključna nedostatka. Prvo, ustanovama se krajnje nejasno daje mogućnost da putem posebnih ugovora financiraju samo dio svoje djelatnosti, i to samo uz suglasnost ugovornih strana, a također ne postoji ni razrada sadržaja ni postupka pregovaranja posebnih ugovora.

Ukratko, ovaj institut nije odgovarajuće i dovoljno artikuliran i ne može funkcionirati u sustavu bez hijerarhije ovlasti i odgovornosti.

*PRIJEDLOG I OBRAZLOŽENJE: Ne ulazeći ovom prilikom u eventualne razloge za ponuđena kompromisna rješenja, predlažemo da se u Nacrtu usvoji jasno, konzistentno i po našem sudu jedino*

*dobro rješenje - uvođenje obaveznog financiranja putem programskih ugovora za sve ustanove. Nadalje, potrebno je jasno definirati ključne elemente sadržaja programskog ugovora i osnovne korake u postupku njegova pregovaranja i arbitriranja kod eventualnih spornih situacija. U prijelaznim odredbama nužno je propisati realno vrijeme za stručno osposobljavanje ustanova za uvođenje programskih ugovora. Konačno, u budućem zakonskom tekstu mora se naznačiti da će izvršavanje obaveza iz programskog ugovora biti jedan od ključnih elemenata vrednovanja ustanova od strane Agencije za znanost i visoko obrazovanje kao podloge za pregovaranje budućeg programskog ugovora.*

#### **4.7. NATJEČAJNI POSTUPCI PO POSTOJEĆEM ZAKONU**

Prema prijelaznim i završnim odredbama Nacrta prijedloga Zakona (članak 66.) određen je rok od 9 mjeseci za dovršenje natječajnih postupaka za izbor u zvanje i na radno mjesto prema važećem Zakonu.

*PRIJEDLOG I OBRAZLOŽENJE: Navedeni rok smatramo prekratkim, osobito kada se ima u vidu najavljena redovita saborska procedura Nacrta prijedloga Zakona. Pitanje je, mogu li zaposlenici za koje je već pokrenut natječajni postupak ostvariti njegovo dovršenje pod uvjetima važećeg Zakona u roku od 9 mjeseci s obzirom na to da natječajni postupci dugo traju. Zaposlenici u sustavu na reizbornim radnim mjestima kojima dolaze redoviti rokovi za izbore u zvanja ne smiju biti taoci najavljenih zakonskih mjera. Stoga smatramo da je rok potrebno produljiti na vrijeme od godinu dana od stupanja izmjena Zakona na snagu.*

#### **4.8. DODATNE PRIMJEDBE I KOMENTARI:**

- **PREŠIROKE OVLASTI ODBORA ZA ETIKU.** Zadire se u radne odnose jer prema prijedlogu Zakona Odbor može pokrenuti postupak oduzimanja znanstvenog zvanja pred matičnim odborom, što je neprihvatljivo.
- **ROK ZA POSTUPAK IZBORA.** Produljuje se rok za dovršetak postupka za izbor na radno mjesto sa 60 na 90 dana, što više odgovara realnom trajanju natječaja.
- **LEKTORSKA ZVANJA.** Potrebno je zakonom predvidjeti treći stupanj napredovanja za lektorska zvanja, a to je lektor savjetnik. Isto je bilo predviđeno Zakonom o visokim učilištima iz 1996. i u prijedlogu Zakona o visokom obrazovanju iz lipnja 2011. godine. Također, potrebno je Zakonom predvidjeti da uvjete za izbor u ta nastavna zvanja donosi isključivo Rektorski zbor.
- **RAD IZVAN MATIČNE USTANOVE.** Predviđeno je da samo na temelju prethodne suglasnosti čelnika matične ustanove i uz prethodno reguliranje međusobnih prava i obaveza zaposlenik može raditi izvan matične institucije. To ograničenje odnosi se na rad u ustanovama iste ili slične djelatnosti koju obavlja matična ustanova. Smatramo to nužnom mjerom i upozoravamo da valja taj uvjet proširiti i na one aktivnosti koje nisu u vezi s djelatnošću matične ustanove radi zaštite zaposlenika, studenata i misije javne ustanove.
- **OGLAŠAVANJE U DNEVNOM TISKU.** Dodaje se obveza objave javnog natječaja na službenome internetskom portalu za radna mjesta Europskoga istraživačkog prostora i uvodi minimalni rok od 30 dana za trajanje natječaja, što je dobro rješenje. Međutim, budući da je preskupo oglašavanje javnog natječaja u dnevnom tisku, istu obvezu smo uklonili u Kolektivnom ugovoru za znanost na način da se traži da se javni natječaj objavljuje samo „putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, na web

stranicama i oglasnim pločama HZZ-a i web stranicama i oglasnim pločama ustanova te u Narodnim novinama.“ Predlažemo isto predvidjeti i u Zakonu.

ZA NEZAVISNI SINDIKAT ZNANOSTI I VISOKOG OBRAZOVANJA

Zaključke Velikog vijeća oblikovali:

prof. dr. sc. Igor **Radeka**, Kristina **Begović**, dipl.iur., dr. sc. Tvrtko **Smital** i Vilim **Ribić**