

# OSVRT NA TRI NOVA SISTEMSKA ZAKONA

Zakon o sveučilištu ♦ Zakon o visokom obrazovanju ♦ Zakon o znanosti

**NAŠ ANGAŽMAN NA ZAKONIMA.** Sindikat je tijekom listopada uputio [javni poziv](#) za raspravu našim članovima i analizirao nacрте tri zakona u stručnim službama Tajništva, zatim na Velikom vijeću 22. listopada (na kojem je bio nazočan i Ministar) i na Malom vijeću 5. studenoga. Nakon sjednice Velikog vijeća uputili smo mnoštvo primjedbi Ministarstvu na sva tri nacрта. Ovdje ćemo vas upoznati s našim najvažnijim gledištima.

Ovih smo dana napravili i posebni tekst o [komparativnom prikazu promjena u radno-pravnim odnosima](#) koji je izradila naša stručna služba, te na autorski tekst Vilima Ribića za [kolumnu u Objektivu](#) kao naš osvrt na tvrdnje da ovi nacrti krše autonomiju sveučilišta i da su protuustavni.

## PRIMJEDBE PROCEDURE

- Ozbiljno i analitičko čitanje tih zakona traži iznimno puno vremena koje većina nastavnika i znanstvenika nije imala. Stoga, tako kratki rok za raspravu nije razuman. Na upit Velikog vijeća Ministar je rekao da će javna rasprava biti produljena sve dok zakoni ne odu u proceduru.
- Zakoni imaju previše manjkavosti da bi bili spremni za odlazak u Sabor. Na njima se mora nastaviti ozbiljno raditi. U radnim skupinama moraju se uključiti i predstavnici sindikata. Iz kontakta s Ministarstvom stekli smo dojam da će zakoni ići na temeljiti popravni.
- Zakoni imaju dosta nejasnoća koje se mogu različito tumačiti pa je neshvatljivo da se nitko nije uključio iz Ministarstva u javnu raspravu na mjestima gdje se rasprava odvijala. Čak niti dobra rješenja nije imao tko braniti. Ministar je s nama razgovarao u prigodi potpisivanja kolektivnog ugovora, ali to nikako nije dovoljno te s pravom izaziva nezadovoljstvo u akademskoj zajednici.

**LEGENDA.** U ovom tekstu **crvenom** bojom bit će označeno sve što je loše ili neprihvatljivo, **plavom** bojom sve što je dobro, **zelenom** ono što je nejasno ili traži dodatnu raspravu, i **ljubičastom** bojom sve ono što su naši prijedlozi.

**POLAZIŠTA SINDIKATA.** U ocjenu ta tri nacрта zakona krećemo temeljem naših gledišta koja su rezultat dugogodišnje rasprave u Sindikatu. Izdvojit ćemo samo nekoliko naših dijagnoza stanja u sustavu, a koje su relevantne u ovom kontekstu rasprave o zakonima:

1. U sustavu radnih odnosa već je sada u osnovi postignuta ravnoteža između potrebne sigurnosti i potrebne nesigurnosti, sukladno prirodi znanstvenog i nastavnog rada. Potrebne su neke manje promjene.
2. Sindikat se protivi uvođenju školarina, a pogotovo na način da su one supstitut za neadekvatno financiranje države.
3. Sveučilište je fragmentirano do te mjere da kao funkcionalna cjelina i ne postoji. Takvo stanje je neodrživo, šteti svima u akademskoj zajednici na dulji rok i bitno smanjuje učinke znanstvenih i nastavnih potencijala.

Posljedica toga je kaotično stanje u kojem se gubi odgovornost prema misiji sveučilišta radi ostvarivanja zarada fakulteta; ne postoji nikakvo a kamoli efikasno upravljanje, ne postoji koherentna visokoobrazovna,

znanstvena i poslovna politika razvoja, zloupotrebljava se javno dobro za privatne svrhe, upisuju se studenti radi školarina preko kapaciteta ustanove, izostaje nadzor itd. Ovdje je nemoguće pobrojati sve manifestacije takvog stanja zato upućujemo na naše dokumente na našim web stranicama.

4. Bolonjski proces i financijska autonomija u upravljanju proračunskim sredstvima nisu izvedivi na odgovarajući način bez integriranog sveučilišta (svaki fakultet jedna bolonja).
5. Financiranje nije u korelaciji s kvalitetom rada i istraživanja.

Ukratko, sustavu nedostaje efikasno upravljanje, jačanje odgovornosti na svim razinama i usmjerenost na nastavu i istraživanje. Sustav je počeo ugrožavati visoko obrazovanje kao javno dobro.

Sadašnje stanje pogoduje određenim krugovima koji se godinama najžešće opiru bilo kakvim promjenama zlorabeći autonomiju sveučilišta i institucije poput Ustavnog suda. Kritičari se dijele na takve, koji žele očuvati status quo, i na one koji žele promjene, a nisu zadovoljni rješenjima u zakonima. Pravi uvid u naša polazišta potraži u našim dokumentima kao što su [rezolucije](#) Sedmog sabora Sindikata i [Nacrt prijedloga politike u znanosti i visokom obrazovanju](#) koji su usvojeni 12. lipnja 2010.

## OPĆENITE PRIMJEDBE

1. Nema strateških i **političkih dokumenata** u podlozi ovoga zakona iz kojih bi se moglo iščitati smisao pojedinih rješenja. Nema čak niti obrazloženja što se sa zakonima hoće.
2. Nema **analitičkih podloga** koje bi opravdavale neka od rješenja (uobičajeno pri donošenju propisa u RH). Neshvatljivo je da nam nije prezentiran komparativni pregled iskustava u upravljanju sveučilištem u nekoliko europskih zemalja.
3. Tekstovi su **neuredni** s velikim brojem grešaka što otežava i iritira čitatelja, a kada se tome pridruži nedovršenost nekih odredbi, proturječja u istom zakonu ili pak neusklađenost odredbi u dva različita zakona te grafička šlampavost, onda se stječe dojam da je to neozbiljan posao. S takvim se tekstom ne smije izaći u javnu raspravu u pristojnoj zemlji.
4. Ostaje nejasno zašto se uopće rade tri zakona?

**INTENCIJE PREDLAGAČA.** S obzirom da nema obrazloženja niti jasnih političkih dokumenata prisiljeni smo iščitavati vjerojatne intencije predlagača:

1. **reorganizirati sveučilište u smislu modernog ustroja na tragu europskih iskustava**
2. **omogućiti financijsku autonomiju sveučilišta uz jačanje nadzora države**
3. **spriječiti nekontrolirane školarine i prekomjerni upis studenata (situacije na nekim fakultetima)**
4. **zaoštriti radnu poziciju zaposlenika i fleksibilizirati mogućnosti zaposlenja**
5. **usmjerenje institucija na ostvarenje vlastitih prihoda (između komercijalizacije i većih kompetitivnih prihoda).**

Ako smo i uspjeli dobro iščitati glavne namjere predlagača, nismo sigurni da tekstovi nacrtava osiguravaju njihovu provedbu.

## ORGANIZACIJA SVEUČILIŠTA

1. Uvodi se napokon **financijska autonomija na sveučilištu** u raspolaganju proračunskim sredstvima čega do sada nije bilo. Putem programskih ugovora sveučilištu se daje *lump sum* (ukupni iznos financijskih sredstava kojim sveučilište samostalno raspolaže). **Međutim, nema jamstva za odgovornost u provedbi ugovora od strane Države. Ministarstvo nema stručne kapacitete za pregovaranje o programskim ugovorima. Ostalo je otvoreno puno pitanja.**
2. **Preoblikovanje** sveučilišta je hvalevrijedan pokušaj u pravcu izgradnje moderno upravljivog sveučilišta i u pravcu integracije sveučilišta. Sveučilištima se ostavlja da se sami preoblikuju, a tek ako to ne uspiju tada nastupa Nacionalno vijeće (u ovom slučaju Država). **Zakoni nisu osigurali ukidanje pravne osobnosti fakulteta, čime se omogućuje održanje postojećih dezintegriranih sveučilišta. Sve može ostati i po starome, ako nema volje na sveučilištima, a to je loše. Iznenađuje šlampava i kontradiktorna izvedba tih odredbi u tekstu zakona.**

Na ovom mjestu jedno razjašnjenje radi mogućih nerazumijevanja. Preoblikovanje ne znači razbijanje sveučilišta. Zagrebačko je npr. odavno razbijeno na tridesetak fakulteta od kojih svaki funkcionira kao mikrosveučilište za sebe. Preoblikovanjem bi se trebalo integrirati sveučilište u jednu, dvije ili šest pravnih osoba ovisno o dogovoru na samome sveučilištu. Neke od tih pravnih osoba mogu postati zasebna sveučilišta. Integracija sveučilišta znači da je cjelina nadređena dijelovima kao što je to normalno u cijelom svijetu. To ne mora značiti i centralizaciju. To također znači da u integriranom sveučilištu nemamo 30 bolonja, 30 znanstvenih, poslovnih politika već jednu, da nemamo 30 poslodavaca već jednog. To znači da nije moguće da fakulteti jedan drugome naplaćuju svoje usluge unutar istog sveučilišta, npr. cijenu posljediplomskog studija za novake. Bez integracije nije moguće upravljati niti lump sumom. Bez integracije zakočena je mobilnost nastavnika unutar istog sveučilišta. Sve o integraciji vidi u našim dokumentima na webu.

3. **Rektoru** se daju daleko veća prava, a dekanima se smanjuju ovlasti (o dekanskim ovlastima nema ništa).

**Neprihvatljiv je način izbora rektora s demokratskog i logičkog stajališta. Nije jasno zašto je Senat podoban da izabere dvojicu, a nije podoban da izabere jednog od te dvojice. Ako Senat izabere dvojicu, jednoga s 25 dobivenih glasova i drugoga sa 7, može li sveučilišno vijeće izabrati ovoga drugoga. Ne može, jer bi to bio skandal. Onda je takva odredba besmislena.** Međutim, predloženo rješenje nije ugrožavanje autonomije sveučilišta. U mnogim zemljama na izbor rektora veliki utjecaj ima Država, izravno ili neizravno, formalno ili stvarno i to nitko, niti u teoriji niti u praksi, ne dovodi u pitanje kao ugrožavanje autonomije sveučilišta.

Sindikata se zalaže da rektora bira senat ili svi redovni profesori na sveučilištu.

Nije sasvim jasno treba li rektor imati pored akademskih još i menadžerske ovlasti ili to treba biti funkcija samo s predstavljачkim i akademskim zaduženjima. Imamo prijedlog da se te funkcije razdvoje i da menadžerske ovlasti, kao u Finskoj, pripadaju drugoj osobi. Veliki dio nastavnika s dobrim razumijevanjem akademskih pitanja nikada prema ovakvom prijedlogu zakona ne bi mogao postati rektor.

4. Dobar je pokušaj razdvajanja četiri temeljne funkcije: akademske, upravne, poslovodne i nadzorne na sveučilištu. **Ali to nije dovoljno dosljedno razdvojeno, te se uočava sukob nadležnosti (npr. senata i dekanskog kolegija).**

5. **Sveučilišno vijeće** se uvodi kao uglavnom nadzorno vijeće, što je potrebno.

Iako je država prisutna u takvim tijelima u mnogim zemljama kod nas se to smatra problematičnim, vjerojatno zato jer nam je država problematična. Valja dobro promisliti treba li takvo tijelo imati upravne ovlasti (usvaja organizacijski i razvojni plan). Ako država unutra ima svoje predstavnike onda je bolje da takvo tijelo obavlja samo nadzor, i eventualno potvrđuje izbor rektora.

Predlažemo da u sastav uđu predstavnici poslodavaca i sindikata kao predstavnika poreznih obveznika, koje predlaže GSV te predstavnici lokalne uprave i javnog života. Ako većinu čine predstavnici sveučilišta, neki uspješni dekani npr., to može biti upravno tijelo sa svim ovlastima.

6. **Sastav senata** je manjkav. U njemu je premalo studenata, nema suradnika, i nema ostalih zaposlenika. Nije onemogućen delegatski sustav.

U senatu po ovom zakonu ne mogu biti dekani što je jako važno.

Nema predstavnika sindikata u senatu. Do sada smo uvijek imali predstavnika s pravom diskutiranja, a bez prava glasa. Ministar je obećao taj propust popraviti.

Predlažemo jednostavnu formulu s finskih sveučilišta: 40% akademski nastavnici, 30% ostali nastavnici, suradnici i stručno-administrativni zaposlenici sveučilišta (preporuka EU komisije) i 30% studenti.

7. Odredba koja definira **autonomiju** sveučilišta i **akademske slobode** napisana je konfuzno. Odredba važećeg zakona je besprijekorna i potpuno usuglašena s međunarodnim standardima. Međutim, ne može se reći da ovaj zakon narušava autonomiju sveučilišta. Na nekim je mjestima i jača. Vidi o tome [tekst V. Ribića](#).
8. Propisana je pristranost pri izboru „neutralnog“ arbitra za spor vezano za programski ugovor, što je potpuno neprihvatljivo

## STUDENTI

9. Ograničena je i ujednačena za cijelo sveučilište visina **upisnina** (čitaj školarina).

Međutim, iako je ovo ogroman napredak u odnosu na kaos cijedenja studenata koji sada vlada, ipak smatramo bilo kakvo uvođenje upisnina lošim, a još je lošije ako upisnine samostalno određuju sveučilišta (kontradiktorne odredbe, na jednom mjestu piše da o tome odlučuje ministar). Najmanje što očekujemo u slučaju postojanja takvih upisnina je povrat sredstava svima onima koji su u roku završili svoje obveze. Bolje je da upisninu određuje ministar.

Studenici imaju pravo na subvenciju upisnine. **Nije jasno, svi ili netko? Ministar o tome odlučuje Pravilnikom.**

10. Reguliran je **upis studenata** sukladno kapacitetima visokog učilišta
11. Obavezno se dodjeljuje studentski savjetnik i mentor.
12. **Promijenjen je način ocjenjivanja studenata. Usklađivanje s većinom zemalja EU-a.**

13. Postoji mogućnost konačne ocjene i bez ispita. Ne treba u zakonu. To neka ostane statutima.
14. Zašto mora prestati status studenta ako student ne završi u roku, trebala bi prestati samo prava koja proizlaze iz statusa studenta? To nije u skladu s orijentacijom na cjeloživotno obrazovanje.
15. Osobe izvan sustava **ne mogu upisati doktorski studij**. To je neprihvatljivo i štetno.
16. Troškovi **upisnine na poslijediplomskom studiju**, ovako kako piše, plaćaju zaposlenici sveučilišta i znanstvene pravne osobe. Suprotno odredbi kolektivnog ugovora.

## RADNI ODNOSI

17. **Onemogućuje se održavanje nastave izvan matične ustanove bez kontrole (tezgarenje)**. Kod ograničenja rada izvan matične ustanove nisu prepoznata pa niti korištena dobra rješenja iz kolektivnog ugovora. Predlažemo pozvati se na njegove odredbe.
18. **Radni odnos se zasniva sa sveučilištem**. Napokon takvo rješenje.
19. Ukinuta su znanstvena zvanja, **postoje samo radna mjesta**. Sve je jednostavnije.
20. Ograničeno je **vrijeme trajanja postupka izbora na radna mjesta**. Postoje ozbiljne sankcije za prekoračenje čega do sada nije bilo. Uvijek je to išlo na štetu nastavnika i znanstvenika.
21. **Izbor na radna mjesta isključivo pripada institucijama**. Ustanova postavlja svoje uvjete i sama bira koje ljude hoće. To je element jačanja autonomije.

Velika je opasnost nepotizma, nekontrolne i specifičnog oblika korupcije u takvom modelu. O tome treba promisliti. Piramidalni ustroj radnih mjesta je jedan od mogućih odgovora na to.

22. **Broj reizbora** na isto znanstveno-nastavno radno mjesto nije ograničen. To znači da nastavnik ne treba napredovati da bi zadržao radno mjesto.
23. **Prijedlog o piramidalnoj strukturi** radnih mjesta je odgovor na neprirodno brojno stanje i inflaciju redovnih profesora u odnosu na docente i ostale. **Međutim, predloženi model je previše rigidan i nije primjenjiv bez drastičnih posljedica, 5 godina prijelaznog razdoblja je nerealan rok za mnoge sredine. Mladi kvalitetni ljudi moraju imati perspektivu napredovanja.**

Taj model treba bitno olabaviti i postaviti tendencijski. Dovoljno je da postoji odredba da ustanova može u nekom razdoblju izabrati najmanje jednog redovnog profesora manje nego izvanrednog, a potomjeg najmanje jednog manje nego docenata. Time će ustanova biti primorana zapošljavati više docenata. Moguća su i druga rješenja. Problem se može rješavati restriktivno, onako kako je u javnosti shvaćen, ali može i ekstenzivno, povećanim zapošljavanjem docenata.

Postoji i mišljenje da se zakonom to uopće ne bi trebalo rješavati, jer nakon što dobiju lump sum neka ustanove same odlučuju kako i koliko će koga izabirati u zvanja. Ako imaju inflaciju ljudi u visokim zvanjima manje će im ostati za ostale potrebe. To bi moglo značiti financiranje znanstvenog vegetiranja ustanove ili pak s druge strane pokušaje otpuštanja nastavnika. Stoga to baš ne zvuči dobro.

24. Uvodi se **venia docenti** kao licenca za rad u nastavi. U slučaju njenog gubitka ipak se ne gubi radni odnos.
25. **Neprihvatljivo je smanjivanje broja godina** za napredovanje novaka. Nema niti jedan argument da je to potrebno. Čak i u SAD izrada doktorata traje 5,5 godina. Imperativ je uvođenje **odgovornosti mentora i ocjenjivanje njihove uspješnosti**.
26. Otkaz novaku zbog negativne ocjene sada je postao osobno uvjetovani otkaz (ima pravo na otpremninu).
27. Uvedena je obaveza znanstvenog novaka da radi u nastavi 1/8 punog radnog vremena (5 norma sati).
28. Sudjelovanje u radu **postdoktoranda** izvan matične ustanove.

Dobra intencija ali po svemu sudeći teško ostvariva u svim ustanovama.

Najbolje bi bila obaveza da se postdoktorand ne može zaposliti kao postdoktorand na ustanovi na kojoj je doktorirao. Koliko god to zvučalo nerealno za naše uvjete bio bi to snažan poticaj razvoju manjih institucija u zemlji i razvoju mladih ljudi pod uvjetom da se stvori preko Zaklade za znanost sustav stipendija s kojima se ljudi mogu slati u inozemstvo.

29. Neprihvatljivo je **zapošljavanje na određeno vrijeme** na znanstveno-nastavna radna mjesta, čak i ako se radi o financiranju iz vlastitih prihoda (uvodi se mogućnost rada na određeno vrijeme na znanstveno-nastavnim radnim mjestima ako se radi o projektu, studijskom programu i neovisno o izvoru sredstava).
30. Neprihvatljiv je **natječaj za ponovljeni izbor na radno mjesto docenta**: to stvara izuzetnu ranjivost u novim piramidalnim relacijama u uvjetima neobaveznog napredovanja. Ljudi bi mogli izgubiti posao unatoč dobro obavljanom poslu. Prihvatljiv je natječaj samo za novo i oslobođeno radno mjesto.

Potrebno je da od docenta pa nadalje postoji stalno zaposlenje. Ono se može izgubiti samo ako nastavnik ne ispunjava svoje obaveze i ako mu se ne prihvati izvješće.

31. Ukinuti su **stručni suradnici u nastavi i znanosti**, i nema više **stručnog savjetnika**. To je potpuno krivo. Zaboravljeni lektori savjetnici, iako je to već ranije dogovoreno sa sindikatom, nema niti korepetitora.
32. **Stegovna odgovornost zaposlenika** nema puno smisla u ugovornom režimu radnih odnosa.
33. Produljenje ugovora iza 65 godina, odnosno 68 godina, može ako ide na teret vlastitih prihoda. Različiti je tretman instituta i sveučilišta. Što ako ustanova nema vlastitih prihoda?
34. Sabbatical ima i svoju radno pravnu dimenziju pa je potrebno pozvati se i na kolektivni ugovor.
35. Nazivi asistent i viši asistent za radna mjesta primjereniji su našoj tradiciji od naziva znanstveni novak i postdoktorand.
36. Ukinuta je dvojnost znanstveni novaci i asistenti.

## ZAKON O VISOKOM OBRAZOVANJU - preostale primjedbe

37. Sastav Nacionalnog vijeća je neadekvatan, **ono nije pretvoreno u buffer tijelo**, već postaje instrument politike s velikim ovlastima na akademsku zajednicu.

Buffer tijela su tijela u kojima se susreće utjecaj države i znanstvene zajednice u ravnopravnom omjeru.

Potrebno je da u tom tijelu jednaki broj predstavnika imaju članovi akademske zajednice koje bira ona sama i članovi akademske zajednice ili drugi zainteresirani koje bira Vlada.

38. **Temeljna načela ne sadrže dva prevažna načela „visoko obrazovanje kao javno dobro" i „jednaki pristup visokom obrazovanju".**
39. **Spominje se kolektivno pregovaranje i sindikat, ali to nije razrađeno iako ima puno razloga da se to učini**
40. **Uklonjen je etički odbor.**
41. **Predlaže se povratak magistra znanosti. Čini se protivno harmonizaciji visokoškolskih sustava u EU.**
42. **Sukob interesa je definiran (konfuzno i nejasno) za čelnike sveučilišta, ali nije za nastavnike koji posjeduju vlastite firme iz djelatnosti koju obavljaju na sveučilištu.**
43. **Cjeloživotno obrazovanje nije definirano u smislu financiranja i regulacije.**
44. **Razlikovanje studija u punoj nastavnoj satnici i studija u produljenom obliku. Predložena regulacija može štiti zaposlenika, ali mora upućivati na kolektivno-ugovorne regulacije.**
45. **Trebaju li nam privatna visoka učilišta? U Finskoj ih nema npr., a ako ih već imamo onda je potrebno zakonom svesti ih na standarde i kriterije djelovanja javnih ustanova.**
46. **Uvodi se mogućnost poslijediplomskih studija na institutima.**

## FINANCIRANJE

47. **Nije pronaden odgovarajući modus za povezivanje visine financiranja i kvalitete institucije, a to je ključna stvar. Nema rangiranja institucija.**
48. **Nije stvorena nezavisna i stručna regulacija za dodjelu i valorizaciju znanstvenih projekata te odlučivanje o njima i financiranje.**

Za tu svrhu potrebno je odrediti Zakladu za znanost.

49. **Vlastiti prihodi smiju se ostvarivati iz djelatnosti koja ne štete osnovnoj zadaći učilišta, ali nema dodatka da moraju biti u skladu s djelatnosti ustanove.**

Kaznit će se ustanova ako ne upotrijebi višak prihoda za razvoj djelatnosti.

Nisu dobro definirani, razgraničeni i regulirani vlastiti prihodi? Koji prihodi pripadaju državi, iz kakvih djelatnosti se mogu uzimati, što je s prihodima od imovine. Tu je trebalo konzultirati stručnjaka za javne financije

50. **Instituti moraju zaraditi najmanje 20%, odnosno najmanje 40% svojih prihoda na tržištu, jer iz proračunskih sredstava dobivaju najviše 80, odnosno 60%. To znači da instituti trebaju biti orijentirani na zaradu. To nije prihvatljivo, jer dovodi u pitanje misiju instituta i njegove perspektive. Neki to instituti nisu u stanju zbog prirode svoje djelatnosti.**

Vodi li to ka komercijalizaciji naših instituta ili ka većem sudjelovanju u kompetitivnim projektima? Ovisi što se nalazi u definiciji vlastitih prihoda.



51. Doprinos transparentnijem uređenju sustava može dati oslonac na kolektivno pregovaranje za dio prihoda koji ide, ako ide, u osobna primanja.
52. U financiranju sveučilišta zakoni ne razlikuju sredstva za znanost od sredstava za obrazovanje.
53. Za pregovore o programskim ugovorima Ministarstvo nema kapacitete a određeno je kao subjekt.

#### **ZAKON O ZNANOSTI - preostale primjedbe**

54. **Ishod istraživanja pripada** instituciji na kojoj je istraživanje obavljeno, **ali i privatnoj instituciji ako je financirana iz javnih sredstava.**
55. Zašto nema odgovornosti pravne osoba ako naštetiti javnom interesu i ne zaštititi izum i time pogoduje izumitelju?
56. Suradnja znanstvene pravne osobe i visokih učilišta, dobro je razrađen ugovor o toj suradnji.
57. Ustanovljeni su zahtjevi za statističkim praćenjem, čega do sada nije bilo u praksi, vjerovali ili ne.