

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ВИСОКОМ ОБРАЗОВАЊУ

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промена које се предлажу

Закон о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 88/17, 27/18 - др. закон, 73/18, 67/19, 6/20 - др. закони и 11/21 –аутентично тумачење) ступио је на снагу 7. октобра 2017. године.

1. Законом је у између осталог утврђен правни основа за образовање Националног савета за високо образовање (у даљем тексту: Национални савет), ради обезбеђивања развоја и унапређења квалитета високог образовања, чије чланове именује Влада, као и за образовање Националног акредитационог тела, са својством правног лица, ради обављања послова акредитације и провере и обезбеђивања квалитета у високом образовању, Национално акредитационо тело финансира се из прихода од накнада за акредитацију и обезбеђивања квалитета у високом образовању и из других прихода у складу са законом.

Надлежности Националног савета за високо образовање и Националног акредитационог тела преплићу се у делу који се односи на утврђивање стандарда за акредитацију, спољашњу проверу квалитета и за самовредновање високошколских установа и студијских програма, као и у самом поступку акредитације и спољашње провере квалитета високошколских установа и студијских програма, у ком Национално акредитационо тело може донети решења о одбијању захтева за акредитацију и о одузимању акредитације, а против којих незадовољна странка подноси жалбу Националном савету.

Европска асоцијација за обезбеђење квалитета у високом образовању (*European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA*) која је кровна организација која представља своје чланице на европском и међународном нивоу, посебно у процесима стратешког одлучивања и сарадњи са заинтересованим организацијама и која промовише европску сарадњу у области обезбеђивања квалитета у високом образовању и шири информације, знања и искуства међу својим чланицама и осталим актерима у високом образовању, у циљу развоја и размене добре праксе и подстицања европске димензије обезбеђивања квалитета, Националном акредитационом телу (правном следбенику Комисије за акредитацију и проверу квалитета) није обновила пуноправно чланство у тој европској асоцијацији.

Наиме, Комисија за акредитацију и проверу квалитета која је постала пуноправни члан ENQA 24. јуна 2013. године у фебруару 2018. године изгубила је тај статус и стављена је у статус „под надгледањем“ (*under review*), уз могућност да отклони примедбе ENQA у примени Европских стандарда и смерница за осигурање квалитета (*European Standards and Guidelines – ESG*) и обнови пуноправно чланство у тој асоцијацији у року од две године. У том периоду у складу са Законом о високом образовању образовано је Национално акредитационо тело, чије је стручно тело - Комисија за акредитацију и проверу квалитета, започела са радом крајем августа 2018. године. У наредном периоду од годину дана

отклоњене су примедбе ENQA у вези са поступком акредитације и обезбеђивања квалитета, обезбеђена је организациона и финансијска самосталност Националног акредитационог тела, отклоњен је највећи део примедби које су се односиле на неиспуњавање или делимично испуњавање стандарда, што се види из извештаја и оцене рецензентске комисије ENQA која је била у спољашњој провери Националног акредитационог тела у октобру 2019. године. Рецензентска комисија ENQA је закључила и дала препоруке за предузимање одговарајућих активности којима се обезбеђује успостављање јасних односа између Националног акредитационог тела и Националног савета, а у сврху обезбеђивања оперативне независности Националног акредитационог тела, посебно ако се има у виду да према важећим прописима (Закон о високообразовању) Национални савет истовремено има надлежности у области утврђивања стандарда квалитета у високом образовању и одлучивања о акредитацији и спољашњој провери квалитета високошколских установа и студијских програма у оквиру жалбеног поступка.

2. У процесу примене Закона уочени су одређени проблеми на релацији усклађивања законских прописа са потребом дефинисања оквира теолошког академског образовања у Републици Србији усклађеног са посебностима тог образовања. Особности који произлазе из циљева и природе теолошког образовања упућују на потребу прописивања додатних услова који се односе на прибављање сагласности органа цркве, односно верске заједнице у односу на лица која врше службу учења на високошколској установи, као и сагласности за упис на академски студијски програм из области теологије, а ради очувања идентитета духовних вредности које су основ идентитета цркве, односно верске заједнице чија теологија је предмет изучавања.

У досадашњем раду Православно богословског факултета (у даљем тексту: Факултет) у саставу Универзитета у Београду (у даљем тексту: Универзитет) уочени су одређени проблеми на релацији Универзитета и Факултета када је у питању избор наставника и престанак радног односа наставника на Факултету, а с обзиром на особности Факултета с једне стране и интегративну функцију Универзитета у односу на своје чланице, са друге стране. Факултет је исказао потребу за допуном оних законских одредби које се односе на избор у звања и заснивање радног односа наставника у високошколској установи које остварују академске студијске програме у области теологије једне од традиционалних цркава и верских заједница и за уређивањем положаја тих високошколских установа у складу са специфичностима везаним за сврху и природу теолошког образовања, што је у потпуности подржано од стране Српске православне цркве, Исламске заједнице Србије и Савеза јеврејских општина Србије.

Закон већ садржи одредбе којим се уређује положај високошколских установа које изводе студије за потребе војног, полицијског и високог образовања у области националне безбедности уз уважавање њихових специфичности.

Такође, законодавства других упоредивих земаља, попут Хрватске (Закон о знанственој дјелатности и високом образовању (Народне новине, бр. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07 - OUSRH, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 - O, RUSRH и 60/15 - OUSRH) садрже одредбе које се односе на посебно уређивање положаја и деловања теолошких факултета у саставу државних универзитета.

С обзиром на наведено у Нацрт закона су унете одредбе о сагласности за службу учења надлежног органа цркве или верске заједнице, која представља обавезан услов за избор заснивање радног односа наставника и на тај начин је одговорено на исказану потребу традиционалних цркава, односно верских заједница да у случају утврђивања активности, ставова или понашања које је у супротности са уверењима које црква, односно верска заједница проповеда, или са њеним учењем, као и активности која подрива њен углед, може бити ускраћена сагласност за службу учења.

Један број студената уписаних на студије према прописима који су важили до 10. септембра 2005. године, а који до краја школске 2019/2020. годину нису успели да заврше студије по започетом наставном плану и програму, условима и правилима студија. Прелазак на нове студијске програме подразумевао би знатно повећање обима обавеза у односу на преостале обавезе, као и пропорционално повећање трошкова студија. С обзиром да је реч о студентима који су махом пред завршетком студија, било би оправдано је прописати нове рокове за завршетак тих студија по започетом наставном плану и програму, условима и правилима студија.

Проблеми које закон треба да реши и циљеви који се постижу доношењем закона:

1. Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању успостаља се одговарајући правни оквир и потребни услови да Национално акредитационо тело у потпуности испуни Европске стандарде и смернице за осигурање квалитета у високом образовању (ESG) у погледу независности у поступању и у доношењу коначних одлука о провери квалитета у високом образовању и поново стекне статус пуноправне чланице у оквиру Европске асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању (ENQA), а што је од значаја за позиционирање Републике Србије у европском и међународном простору високог образовања.

Утицај предложених промена Закона на реализацију наведеног циља (стицање пуноправног чланства Националног акредитационог тела у Европске асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању (ENQA)) биће процењен на основу статуса који ће Национално акредитационо тело у наредном периоду остварити у оквиру Европске асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању и на основу показатеља ефикасности у раду у околностима обједињавања управног поступка у оквиру Националног акредитационог тела с обзиром на успостављени жалбени орган у оквиру акредитационог тела.

2. Уваживши посебан положај високошколских установа које остварују студијске програме за потребе полицијског и војног образовања, као и образовања за потребе националне безбедности, Закон о високом образовању већ саржи одредбе о посебном регулисања високог образовања у тим областима.

С обзиром на циљеве и природу теолошког образовања и ради очувања идентитета духовних и моралних вредности и аутентичности теолошког учења и суштине његове образовне улоге, потребно је установити додатни услов за обављање послова наставника и сарадника високошколске установе која изводи академске студијске програме из области

теологије, као и за упис и стицање и одржавање статуса студента на тим студијама, и то у виду прибављене сагласности одговарајућег органа цркве, односно верске заједнице чија теологија је предмет изучавања на академским студијама које изводе те високошколске установе.

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању нормативно се уређује специфичан положај високошколских установа које остварују студијске програме из области теологије.

3. Такође, доношењем Закона о изменама и допунама Закона о високом образовању утврђује се правни основ за продужавање рокова за завршетак студија по започетом наставном плану и програму, условима и правилима студија оним студентима који су започели студирање према прописима који су важили до 10. септембра 2005. године, а који до краја школске 2019/2020. годину нису успели да заврше студије по започетом наставном плану и програму, условима и правилима студија.

У сврху дефинисања циља који се желе постићи предложеним изменама о продужетку рока за завршетак студија студената који су уписани на основне студије до 10. септембра 2005. године, а који у току школске 2020/2021. године нису завршили студије. прикупљени су подаци о броју тих студената од високошколских установа. Број студената који нису завршили започете основне, магистарске и докторске студије је 125.168, од чега је највећи број оних који су уписали основне студије. Након истека школске 2021/2022., односно школске 2022/2023. године, за колико се продужава рок за завршетак студија и утврђивања броја студената који нису завршили студије ни у продушеном року за завршетак истих, процениће се утицај предложених промена Закона и утврдити успешност постизања дефинисаног циља путем утврђивања броја студената који су у том року завршили студије према започетом програму, условима и правилима студија.

Кључна питања за утврђивање циљева

С обзиром да је Закон о високом образовању на снази од октобра 2017. године током његове примене уочена су кључна питања везана за утврђивање циљева измена и допуна тог закона, и то:

- како постићи бољу препознатљивост националног система високог образовања у међународном и европском простору високог образовања путем обезбеђивања потребних услова за добијање пуноправног чланства Националног акредитационог тела у Европској асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању (ENQA),
- како на бољи начин ускладити надлежности Националног савета за високо образовање и Националног акредитационог тела у областима утврђивања и примене стандарда квалитета високог образовања,
- како одговорити на потребу високошколских установа које остварују студијске програме из области теологије за утврђивањем додатних услова за избор и заснивање радног односа наставника, имајући у виду особености тих

- високошколских установа у систему високог образовања и циљева високог образовања у тим образовним областима,
- како омогућити студентима уписаним на основне студије до 10. септембра 2005. године да заврше те студије по започетом наставном плану и програму, условима и правилима студија.

Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

У току анализе разматрано је неколико могућности:

- status quo - немењање важећег Закона о високом образовању,
- доношење новог закона који би у потпуности регулисао област високог образовања,
- измене односно допуне Закона о високом образовању којим би се извршила корекција закона ради решавања уочених проблема у области високог образовања.

Опција status quo неодржива је из разлога што без промене прописа није могуће решити уочене потребе и проблеме.

Опција доношења новог закона није одговарајућа, с обзиром да је у већој мери област високог образовања регулисана на начин који не изазива проблеме у примени, те је целесходније уместо доношења новог закона, утврдити и донети закон о његовим изменама и допунама.

Кључна питања за анализу финансијских ефеката

За спровођење закона нису потребна додатна средства осим средстава обезбеђених Законом о буџету Републике Србије за 2021. годину („Службени гласник РС”, бр. 149/20 и 40/21) и у оквиру усвојених лимита за 2022. и 2023. годину, с обзиром да се рад Националног акредитационог тела и његових тела, па и Комисије за акредитацију (чији се састав проширује за још два члана) и новоуспостављеног жалбеног органа финансира се из прихода остварених од накнада за акредитацију и проверу квалитета високошколских установа.

Кључна питања за анализу економских ефеката

Доношење предложених измена и допуна Закона о високом образовању имаће посредне позитивне економске ефекте с обзиром на очекивано унапређење обезбеђења квалитета у високом образовању као целине, тако и оног његовог дела које се финансира из буџета Републике Србије.

Очекује се и повећање квалитета студијских програма у смислу њиховог прилагођавања технолошким изазовима, новим научним сазнањима и актуелним потребама тржишта рада.

Кључна питања за анализу ефеката на друштво

С обзиром да је Закон о високом образовању системски пропис за област високог образовања, побољшање тог закона кроз његове измене и допуне има позитивне ефекте на ширу друштвену заједницу (студенте, запослене у високом образовању, јавни сектор и привредне чиниоце).

Кључна питања за анализу управљачких ефеката

- 1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Измене и допуне Закона о високом образовању доводе до организационих, управљачких или институционалних промена и то тако што ће се на други начин бирати чланови Националног савета за високо образовање и Управног одбора Националног акредитационог тела, као и чланова Комисије за акредитацију, залбеног органа у поступку акредитације високошколских установа и студијских програма и директора Националног акредитационог тела.

- 2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Предложене измене и допуне закона не захтевају побољшање капацитета за спровођење изабране опције.

- 3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Предложене измене и допуне закона не захтевају реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

- 4) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Нема потребе за спровођењем додатних мера за спровођење предложених измена и допуна закона.

Кључна питања за анализу ризика

У вези са ризицима спровођења изабране опције потребно је одговорити на питања:

- 1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

За спровођење измена и допуна Закона о високом образовању обезбеђена је подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група.

- 2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

За спровођење предметног акта није потребно обезбедити додатна финансијска средства нити је потребно спровођење поступка јавне набавке.

- 3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

С обзиром на резултате јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о високом образовању, у којој су учествовали представници: академске, научне, медијске и остале заинтересоване јавности и на то да се за период у трајању од 2021. до 2023. године може очекивати обезбеђеност потребних финансијска средства на нивоу лимита утврђених у буџету за 2021. годину, не постоји ризик за спровођење изабране опције.

.....

неопходно допунити извештајем (информацијом) о резултатима консултативног процеса, сачињеним у складу са чланом 37. став 6. Уредбе.

ИНФОРМАЦИЈА О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА У ТОКУ ИЗРАДЕ ПРЕДЛОГА/ НАЦРТА ПРОПИСА

- 1) Да ли су у току израде предлога/нацрта прописа спроведене консултације са циљним групама и заинтересованим странама* (ако нису спроведене потребно је навести разлог)?

Да

- 2) У ком временском периоду су спроведене консултације?

Новембар 2020. године – мај 2021. године

- 3) Које методе/технике консултација су коришћене (фокус група, округли сто, полуструктурирани интервју, панел, анкета, прикупљање писаних коментара, итд.)?

Прикупљање писаних коментара, панел и разговори са представницима релевантних институција.

4) Ко су били учесници консултативног процеса?

НАТ, НСВО, КОНУС, СКОНУС, КАССС, СКАССС, Универзитет у Београду

5) Које примедбе, сугестије и коментари упућени током спровођења процеса консултација су прихваћени и уврштени текст у предлога/нацрта прописа?*

Прихваћене су сугестије и примедбе у вези са статусом Националног тела за акредитацију и проверу квалитета у високом образовању, избором чланова Управног одбора овог тела, примедбе у вези са вредновањем опште, стручне и уметничке матуре, формирањем Комисије за одлучивање по жалбама НАТ-а и дефинисањем поступка за одлучивање по жалби на решење Комисије за акредитацију о одбијању захтева за акредитацију, затим положајем наставника у високошколским установама које остварују академске студијске програме у области теологије једне од традиционалних цркава и верских заједница и примедбе у вези са продужавањем рокова за завршетак студија.

6) Које примедбе, сугестије и коментари упућени током спровођења процеса консултација нису уважени и који су разлози за њихово неприхватање?*

Све примедбе, сугестије и коментари су уважени.