

**АНАЛИЗА ЕФЕКТА  
НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ВИСОКОМ  
ОБРАЗОВАЊУ**

**Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже**

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?
- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Подаци о броју студената уписаних до 10. септембра 2005. године, нису у потпуности утврђени, али се сматра да их је између 4 и 5 хиљада. То су они студенти који су још увек активни.

Број предавача на високошколским установама у области медицине износи око 2000 наставника и сарадника, јер су ту укључени и они који изводе наставу на клиничким предметима, а примарна активност им је пружање здравствене заштите.

Предложеним изменама и допунама Закона о високом образовању, најпре треба да се регулише продужење рока за завршетак студија студентима који су уписани до 10. септембра 2005. године на свим нивоима студија. Предлаже се продужење рока за три године од 1. октобра ове године, односно четири од 1. октобра прошле године.

Предложене измене и допуне у вези са начином финансирања Националног акредитационог тела, треба да доведу до изједначавања финансирања овог тела са начином финансирања осталих тела и агенција у Републици Србији и обезбеђивање финансијске самоодрживости НАТ-а.

Предложеним изменама се продужава изборни период сарадницима у настави за још једну годину, а асистентима за још три године.

Изменама Закона се потврђује и могућност високошколских установа да уведу тест склоности, уз резултате државне матуре, при упису студената.

- 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?
- 4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

У области високог образовања уочен је проблем са финансирањем Националног тела за акредитацију и проверу квалитета у високом образовању. Наиме, када је 2017. године основано ово тело, предвиђено је да се оно финансира из накнада за акредитацију које плаћају

високошколске установе. Међутим, уочено је да то није довољно за несметано функционисање НАТ-а.

Уочено је и да у појединим областима асистенти не могу да на време заврше обавезе око израде докторских дисертација, због сложености истраживања и због тога морају да прекину радни однос на високошколским установама након 6 година.

Критеријуми за избор професора емеритуса нису најадекватнији, а нарочито за област уметности. Због тога се не могу увек изабрати они најбољи професори за емеритусе, који би допринели побољшању квалитета високог образовања.

- 5) Која промена се предлаже?
- 6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Документ са којим се Нацрт закона усаглашава је Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године. Значај се огледа у постизању повећаног квалитета, релевантности и праведности високог образовања. Измене Закона о високом образовању предложене су након уочених проблема приликом примене појединих одредби Закона.

#### **Промене које се предлажу:**

**Чланом 1. Нацрта закона** врши се измена у члану 11. став 14. Закона, чиме се омогућава да висина накнаде за рад Националног савета коју утврђује Влада Републике Србије, буде изједначена са висином накнаде за друга слична тела, као што је на пример Национални савет за науку. На овај начин би Влада Републике Србије одређивала накнаду, која би могла лакше да се измени, уколико буде потребно, како би остала на нивоу накнада осталих тела, а не би морало о томе да се одлучује на седницама Народне скупштине. Сматрамо да је правично да се накнада за рад у сличним телима уједначи односно да сви буду награђени на исти начин.

**Чланом 2. Нацрта закона** врши се допуна члана 14. став 3. Закона, чиме се начин финансирања Националног акредитационог тела (НАТ) изједначава са начином финансирања осталих тела и агенција у Републици Србији и обезбеђује финансијска самоодрживост НАТ. Такође, на овај начин поступа се у складу са препорукама Панела Европске асоцијације за обезбеђење квалитета у високом образовању ((European Association for Quality Assurance in Higher Education – ENQA), који је у свом Извештају о усклађености НАТ са Европским стандардима и смерницама ((Standards and Guidelines for quality assurance in the EHEA – ESG) из фебруара 2020. године, констатовао да је неопходно да успостављања стабилног начина финансирања, кроз израду дугорочних финансијских планова и финансијску подршку из државног буџета, а у циљу отклањања примедби ENQA у примени ESG и обнављању пуноправног чланства у овој организацији. Од оснивања НАТ-а, ово тело се финансирало из накнада за акредитацију, а не из буџета. Преласком на делимично буџетско финансирање избегла би се евентуална потреба повећања накнада за поступке акредитације високошколских установа и студијских програма, које плаћају високошколске установе у Србији.

**Чланом 3. Нацрта закона** врши се допуна члана 74. Закона, чиме се одређује ко још може да буде у пољу медицинских наука предавач (из разлога што поједина лица која су компетентна да буду предавачи у области медицинских наука закон својом дефиницијом није обухватао). Досадашња пракса је показала да се само у пољу медицинских наука појавила потреба за ангажовањем ових лица, па је због тога само ово поље обухваћено изменама. Ово поље је специфично због потребе да се практичари у већој мери укључе у наставу, за разлику од других области.

**Чланом 4. Нацрта закона** врши се измена и допуна члана 78. Закона, чиме се на конкретнији начин прецизирају услови за професора емеритуса, као и то да имајући у виду да досадашња накнада за рад професора емеритуса није дефинисана, потребно је да се дефинише у складу са реалном накнадом која одговара лицима која се налазе у продужењу радног односа.

Анализом досадашње праксе на универзитетима, утврђено је да би требало прецизирати и мало изменити услове за стицање звања професора емеритуса. Наиме, претходно постављени услови нису на јасан и прецизан начин обезбеђивали у потпуности избор најбољих кандидата, па је академска и стручна јавност упутила иницијативе за измену критеријума из става 1 члана 78. Закона. Такође, током јавне расправе о нацрту Закона, достављен је предлог да се за професоре емеритусе из области уметности пропишу посебни критеријуми за избор, јер је за њих до сада било јако тешко да испуне одређене критеријуме који су били постављени, а односили су се првенствено за остала поља.

**Чланом 5. Нацрта закона** којим се мења и допуњује члан 82. Закона, чиме се имајући у виду да се у пракси јавило као проблематично питање времена закључења уговора о раду, овим прецизира да високошколска установа својим актом регулише и време на које се закључује уговор о раду

**Чланом 6. Нацрта закона** врши се измена члана 83. Закона, чиме се, имајући у виду да су сарадници у настави и асистенти у радном односу, ангажовани у наставном процесу и имају право да студирају троструки број школских година потребних за реализацију студијског програма ( студирање уз рад, члан 109), треба омогућити да за време студија могу да буду поново бирани у дато звање. Тиме се омогућава задржавање младих на ВШУ и квалитетније извођење наставног процеса.

**Чланом 7. Нацрта закона** врши се измена члана 83а. тако што се бришу тачке 2-8, имајући у виду да се у пракси показало да страни партнери траже да делимично учествују у избору лектора, као и да постоји проблем у вези надокнаде за њихов рад, која би требало да уважава критеријуме конкретне државе, целисходније је да ова материја уређује одлуком министра.

**Чланом 8. Нацрта закона** којим се мења члан 84. Закона, чиме се, имајући у виду да су сарадници у настави и асистенти у радном односу, ангажовани у наставном процесу и имају право да студирају троструки број школских година потребних за реализацију студијског програма. ( студирање уз рад, члан 109), треба омогућити да за време студија могу да буду поново бирани у дато звање. Тиме се омогућава задржавање младих на ВШУ и квалитетније извођење наставног процеса.

**Чланом 9. Нацрта закона** мења се члан 100. Закона, имајући у виду да је у разговору са факултетима уочено је да неки од њих желе да уведу тест склоности, а нису у питању области спорта и уметности, код којих је тест раније предвиђен, те се сматра да је потребно дати могућност ВШУ да уведу додатно тестирање. Током консултација са високошколским установама о концепту државне матуре, један број факултета је, због великог броја пријављених кандидата тражио да и даље може да организује селекцију бруцоша, путем одређеног теста. У питању је десетак факултета, који су изнели овакав захтев и то за само поједине студијске програме. У питању су медицински факултети, факултети који образују студенте из области информacionих технологија, Факултет организационих наука, као и студијски програми психологије. Ефекти овога су обезбеђивање бољег квалитета уписаних студената на овим програмима, а они који се не буду уписали на ове факултете уписиваће се на оне које буду навели као наредне жеље за упис. Слична пракса постоји у земљама региона и у Европској унији, поготово у првим годинама након увођења државне матуре, када је потребно оставити високошколским установама могућност избора, а у складу са њиховом аутономијом.

Такође, високошколске установе које образују верске службенике традиционалних цркава и верских заједница, уписује под условима из ставова 1. до 3. овог члана и кандидате који су завршили богословску матуру.

**Чланом 10. Нацрта закона** мења се члан 148. Закона, имајући у виду да се у претходном периоду већи број студената уписаних до 10. септембра 2005. године на свим нивоима студија, доставио је иницијативу за продужење завршетка студија по започетом наставном плану и програму, условима и правилима студија, те се продужава рок за завршетак студија на свим нивоима за три године. Сматрамо да је ово оптималан рок за завршењак студија по страим програмима.

**Чланом 11. Нацрта закона** мења се и допуњује члан 149. Закона, имајући у виду да су се након доношења важећег Закона о високом образовању јавили као спорни академски називи за студенте који су уписивали основне студије по плановима и програмима којима нису предвиђени ЕСПБ на установама које су у тренутку уписа студената имале решење о испуњености услова за почетак рада и обављање делатности, а акредитацију добиле накнадно, те се овом допуном изједначавају стечена права у складу са Законом.

Промена је потребна и то у обиму како је Нацртом закона предложено.

Промене обухватају област високог образовања и то: Национални савет за високо образовање, наставно особље и студенте.

Стратегија развоја образовања и васпитања у Републици Србији до 2030. године је базични документ, чији се принципи примењују у приступу за израду Закона о измени и допуни Закона о високом образовању.

Нацрт Закона је усклађен са прописима Европске уније.

### **Кључна питања за утврђивање циљева**

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).
- 2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).
- 3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?
- 4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Основни циљ подударан је са Стратегијом развоја високог образовања у смислу да високо образовање треба да директно доприноси одрживом развоју праведног друштва, заснованог на знању и иновацијама, развоју културе, технологије и критичког мишљења, као и неговању културне разноликости. С обзиром на значај образовања за целокупни привредни и друштвени развој, и на релативно неповољну образовну структуру становништва, и даље је потребно спроводити активности којима се доприноси повећању броја високообразованих грађана.

Општи циљ 1 произлази из визије СРОС 2020 да обезбеди квалитетно образовање за постизање пуног потенцијала сваког детета, младе и одрасле особе у РС.

Посебни циљ 2.1: Унапређени квалитет понуде, људских ресурса и исхода високог образовања

Посебни циљ 2.2: Унапређена релевантност високог образовања на националном и међународном нивоу

Посебни циљ 2.3: Унапређени обухват и праведност високог образовања

У складу са Стратегијом образовања и васпитања у РС до 2023. године и Акционим планом за спровођење ове Стратегије, предвиђено се креирање Оквира за праћење и вредновање (ОПВ) квалитета високог образовања. Овај оквир ће бити успостављен до најкасније до краја године, како би се утврдила листа индикатора квалитета у високом образовању, на основу које би се успоставили модели рангирања високошколских установа, у циљу подизања квалитета високог образовања. Циљ је да се унапреди релевантност високог образовања на националном, али и на међународном нивоу.

Општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе.

#### **Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Да

- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Да

- 3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Да

- 4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Да

- 5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Не

- 6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Да

- 7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?
- 8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Приликом израде Нацрта Закона разматрана је опција да, у случају да не дође до измене ЗОВ-а, унапређење високог образовања, у делу који се предлаже, не би могло да се реализује.

### **Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?
- 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?
- 3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?
- 4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?
- 5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?
- 6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

За спровођење овог закона нису потребна додатна средства у Буџету Републике Србије за 2023. годину, док ће у наредним годинама бити предвиђено додатно издвајање од 75 милиона динара годишње у буџету Републике Србије, како би се суфинансирао рад Националног тела за акредитацију и обезбеђење квалитета у високом образовању.

### **Кључна питања за анализу економских ефеката**

- 1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

- 2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?
- 3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?
- 4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?
- 5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?
- 6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Питања која се односе на *анализу* економских ефеката нису меродавна за материју Нацрта закона.

### Кључна питања за анализу ефеката на друштво

- 1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Предложене измене Закона о високом образовању ће имати позитивне ефекте на студенте, који могу да очекују квалитетније високо образовање.

- 2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?
- 3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?
- 4) **Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад** (нпр, промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

На основу предложених измена Закона о високом образовању, омогућава се да се сарадници у настави задрже још једну, а асистенти још три године у том статусу, уколико нису успели да на време заврше мастер или докторске студије, због сложености

истраживања, пре свега на поступку израде докторске дисертације. На тај начин они остају у систему високог образовања, са могућношћу напредовања.

- 5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр, на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?
- 6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?
- 7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?
- 8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Ефекти реализације изабране опције утичу на високо образовање и то на равноправан статус наставног особља и студената.

Увођење теста склоности на појединим високошколским установама у поступку државне матуре, довешће до побољшања квалитета уписаних студената, а тиме и до побољшања квалитета самог високог образовања. Сви матуранти који желе да упишу студије имаће могућност за то, јер постоји значајно већи број акредитованих места на високошколским установама, од броја свршених средњошколаца. Међутим, на оним студијским програмима, за које влада велико интересовање, биће предвиђени и тестови склоности за додатну селекцију пријављених кандидата.

Могућност да се сарадници у настави задрже још једну, а асистенти још три године у том статусу, уколико нису успели да на време заврше мастер или докторске студије довешће до побољшања квалитета високог образовања. Задржаће се најбољи у систему високог образовања, са могућношћу напредовања.

### **Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

- 1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?
- 2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?
- 3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?
- 4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?



- 5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Одредбе Закона о високом образовању које су предмет измена и допуна немају утицаја на животну средину.

### **Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

- 1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?
- 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?
- 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 ?
- 4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?
- 5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?
- 6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?
- 7) 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?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика.

### **ПОДЗАКОНСКИ АКТИ**

На основу овлашћења Влада ће донети следећи акт:

– акт о висини накнаде за обављање послова члановима Националног савета за високо образовање – члан 1. Нацрта закона (члан 11.став 14. Закона); Рок за доношење акта о је 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.

– Самосталне високошколске установе и високошколске установе ће морати да измене своје стауте и поједине друге опште акте, како би инкорпорирале предвиђене измене Закона о високом образовању.

### **Кључна питања за анализу ризика**

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

Уколико се предложене опције усвоје, нема посебног ризика за њихово спровођење.