



Program IPA Evropske unije za Bosnu i Hercegovinu

Jačanje institucionalnih kapaciteta u osiguranju kvaliteta

Aktivnost 1.1: Analiza zakonskih propisa – Sinteza zakonskih odredbi i kompilacija postojećih pregleda (izvještaj)



Projekat finansira
Evropska unija



Projekat realizuje Agencija za evropske integracije i
ekonomski razvoj (AEI)

Twinning projekat

„Jačanje institucionalnih kapaciteta u osiguranju kvaliteta“ (BA11-IB-OT-02)

Ovaj projekat predstavlja partnerstvo Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) i Austrije koji finansira Evropska unija iz sredstava Instrumenata za pretprijetnu pomoć (IPA 2011) u iznosu od 1 milion eura.

Ukupno trajanje projekta je 24 mjeseca, počevši od 13. septembra 2013. do 12. septembra 2015. godine. Cilj projekta je povećanje mobilnosti i zapošljavanja radne snage kroz poboljšanje kvaliteta visokoškolskih ustanova u skladu sa bolonjskim procesima. Svrha projekta je unapređenje i jačanje ljudskih resursa i institucionalnih kapaciteta za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju. Glavni partner za provođenje projekta je Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (u daljem tekstu: Agencija), a ostali partneri su Ministarstvo civilnih poslova BiH, nadležna ministarstva obrazovanja na entitetskom i kantonalnom nivou, Odjeljenje za obrazovanje u Vladi Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Agencija za akreditaciju visokoškolskih ustanova Republike Srpske (u daljem tekstu: HEAARS), te visokoškolske ustanove u Bosni i Hercegovini. U ime Austrije, projekat provodi Agencija za evropske integracije i ekonomski razvoj (u daljem tekstu: AEI). Agencija za osiguranje kvaliteta i akreditaciju Austrije (u daljem tekstu: AQ Austria) u saradnji sa relevantnim stručnjacima obezbjeđuje odgovarajuću ekspertizu tokom provođenja projekta.

Osooblje projekta

Alexander Kohler, rukovodilac Twinning projekta, država članica Austrija

Husein Nanić, rukovodilac Twinning projekta, država korisnica Bosna i Hercegovina

Maria E. Weber, stalni savjetnik za pitanja Twinning projekta (u daljem tekstu: RTA), država članica Austrija

Maja Macan, partner RTA, država korisnica Bosna i Hercegovina

Komponenta 1

Analiza zakonskih propisa / Aktivnost 1.1: Sinteza zakonskih odredbi i kompilacija postojećih pregleda (Analiza potreba i nedostataka u zakonskim propisima Bosne i Hercegovine u pogledu akreditacije visokoškolskih ustanova)

Međunarodni stručnjaci za oblast visokog obrazovanja angažirani na izradi izvještaja

Adi Kovačević, konsultant AQ Austria za JIE / WUS Austria

Veronika Nitsche, zamjenica izvršnog direktora, WUS Austria

Bastian Baumann, samostalni konsultant za pitanja visokog obrazovanja

Lektoriranje

Suzana Trubajić, prevodilac RTA

1	Uvod	4
2	Opći aspekti u procesu akreditacije	5
3	Proces(i) akreditacije	8
	(a) Zahtjev za akreditaciju	8
	(b) Ocjena zahtjeva	9
	(c) Formiranje komisije stručnjaka za akreditaciju	9
	(d) Izvještaj.....	10
	(e) Donošenje odluke	10
	(f) Naredne aktivnosti po donošenju rješenja	11
4	Zaključci.....	11
5	Prilog 1 – Relevantne zakonske odrebe koje se tiču osiguranja kvaliteta	12
6	Prilog 2 – Partneri tokom razgovora	13
7	Prilog 3 – Kratkoročno angažirani stručnjaci	18
8	Prilog 4 – Organigrami	19

1 Uvod

Ova analiza potreba i nedostataka u pogledu akreditacije univerziteta¹ u BiH rezultat je analize dokumenata različitih aktuelnih zakona i propisa na različitim nivoima. Pregled zakona i propisa koji su korišteni radi ove analize nalazi se u *Prilogu 1*.

Pored pregleda dokumentacije i analize teksta, obavljeno je i nekoliko razgovora sa svim značajnim akterima u oblasti visokog obrazovanja. Ti razgovori obuhvatali su zaposlene i rukovodstvo Agencije, predstavnike ministarstava, predstavnike i javnih i privatnih visokoškolskih ustanova, studente, te stručnjake za oblast visokog obrazovanja koji su radili na drugim projektima vezanim za osiguranje kvaliteta. U *Prilogu 2* dat je pregled svih lica koja su učestvovala u razgovorima. Nadalje, autori su proučavali rezultate raznih drugih ranijih i aktuelnih projekata koji su se bavili ili se bave osiguranjem kvaliteta u zemlji.

Osnovne propise čine Okvirni zakon o visokom obrazovanju (u daljem tekstu: OZVO) u Bosni i Hercegovini, te zakoni o visokom obrazovanju Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. OZVO je usvojen 2007, ali je proces njegove izrade započeo 2004. godine. Činjenica da se OZVO izričito ne poziva odnosno ne daje propise koji su u skladu sa Evropskim standardima i smjernicama za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja (u daljem tekstu: ESG) može se obrazložiti činjenicom da ESG nije bio usvojen do početka procesa izrade zakona.

Ovaj izvještaj bavi se zakonskom pozadinom Twinning projekta „Jačanje institucionalnih kapaciteta u osiguranju kvaliteta“. U ovoj fazi se još ne daju preporuke jer će se to uraditi tek kada se završi sa analizom usklađenosti rada Agencije sa ESG-em.

Namjera izvještaja je da obuhvati sve najznačajnije aspekte u pogledu propisa koji se odnose na eksterno osiguranje kvaliteta, nakon čega će uslijediti detaljniji opis propisa o redovnim koracima u sklopu procesa akreditacije. Zaključci na kraju izvještaja imaju za cilj davanje općeg pregleda nalaza. Izvještaj ima za cilj da pruži opći pregled zakonske situacije u oblasti akreditacije i stoga koristi primjere radi bolje ilustracije nalaza, a ne daje detaljna obrazloženja za svaki propis pojedinačno.

Radi bolje ilustracije različitih procesa akreditacije, u *Prilogu 3* su dati dijagrami toka različitih koraka za Republiku Srpsku, svaki kanton i Brčko distrikt.

¹ Termin „univerziteti“ u izvještaju se koristi kao generički termin za sve vrste visokoškolskih ustanova.

2 Opći aspekti u procesu akreditacije

Kao što je to slučaj sa mnogim aspektima u funkcioniranju upravnog sistema Bosne i Hercegovine, akreditacija univerziteta u zemlji je izazovno i kompleksno pitanje. Obrazovanje, uključujući i visoko obrazovanje, potpada pod nadležnost ministarstava obrazovanja na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta.

Na snazi su različiti zakoni i propisi koji utiču na sistem akreditacije i na rad Agencije. Na državnom nivou postoji OZVO koji utvrđuje neke karakteristike sistema visokog obrazovanja, uključujući odredbe vezane za rad Agencije. Na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta, svaka jurisdikcija ima svoj vlastiti zakon o visokom obrazovanju, što rezultira u ukupno dvanaest (12) zakona, pored OZVO-a. Kako je Agencija javni organ, za nju vrijede i opći upravni zakoni.

Svrha bilo kog okvirnog propisa nije da sve detaljno regulira, nego da pruži jednu zajedničku strukturu kako bi se obezbijedio određeni stepen dosljednosti. OZVO-u se stoga – prema principu supsidijarnosti zakona – daje prednost u odnosu na zakone o visokom obrazovanju na nižim nivoima.

Ministarstvo civilnih poslova takođe ima ulogu u osiguranju dosljednosti kroz svoj mandat da pruži podršku u međusobnom usklađivanju različitih zakona. Međutim, ne postoji jasna procedura o tome kako da se ta usklađenost zakona postigne. Različiti nadležni obrazovni organi obično ne sarađuju direktno sa Ministarstvom civilnih poslova tokom procesa izrade zakona ili pravilnika. Oni se obično samo konsultuju sa drugim nadležnim obrazovnim organima.

Ne postoji zajednički dogovor o stepenu ovlaštenja za propisivanje aspekata koji nisu (detaljno) obuhvaćeni OZVO-om. Oba koncepta – da zakoni na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta mogu obuhvatati aspekte kojima se OZVO ne bavi i da zakoni na tom nivou ne mogu da regulišu ništa što prelazi okvire OZVO-a – postoje. Dakle, neki od zakona na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta sadrže članove koji propisuju ono što nije obuhvaćeno OZVO-om dok neki ne sadrže. Razlozi za nedostatke u odredbama OZVO-a često se mogu povezati sa činjenicom da je usvajanje zakona dug politički proces, koji zahtijeva visok stepen koncensusa među različitim akterima i interesnim grupama.

OZVO ne predviđa nikakav jasan mandat, odgovornosti ili procedure koje su vezane za pitanje zaduženosti za akreditaciju. Dakle, u različitim zakonima na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta, nadležnim obrazovnim organima i Agenciji se daje različit stepen mogućnosti uticaja u procesu. To je detaljnije obrazloženo u narednoj glavi i ilustrovano je kroz pregled procesa koji je dat u *Prilogu 3*.

Zbog činjenice da se OZVO-om ne reguliraju detaljno sva pitanja, mnogo je prostora za tumačenje odredbi iz zakona, što se u velikoj mjeri i koristi. Odredbe iz zakona na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta su u nekim dijelovima identične, a u nekim dijelovima se razlikuju jedna od druge. Razlozi za ove razlike povezani su sa činjenicom da se pitanja u vezi sa visokim obrazovanjem mogu regulirati na različite načine, sve dok su postojeći propisi u skladu sa OZVO-om. Neke od razlika uzrokovane su i činjenicom da su relevantni zakoni na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta izrađivani u različitim vremenskim periodima. Stoga se neki novi koncepti i ideje mogu naći u nekima od zakona

novijeg datuma, kao što je mogućost angažiranja strane agencije za osiguranje kvaliteta, što je opcija u nekim od kantona kao što su Unsko-sanski kanton i Srednjobosanski kanton.

Usljed razlika u propisima i zbog skromnog nivoa usklađenosti koji je obezbijeđen, postoje određene nedosljednosti između OZVO-a i zakona i propisa na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. Regulatorne nedosljednosti i razlike u propisima mogu dovesti do pitanja o dosljednosti rješenja o akreditaciji s obzirom da Agencija ima samo ograničenu nadležnost da daje preporuke o akreditaciji na osnovu nalaza komisije stručnjaka, ali nema ovlaštenje za donošenje konačne odluke.

Nadalje, zbog različitih propisa procedure i odgovornosti u procesu akreditacije nisu jasne. Odgovornosti u različitim fazama procesa treba da preuzimaju različiti akteri, u zavisnosti od konkretnih propisa na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. To izaziva probleme i kašnjenja, jer svaki akter ima neku vrstu odgovornosti, ali nijedan akter ne osjeća da je u potpunosti zadužen za proces. Dakle, često jedan akter čeka na inicijativu drugog i obrnuto.

Ovaj posljednji problem dodatno povećava činjenica da zakonima nisu obuhvaćeni nikakvi rokovi, kako OZVO-om, tako ni zakonima na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. U teoriji postoje rokovi koji su propisani Zakonom o upravnom postupku, ali u praksi se oni obično ne primjenjuju. To dovodi do slučajeva gdje su univerziteti podnijeli zahtjeve za akreditaciju prije nekoliko godina i nikada nisu dobili odgovor po svom zahtjevu, a proces je negdje stao. Pravovremenost odluka i pokretanje sljedećih koraka u postupku akreditacije mogli bi se osigurati kroz dosljednu primjenu općih upravnih zakona, uključujući rokove koji su u njima sadržani. Ali, kako se niti u OZVO-u niti u zakonima na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta ovi opći zakoni izričito ne pominju, oni se u praksi obično ne uzimaju u obzir.

Zbog nedostatka jasnoće u nekim aspektima i zbog nedosljednosti, bilo je različitih pokušaja da se iznađu rješenja za bilo koje pitanje koje bi se javilo. Ta rješenja su najčešće ad hoc rješenja, koja utvrđene probleme rješavaju zaobilazeći ih. Ovakav pristup, koji je korišten u mnogim situacijama, nije sistematske prirode, nego se obično odnosi na jedan problem. Međutim, time se obično korijeni problema ne eliminišu, nego se uspostavlja sistem koji je čak i složeniji, što dovodi do daljih problema.

Postoje različiti oblici nečega što bi se moglo smatrati eksternim procesima za utvrđivanje kvaliteta i adekvatnosti univerziteta. Postoji proces licenciranja i proces akreditacije. Pored toga, postoji i takozvani inspekcijski nadzor. U nekim jurisdikcijama, licenciranje treba shvatiti kao početnu akreditaciju. Takođe, postoji određeno preklapanje kriterijuma koji se koriste u ovim procesima. Kriterijume za licenciranje, koji rezultiraju dozvolom za rad univerziteta, treba da izrade nadležni organi na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta, dok kriteriji za akreditaciju potpadaju pod nadležnost Agencije.

Postoje različita tumačenja o tome da li je akreditacija – za razliku od licenciranja – obavezna za univerzitete. OZVO ne daje jasan odgovor na ovo pitanje, kao ni zakoni na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. Međutim, postoje propisi koji se bave mogućim posljedicama u smislu da je propisano da samo akreditirani univerziteti imaju pravo da dodjeljuju diplome i da će javni organi priznavati samo one diplome koje izdaju akreditirani univerziteti.

OZVO sadrži odredbu prema kojoj se smatralo da su univerziteti akreditirani na period od dvije godine po usvajanju OZVO-a. Međutim, ovaj prelazni period je prošao, što znači da

prema različitim postojećim zakonima i propisima, univerziteti u većini jurisdikcija više ne nude važeće diplome. Tek sa nedavnom akreditacijom pet (5) univerziteta iz Republike Srpske postoje neki univerziteti u zemlji koji nude važeće diplome.

Neki od kantona (kao što je Hercegovačko-neretvanski kanton) su zbog toga u svoje relevantne propise uključili i prelazne periode, prema kojima se univerziteti smatraju akreditiranim. Ti prelazni aranžmani završavaju 2014. godine. Međutim, zbog činjenice da ti propisi nisu u skladu sa OZVO-om i zbog činjenice da se OZVO-u daje prednost u odnosu na zakone na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta, ti propisi bi trebalo da se smatraju ništavim.

Nevalidnost stečene spreme stoga ima ozbiljne moguće posljedice, na primjer kod zapošljavanja na radna mjesta u javnom sektoru, što može dovesti do žalbi onih kandidata koji su diplomirali na akreditiranim univerzitetima, a koji su odbijeni, i koji osporavaju zapošljavanje kandidata koji su svoje obrazovanje stekli na univerzitetima koji nisu dobili akreditaciju. Problem je još i ozbiljniji zbog visoke stope nezaposlenosti u zemlji. Iako su mnogi univerziteti pokrenuli postupak akreditacije i prema tome preduzeli sve što se od njih očekuje, oni i njihovi studenti i diplomci najviše trpe usljed zastoja u postupcima akreditacije.

Niti u jednom zakonu ne postoje odredbe koje se odnose na finansiranje procesa akreditacije. Dakle, nejasno je ko treba da plati kome i koliko, kao što nije jasno ni to ko ima nadležnosti da utvrdi visinu tih naknada. To se odnosi i na troškove cjelokupnog procesa akreditacije i na plaćanje stručnjaka. Iako u nekim slučajevima postoje propisi na nižim nivoima kojima su uređeni neki aspekti finansiranja procesa, nijednim od tih propisa nisu obuhvaćeni svi relevantni aspekti.

Ne postoji neki opći propis o trajanju ciklusa između akreditacija. Neki od zakona na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta obuhvataju takve odredbe, dok kod drugih to nije slučaj. Dakle, u tom pogledu nema dosljednosti.

Ne postoje jasne odredbe niti u jednom od zakona u pogledu toga koji organ je zadužen za izmještene kampuse koji su smješteni u drugim jurisdikcijama, što je u Bosni i Hercegovini prilično česta pojava.

Neke od aktuelnih propisa na različitim nivoima možda se mora smatrati problematičnima u pogledu mogućih sukoba interesa. Zbog činjenice da su nadležni obrazovni organi ti koji su u velikoj mjeri odgovorni za različite faze u procesu akreditacije, to bi se moglo doživjeti kao nedostatak nezavisnosti, jer izvršna vlast osnivača javnih univerziteta donosi odluke i o akreditaciji „svojih“ univerziteta i odluke o akreditaciji konkurenata, odnosno privatnih univerziteta.

Nadležni obrazovni organi su zaduženi i za nominiranje komisije stručnjaka koja ide u posjetu ustanovi i koja sastavlja izvještaj o akreditaciji. Komisiju stručnjaka potom imenuje Agencija, ali Agenciji kod nominiranja obično nije dat nikakav izbor. Nadležni obrazovni organi dakle odlučuju o ljudima koji su zaduženi za akreditaciju univerziteta za koje su nadležni obrazovni organi odgovorni i imali bi interesa da oni dobiju akreditaciju. Jednako je problematična činjenica da je u okviru Agencije Upravni odbor zadužen i za donošenje odluka o tome šta treba da se uradi ukoliko Agencija ocijeni da odluka o akreditaciji nije u skladu sa dogovorenim normama i kriterijima za akreditaciju i za odlučivanje po žalbama na takva rješenja.

3 Proces(i) akreditacije

Na osnovu činjenica i informacija prikupljenih tokom pregleda dokumentacije i razgovora obavljenih tokom tri (3) posjete, stručnjaci iz Twinning projekta zaključuju da relevantni zakoni (konkretno Okvirni zakon, zakon Republike Srpske, kantonalni zakoni i zakon Distrikta Brčko) i prateća dokumentacija ne daju dovoljno informacija i instrukcija za izradu i dokumentovanje jasno definiranog procesa akreditacije.

Nedosljednost zakona na različitim nivoima sa OZVO-om odražava se i na nedosljednost zakonskih odredbi koje se tiču definiranja i provođenja procesa akreditacije. Prvobitno planirano usklađivanje svih zakona sa OZVO-om trebalo je da se završi u roku od šest mjeseci po usvajanju OZVO-a, što se međutim nije desilo. Ta nedosljednost u zakonskim odredbama onemogućava izradu jedinstvenih procesa akreditacije, što u velikoj mjeri utiče na akreditaciju i već je dovelo do ranije pomenutih ad hoc rješenja.

Stručnjaci su analizirali zakonske tekstove kako bi pronašli obrazloženja i instrukcije u vezi sa sljedećim standardnim koracima u procesu akreditacije:

(a) Zahtjev za akreditaciju

Procedura za podnošenje zahtjeva opisana u analiziranim zakonskim tekstovima ometa sistematski pristup kod vođenja i upravljanja procesom akreditacije.

Neki od tih zakonskih dokumenata ne definišu proces podnošenja zahtjeva za akreditaciju. Najčešći opis procesa podnošenja zahtjeva je sljedeći: „Zahtjev za akreditaciju visokoškolska ustanova može podnijeti Ministarstvu”.

- U RS, odgovorno tijelo je HEAARS koja je preuzela relevantne nadležnosti Ministarstva.
- U Brčko distriktu, odgovorno tijelo je Odjeljenje za obrazovanje Vlade Brčko distrikta.
- U Unsko-sanskom kantonu, zakon ne postavlja nikakve konkretne uslove u pogledu procesa podnošenja zahtjeva.
- U Srednjobosanskom kantonu, zakon predviđa da se zahtjev može podnijeti i jednom i drugom tijelu, i odgovornom ministarstvu i Agenciji.
- U Zapadnohercegovačkom i Livanjskom kantonu, zakon predviđa da visokoškolska ustanova može podnijeti zahtjev za akreditaciju nadležnom ministarstvu ili odgovarajućoj domaćoj ili međunarodnoj agenciji za ocjenjivanje i reviziju kvaliteta.

Zbog različitih zakonskih rješenja vezanih za podnošenje zahtjeva za akreditaciju, ne postoji jasan odgovor na pitanje koje tijelo u BiH nosi odgovornost za akreditaciju. Naročito slučajevi kantona koji predviđaju mogućnost predaje zahtjeva različitim tijelima, odnosno Agenciji ili Ministarstvu obrazovanja, pokazuju da situacija nije jasna u pogledu glavne odgovornosti za aktivnosti nakon podnošenja zahtjeva.

(b) Ocjena zahtjeva

Drugi korak u procesu akreditacije je tehnička ocjena zahtjeva. Ovaj korak za cilj ima ocjenu da li zahtjev sadrži sve neophodne podatke i prpratnu dokumentaciju, na taj način osiguravajući da je dokumentacija spremna za eksternu evaluaciju.

Većina analiziranih tekstova ne pominje ocjenu samog zahtjeva. Zakon o visokom obrazovanju RS definiše da: „Agencija ... bliže uređuje postupak akreditacije“. Kanton Sarajevo definiše sljedeće: “Nakon prijema zahtjeva i provjere njegove urednosti, Ministarstvo predlaže Agenciji stručnjake za akreditaciju sa utvrđene liste stručnjaka“. Dakle, ne postoji dosljedan pristup u pogledu ocjene zahtjeva. Naročito, ne postoje odredbe koje izričito propisuju vremenski okvir koga treba poštivati kako bi se nastavilo sa postupkom akreditacije. U praksi, mnogi univerziteti nisu dobili nikakvu informaciju od organa kome su predali svoj zahtjev.

(c) Formiranje komisije stručnjaka za akreditaciju

Neki od najkritičnijih elemenata u procesu akreditacije su proces odabira stručnjaka, kriteriji za formiranje timova stručnjaka, te njihova nezavisnost u donošenju odluka. Odnos između učesnika u procesu akreditacije dodatno je definiran postupkom izvještavanja (odgovornost), naročito pitanje ko zaprima izvještaje stručnjaka.

Na osnovu podataka prikupljenih prilikom obavljenih razgovora, eksperti su stekli utisak da je Agencija odgovorna za proces utvrđivanja liste stručnjaka, koja na snagu stupa onda kada na nju daju odobrenje nadležni obrazovni organi. Agencija je odgovorna i za imenovanje komisije stručnjaka na osnovu nominacije relevantnih nadležnih obrazovnih organa i HEAARS-a. Obrazovni organi planiraju, organiziraju i prate rad komisije stručnjaka, zaprimaju njihove izvještaje i plaćaju ih.

Analiza relevantnih zakonskih tekstova dovela je do zaključka da pitanje formiranja tima stručnjaka nije jasno regulirano postojećim zakonima. U najvećem broju jurisdikcija, nadležnim obrazovnim organima je dato pravo da nominiraju stručnjake, o čemu podatke moraju dostaviti Agenciji, koja ih potom imenuje. Samo oni stručnjaci koji su navedeni na Listi stručnjaka koju je uspostavila Agencija mogu biti nominirani. Međutim, postupak imenovanja putem Agencije u velikoj mjeri je samo tehničke prirode jer Agencija nije izričito ovlaštena da mijenja sastav komisija stručnjaka niti da odbije stručnjake koji su nominirani:

- U Zakonu RS, navodi se da je proces formiranja komisija stručnjaka uređen aktom HEAARS-a. U praksi, HEAARS odabire stručnjake koje potom formalno imenuje Agencija.
- U Kantonu Sarajevo, predviđeno je da Ministarstvo „predlaže“ stručnjake Agenciji, koja onda i zvanično imenuje nezavisnu komisiju stručnjaka, na način opisan gore, koja je odgovorna za stupanje u kontakt sa visokoškolskim ustanovama i organiziranje posjeta za evaluaciju.

Opisane nedosljednosti i nepreciznosti u zakonskim propisima (npr. kriteriji za nominaciju i imenovanje komisije stručnjaka, ko imenuje stručnjake, ko organizira posjete stručnjaka, ko ih plaća, kome podnose izvještaj i kome odgovaraju, koji su rokovi za podnošenje izvještaja, itd.) dovode do nesporazuma u pogledu nadležnosti aktera u procesu akreditacije. Postavljaju se i pitanja o nezavisnosti stručnjaka ako ih nominira izvršna vlast osnivača univerziteta koje oni treba da akredituju, kako je navedeno gore. Štaviše, takva situacija ometa uspostavljanje jednog transparentnog i efikasnog procesa akreditacije.

(d) Izvještaj

Osnovna pitanja u pogledu izvještavanja i prenošenja rezultata iz izvještaja su sljedeća:

- Ko je odgovoran za konačni nacrt i ko kome šta predaje?

Uopćeno gledano, zakonski propisi ne daju dosljedan odgovor na ta pitanja. Većina zakonskih propisa ne definira jasno način na koji izvještaji treba da se izrade i način na koji izvještaj tima stručnjaka treba da se prenese nadležnom tijelu.

- U RS, Zakonom je definirano da: „Agencija ... bliže uređuje postupak akreditacije i postupak...”.
- U Distriktu Brčko, Livanjskom i Zapadnohercegovačkom kantonu, odgovorno tijelo je Ministarstvo obrazovanja.
- U Unsko-sanskom kantonu, Zakonom se ne propisuju nikakvi posebni uslovi u pogledu procesa podnošenja izvještaja.
- U Brčko distriktu, Srednjobosanskom, Podrinjskom, Tuzlanskom, Zeničko-dobojskom i Posavskom kantonu, zakoni ne pominju način izvještavanja i način podnošenja izvještaja.
- Zakon Kantona Sarajevo jasno opisuje način donošenja odluke, odgovornosti, te način odobravanja izvještaja komisije.

(e) Donošenje odluke

U svih dvanaest (12) zakonskih propisa definirano je da odluka o akreditaciji može biti pozitivna, negativna ili uslovna (sa rokovima za ispravljanje nedostataka).

Međutim, posljedice odluke odgovornog tijela se razlikuju.

- Kako je prema Zakonu RS akreditacija u RS definirana kao dobrovoljna, *de facto* nema zakonskih posljedica u slučaju neuspješnog procesa akreditacije. Akreditacija se može ponoviti godinu dana po isteku roka od godinu dana od dana donošenja rješenja kojim se odbija zahtjev za akreditaciju.

Većina drugih zakona predviđa indirektne posljedice u slučaju neuspješne akreditacije, jer navode da: "Akreditirana i licencirana visokoškolska ustanova je jedina ovlaštena dodjeljivati akademske titule i zvanja i izdavati diplome navedene u rješenju o akreditaciji", kao i „Ne priznaju se akademske titule, stručna i naučna zvanja i diplome koje su izdale visokoškolske ustanove bez akreditacije ili licence". Takve odredbe su u skladu sa onim što je regulirano OZVO-om. Međutim, odredba u OZVO-u znači i da je to slučaj i u RS čak i ako Zakon RS to izričito ne navodi. Ipak, nije jasno definirano kakav je postupak u slučaju da ustanova ili program nisu akreditirani, odnosno ukoliko je izdano rješenje kojim se odbija zahtjev za akreditaciju. U tom slučaju, nejasno je da li ustanova ili program nastavljaju sa radom, čak i ako izdane diplome nisu priznate.

U Kantonu Sarajevo i Unsko-sanskom kantonu, zakoni definiraju da, ukoliko univerziteti prestanu ispunjavati uslove iz licence i akreditacije, a ukoliko se uočeni propusti ne mogu otkloniti bez ozbiljnih posljedica po kvalitet studija, Ministarstvo, uz prethodno pribavljeno očitovanje Agencije, rješenjem oduzima licencu i akreditaciju.

(f) Naredne aktivnosti po donošenju rješenja

Zakonska obaveza visokoškolskih ustanova da provedu „naredne aktivnosti“ nije definirana u zakonima. Međutim, različitim pravilnicima o akreditaciji predviđeni su različiti mehanizmi za naredne aktivnosti. Ne postoje ni odredbe o tome kako Agencija ili nadležni obrazovni organi konkretno treba da prate akcijske planove koje su univerziteti izradili, a na osnovu preporuka i pitanja koja se javljaju u izvještaju stručnjaka.

Samo u slučaju da se utvrde nedostaci u pogledu ispunjavanja uslova i kvaliteta rada visokoškolske ustanove ili studijskog programa, relevantni obrazovni organ može da odredi rok za uklanjanje tih nedostataka.

4 Zaključci

Propisi u BiH koji se odnose na eksterno osiguranje kvaliteta nisu jednoobrazni i u nekim dijelovima postoje nedosljednosti između OZVO-a i zakona na nižim nivoima.

U procesima se različitim akterima, kao što su Agencija, nadležni obrazovni organi i komisija stručnjaka, u različitim fazama procesa daju različite odgovornosti. To dovodi do jednog lavirinta procedura za različite jurisdikcije. Još jedan rezultat ovih propisa je taj da ne postoji **jedan akter koji je u potpunosti zadužen za cjelokupan proces, što često dovodi do nejasnoća u pogledu toga ko treba da preuzme inicijativu.**

Neki aspekti od značaja za proces akreditacije nisu uređeni niti u jednom od zakona. Neki od tih aspekata su dodatno objašnjeni u različitim pravilnicima, dok kod drugih to nije slučaj.

Složenost zakonskih odredbi – a ponekad i njihov nedostatak – te nejasna podjela odgovornosti, jedan su od glavnih razloga zašto su tek nedavno prvi univerziteti dobili akreditaciju iako su mnogi univerziteti odavno podnijeli zahtjev.

Nedostatak akreditacije za veliku većinu univerziteta ima ozbiljne implikacije. Te se implikacije, između ostalog, odnose na validnost stečene stručne spreme i posljedice koje iz toga proističu za diplomce, kao i poslodavce u javnom sektoru, te za potpunu uključenost univerziteta u Evropski prostor visokog obrazovanja (u daljem tekstu: EHEA), koji se zasniva na principu povjerenja koji je naročito važan za pitanje mobilnosti, priznavanja i međunarodne saradnje. Ali nedostatak akreditacije može se smatrati problematičnim i zbog relativno velikog broja univerziteta u zemlji. Na kraju, u opasnosti je i glavna svrha procesa osiguranja kvaliteta, odnosno davanje nekog spoljnog mjerila za unapređenje i dalji razvoj rada univerziteta.

5 Prilog 1 – Relevantne zakonske odredbe koje se tiču osiguranja kvaliteta

Relevantne zakonske odredbe koje se tiču osiguranja kvaliteta – koje se pozivaju na OZVO u BiH:

- Okvirni zakon o visokom obrazovanju Bosne i Hercegovine, SG BiH br. 59/07 i 59/09
 - Zakon o visokom obrazovanju Republike Srpske, SG RS br. 73/10, 104/11 i 84/12
 - Zakon o visokom obrazovanju u Brčko distriktu BiH, SG Brčko distrikta BiH, br. 30/09
 - Zakon o visokom obrazovanju Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, SN BPKG 2/10
 - Zakon o visokom obrazovanju u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, SN HNK br. 4/12
 - Zakon o visokom obrazovanju Srednjobosanskog kantona, SN SBK br. 4/13
 - Zakon o visokom obrazovanju Županije Posavske, NN ŽP br. 1/10
 - Zakon o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo – prečišćeni tekst, SN KS br. 22/10
 - Zakon o visokom obrazovanju Tuzlanskog kantona, SN TK br. 8/08, 12/09 i 13/12
 - Zakon o visokom obrazovanju Unsko-sanskog kantona, SG USK br. 8/09
 - Zakon o visokom obrazovanju Županije Zapadnohercegovačke, NN ŽZH br. 10/09
 - Zakon o visokom obrazovanju Zeničko-dobojskog kantona, SN ZDK br. 6/09
 - Zakon o visokom obrazovanju Hercegbosanske županije, NN HBŽ 9/09

6 Prilog 2 – Partneri tokom razgovora

Husein	Nanić	direktor, Agencija rukovodilac Twinning projekta, država korisnica
Miljan	Popić	zamjenik direktora, Agencija
Velimir	Jukić	zamjenik direktora, Agencija
Benjamin	Muhamedbegović	pomoćnik direktora za osiguranje kvaliteta, Agencija
Marina	Matošević	viša stručna saradnica za osiguranje kvaliteta, Agencija
Maja	Macan	viša stručna saradnica za obezbjeđivanje kvaliteta, Agencija partner RTA, država korisnica
Zorica	Drljača	šefica Odsjeka za pravne, kadrovske i opšte poslove, Agencija
Slavica	Škoro	stručna savjetnica za odnose s javnošću -portparol, Agencija
Aida	Savić	viša stručna saradnica za visoko obrazovanje, Agencija
Sanela	Pašić Delahmetović	stručna savjetnica za nauku i visoko obrazovanje, Agencija
Stevan	Trbojević	Prorektor, Univerzitet u Istočnom Sarajevu član Upravnog odbora Agencije
Lamija	Tanović	Profesorica, Univerzitet u Sarajevu članica Upravnog odbora Agencije

Ammar	Miraščija	šef Odjela za nauku, Ministarstvo civilnih poslova BiH član Upravnog odbora Agencije
Miroslav	Bobrek	direktor, HEAARS
Tatjana	Radaković	viša stručna saradnica za analizu i statistiku, HEAARS
Sanela	Dojčinović	Ministarstvo prosvjete i kulture RS
Vanja	Aleksić	Ministarstvo prosvjete i kulture RS
Đorđe	Markez	generalni sekretar, Univerzitet u Banjoj Luci
Aleksandar	Bogdanić	direktor, Komunikološki koledž Kappa Phi
Zoran	Matošević	pomoćnik ministra za obrazovanje i nauku, Srednjobosanski kanton
Refija	Kulašin	glavna prosvjetna inspektorica, Srednjobosanski kanton
Rasim	Dacić	rektor, Univerzitet u Travniku
Alija	Ismet	docent, Univerzitet u Travniku
Amra	Tuzović	koordinatorica za osiguranje kvaliteta, Univerzitet u Travniku
Muhdin	Mujačić	direktor, Visoka škola računarstva i poslovnih komunikacija "eMPIRICA", Brčko distrikt BiH
Aleksandar	Maksimović	koordinator za osiguranje kvaliteta, Visoka škola računarstva i poslovnih komunikacija "eMPIRICA", Brčko distrikt BiH

Momčilo	Poljić	šef Odjeljenja za obrazovanje, Vlada Brčko distrikta BiH
Mara	Matkić	Odjeljenje za obrazovanje, Vlada Brčko distrikta BiH
Dragana	Janković	pravnica, Odjeljenje za obrazovanje, Vlada Brčko distrikta BiH
Neđara	Raić	pomoćnica ministra za obrazovanje, Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta, Unsko-sanski kanton
Damir	Redžić	pravnik, Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta, Unsko-sanski kanton
Refik	Šahinović	rektor, Univerzitet u Bihaću
Mirzet	Grozdanić	koordinator za osiguranje kvaliteta, Univerzitet u Bihaću
Dinka	Lasić	pomoćnica ministra, Ministarstvo obrazovanja, znanosti, kulture i športa, Herzegovačko-neretvanska županija
Maid	Pračić	Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta, Zeničko-dobojski kanton
Ana	Marić	Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta, Zeničko-dobojski kanton
Emira	Drakovac	stručna saradnica, Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta, Bosansko-podrinjski kanton-Goražde
Mersija	Jahić	pomoćnica ministra za obrazovanje i nauku, Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta, Tuzlanski kanton
Nenad	Marković	koordinator za osiguranje kvaliteta, Univerzitet u Istočnom Sarajevu
Muhamed	Hadžiabdić	prorektor, Internacionalni univerzitet u Sarajevu

Enes	Dedić	koordinator za osiguranje kvaliteta, Internacionalni univerzitet u Sarajevu
Ibrahim	Plančić	koordinator za osiguranje kvaliteta, Univerzitet u Zenici
Mirza	Oruč	koordinator za osiguranje kvaliteta, Univerzitet u Zenici
Aleksandar	Glavaš	predsjednik Studentske unije, Univerzitet u Istočnom Sarajevu
Aida	Durić	šefica Odsjeka za EU integracije i međunarodnu saradnju, Ministarstvo civilnih poslova BiH
Vesna	Trputec	glavna tajnica, Sveučilište/Univerzitet Hercegovina, Čitluk
Marinko	Jurilj	glavni tajnik, Sveučilište u Mostaru
Izabela	Dankić	prorektorica za međunarodnu suradnju, Sveučilište u Mostaru
Snježana	Rezić	profesorica, Sveučilište u Mostaru
Dražena	Gašpar	profesorica, Sveučilište u Mostaru
Enver	Halilović	rektor, Univerzitet u Tuzli
Alim	Abazović	koordinator za osiguranje kvaliteta, Univerzitet „Džemal Bijedić“ Mostar
Boris	Ćurković	stručnjak za pitanja visokog obrazovanja, Univerzitet u Tuzli
Nedim	Vrabac	program menadžer, Savjet Evrope

Karen	Roberts	viši savjetnik za programe, Savjet Evrope
Darko	Petković	prorektor za međunarodnu saradnju i osiguranje kvaliteta, Univerzitet u Zenici
Haris	Muhić	direktor, SUS BiH
Hazim	Bašić	stručnjak za pitanja visokog obrazovanja profesor, Univerzitet u Sarajevu

7 Prilog 3 – Kratkoročno angažirani stručnjaci

Kratkoročno angažirani stručnjaci tokom Aktivnosti 1.1 Analiza zakonskih propisa		
Adi	Kovačević	konsultant AQ Austria za JIE WUS Austria
Veronika	Nitsche	zamjenica izvršnog direktora, WUS Austria
Bastian	Baumann	samostalni konsultant za pitanja visokog obrazovanja

Misije u sklopu Aktivnosti 1.1 održane su:

- Od 21. do 25. oktobra 2013. godine u Banjaluci (radni sastanci sa rukovodstvom i zaposlenima u Agenciji)
- Od 11. do 15. novembra 2013. godine u Banjaluci (razgovori sa različitim zainteresiranim stranama)
- Od 25. do 29. novembra 2013. godine u Sarajevu (razgovori sa različitim zainteresiranim stranama)
- Od 2. do 6. decembra 2013. godine u Banjaluci (radni sastanci sa rukovodstvom i zaposlenima u Agenciji, pisanje izvještaja)

Podrška kratkoročno angažiranim stručnjacima		
Maria E.	Weber	stalni savjetnik za pitanja Twinning projekta, država članica AQ Austria
Suzana	Trubajić	prevodilac stalnog savjetnika za pitanja Twinning projekta
Sanda	Topić	asistent stalnog savjetnika za pitanja Twinning projekta

8 Prilog 4 – Organigrami















