



Програм IPA Европске уније за Босну и Херцеговину

Јачање институционалних капацитета у обезбјеђивању квалитета

Активност 1.3: Анализа законских прописа – Препоруке за релевантне заинтересоване стране (Препоруке за Конференцију министара образовања у Босни и Херцеговини)



Пројекат финансира
Европска унија



Пројекат реализује Агенција за европске интеграције и
економски развој (АЕИ)

Твининг пројекат

„Јачање институционалних капацитета у обезбјеђивању квалитета“ (BA11-IB-OT-02).

Овај пројекат представља партнерство Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ) и Аустрије који финансира Европска унија из средстава Инструмената за претприступну помоћ (IPA 2011) у износу од 1 милион евра.

Укупно трајање пројекта је 24 мјесеца, почевши од 13. септембра 2013. до 12. септембра 2015. године. Циљ пројекта је повећање мобилности и запошљавања радне снаге кроз побољшање квалитета високошколских установа у складу са болоњским процесима. Сврха пројекта је унапређење и јачање људских ресурса и институционалних капацитета за обезбјеђивање квалитета у високом образовању. Главни партнер за провођење пројекта је Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета (у даљем тексту: Агенција), а остали партнери су Министарство цивилних послова БиХ, надлежна министарства образовања на ентитетском и кантоналном нивоу, Одјељење за образовање у Влади Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, Агенција за акредитацију високошколских установа Републике Српске (у даљем тексту: HEAARS), те високошколске установе у Босни и Херцеговини. У име Аустрије, пројекат проводи Агенција за европске интеграције и економски развој (у даљем тексту: AEI). Агенција за обезбјеђивање квалитета и акредитацију Аустрије (у даљем тексту: AQ Austria) у сарадњи са релевантним стручњацима обезбјеђује одговарајућу експертизу током провођења пројекта.

Особље пројекта

Александер Колер, руководилац Твининг пројекта, држава чланица Аустрија
Хусеин Нанић, руководилац Твининг пројекта, држава корисница Босна и Херцеговина

Марија Е. Вебер, стални савјетник за питања Твининг пројекта (у даљем тексту: RTA), држава чланица Аустрија
Маја Мацан, партнер RTA, држава корисница Босна и Херцеговина

Компонента 1

Анализа законских прописа / Активност 1.3: Препоруке за релеватне заинтересоване стране

Међународни стручњаци за област високог образовања ангажовани на изради препорука

- *Ахим Хопбах*, генерални директор AQ Austria и бивши предсједник ENQA-е
- *Ади Ковачевић*, консултант AQ Austria за ЈИЕ/WUS Austria
- *Александер Колер*, Министарство за науку и истраживање Аустрије / Савјет за обезбјеђивање квалитета образовања наставника (руководилац Твининг пројекта, држава чланица Аустрија)
- *Бастиан Бауман*, самостални консултант за питања високог образовања и међународни рецензент ENQA-е
- *Питер Финдли*, помоћник директора Агенције за обезбјеђивање квалитета у високом образовању Уједињеног Краљевства (у даљем тексту: QAA) и међународни рецензент ENQA-е

Лекторисање

Сузана Трубајић, преводилац RTA

1	Увод	4
2	Анализа	4
3	Препоруке стручњака	5
3.1	Законски прописи	5
(a)	Оквирни закон о високом образовања.....	5
(b)	Усклађивање поступака акредитације	6
(1)	Независност процеса акредитације и одлука	6
(2)	Обавезна природа и цикличност акредитације.....	7
3.2	Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета.....	7
4	Прилог 1 – Документи	9
5	Прилог 2 – Стручњаци укључени у Компоненту 1	10

1 Увод

Препоруке дате у наставку заснивају се на раду међународних стручњака за област високог образовања у склопу прве компоненте Твининг пројекта „Јачање институционалних капацитета у обезбјеђивању квалитета“. Та компонента се састојала из „Анализе законских прописа везаних за обезбјеђивање квалитета у БиХ“, нарочито у погледу њихове усаглашености са Стандардима и смјерницама за обезбјеђивање квалитета у Европском простору високог образовања (у даљем тексту: ESG).

Твининг пројекат има за циљ пружање подршке напретку на том европском путу. Он настоји подржати напоре свих актера у рјешавању општепризнатих постојећих проблема у потпуном и дјелотворном провођењу система екстерног обезбјеђивања квалитета у БиХ.

Тај посао је обухватао дубинску анализу законских оквира и усклађивање са ESG-ем. Екстерни стручњаци цијене посвећеност БиХ у провођењу болоњских реформи.

2 Анализа

Екстерни стручњаци сматрају да Оквирни закон о високом образовању (у даљем тексту: ОЗВО) пружа добар основ за развој обезбјеђивања квалитета и акредитацију у складу са ESG-ем. Чланови 48. и 49. представљају вриједан корак у стварању општег система акредитације за цијелу земљу. Конкретно, двије главне одговорности које су ОЗВО-ом дате Агенцији показују добре примјере европске праксе.¹ То су акредитација и развој високог образовања.

Међутим, анализе стручњака утврдиле су постојање регулаторних празнина у ОЗВО-у које су везане нарочито на *провођење* акредитације.² Ова анализа показује да су се те празнине рјешавале у законима о високом образовању и правилницима за акредитацију Републике Српске, кантона и Брчко дистрикта. Но, ти додатни закони и прописи у дијеловима су недоследни и некохерентни, што ствара озбиљне проблеме свима који су укључени у остваривање намјера ОЗВО-а. Поред тога, анализа је показала да у многим случајевима ти супсидијарни прописи нису у складу са ESG-ем.³

Приликом разматрања актуелних аранжмана у области екстерног обезбјеђивања квалитета у БиХ, стручњаци су као најзначајније утврдили **недостатке**:

¹ Надлежности Агенције прописане су у чл. 48, 49. и 50. ОЗВО-а.

² Ковачевић, Ади / Бауман, Бастиан / Ниче, Вероника: Активност 1.1: Анализа законских прописа – Синтеза законских одредби и компилација постојећих прегледа (извјештај).

³ Ковачевић, Ади / Финдли, Питер / Хопбах, Ахим / Кастелиц, Дитлинде / Хумер, Роланд: Активност 1.2: Анализа Другог и Трећег дијела ESG-а и одабраних законских оквира за обезбјеђивање квалитета (закључци са радионица о Другом и Трећем дијелу ESG-а).

- Генерално међу актерима постоје нејасноће о томе које су сврхе акредитације и која је разлика између акредитације и лиценцирања.
- Улоге и одговорности у оквиру система акредитације нису довољно добро дефинисане у чл. 48. и 49. ОЗВО-а. Резултат тога је непостојање заједничког схватања овлашћења, улога, одговорности и процедура.
- Агенција је само дјелимично извршила одговорности које су јој додијелене ОЗВО-ом.
- Веома мали број установа је акредитован и нити један програм.

Ове слабости доводе до озбиљних **посљедица** по БиХ и у домаћем и у међународном контексту.

- Како велика већина високошколских установа још увијек није акредитована, оне не могу законски да додјељују дипломе.
- Квалификације које су дипломци стекли на неакредитованим високошколским установама неће бити законски признате у оквиру БиХ. Док ниједна високошколска установа није била акредитована то можда у пракси и није представљало проблем. Међутим, како су сада завршени први поступци акредитације, могу се очекивати озбиљни проблеми везани за признавање диплома са неакредитованих високошколских установа. Прије свега, ти дипломци можда неће имати прилике да нађу запослење у јавном сектору. Друго, уколико би добили запослење, може доћи до спорова јер би дипломци са акредитованих високошколских установа могли тврдити да би само они требало да имају право на та запослења.
- У међувремену је у другим земљама у региону дошло да значајног напретка у провођењу болоњских реформи. Постоји опасност да ће БиХ још више заостати.
- Ова ситуација ће озбиљно утицати и на мобилност студената, те на репутацију високошколских установа из БиХ у Европи и региону.
- Мало је вјероватно да ће Агенција бити призната као пуноправна чланица Европске асоцијације за обезбјеђивање квалитета у високом образовању (у даљем тексту: ENQA)⁴ и/или да ће бити уврштена на листу Европског регистра за обезбјеђивање квалитета у високом образовању (у даљем тексту: EQAR)⁵. Поред неусклађености са дијеловима ESG-а, још један разлог за то јесте неискуство Агенције у провођењу поступака акредитације.

3 Препоруке стручњака

3.1 Законски прописи

(а) Оквирни закон о високом образовања

Најадекватнији и најодрживији начин да се горе утврђени недостаци ријеше и да се пружи подршка заједничком схватању и досљедној пракси у области акредитације било би појашњење релевантних дијелова ОЗВО-а. То би затим захтијевало и одређене

⁴ ENQA: www.enqa.eu. Како би постале пуноправне чланице, агенције морају проћи процес екстерне евалуације у смислу испуњавања критеријума за чланство у ENQA-и.

⁵ EQAR: www.eqar.eu. Према EQAR-у, агенције за обезбјеђивање квалитета, било у Европи или ван ње, које су путем екстерне евалуације коју проводе независни стручњаци показале да су у великој мјери усклађене са ESG-ем могу се пријавити да буду уврштене у Регистар

ревизије постојећих супсидијарних закона о високом образовању и правилника о акредитацији на нивоу Републике Српске, кантона и Брчко дистрикта. Сврха такве ревизије била би побољшање јасноће и примјењивости у складу са ESG-ем и уобичајеном праксом у оквиру Европског простора високог образовања (у даљем тексту: ЕНЕА). Треба напоменути да ради постизања овог циља није неопходно извршити пренос надлежности.

Такво ревидирање би требало да појасни да крајња одговорност за цјелокупан процес акредитације лежи на Агенцији, нарочито у погледу дефинисања и провођења процеса акредитације. То не би искључивало могућност да друге агенције проводе поступке акредитације под свеукупном одговорношћу Агенције. Поред тога, чланом 47. треба појаснити разлику између акредитације (оцјена квалитета установе или програма у односу на претходно дефинисане стандарде и одлука о усклађености) и лиценцирања (дозвола за рад) дефинисањем ових процеса. Конкретније, прегледом и ревизијом чл. 48. и 49. ОЗВО-а треба настојати појаснити сљедећа питања:

- Члан 48: Листа наведених надлежности Агенције треба да обухвата „*провођење поступака акредитације*“ (није намјера да то обавезно буде искључива одговорност)
- Члан 49, алинеја 6: На почетку ове реченице треба уврстити глагол у активном облику који ће јасно показати да је у области акредитације Агенција одговорна за надзор и осигурање досљедности и квалитета процеса и одлука, док су надлежни образовни органи одговорни само за одлуку о лиценцирању. Та би реченица могла да гласи, нпр.
 - „[У области акредитације, Агенције је надлежна за] израду и провођење поступака акредитације и доношење одлуке о акредитацији“.
- Требало би додати још једну алинеју након алинеје 6:
 - „осигурање досљедности поступака акредитације који се проводе у БиХ“.

Такве измјене и допуне би омогућиле Агенцији да преузме одговорност за рјешавање других области за које је утврђена потреба за појашњењем.

(b) Усклађивање поступака акредитације

Осим пожељних појашњења у ОЗВО-у, било би веома препоручљиво да се многи од закона о високом образовању и правилника о акредитацији на нивоу Републике Српске, кантона и Брчко дистрикта одмах ревидирају и измјене и допуне како би се у потпуности испуниле намјере и дух ОЗВО-а. Закони о високом образовању и правилници о акредитацији треба да буду међусобно досљедни и досљедни са ОЗВО-ом како би се пружила подршка заједничком схватању и транспарентном систему акредитације. Значајне области на које између осталих треба обратити пажњу су сљедеће:

(1) Независност процеса акредитације и одлука

ESG-ем се нарочито наглашава независност тијела које проводи обезбјеђивање квалитета у односу на „високошколске установе, министарства и друге заинтересоване

стране“ (Стандард 3.6 ESG-а).⁶ Независност у односу и на установе и на органе политичке власти везана је за процесе и доношење одлука. Агенција је и успостављена имајући овај стандард на уму. Међутим, тренутно надлежни образовни органи имају одлучујућу улогу у поступцима акредитације, а јасно је да је то у супротности са ESG-ем. На примјер, очекивало би се да агенција за обезбјеђивање квалитета самостално одабере комисију стручњака.

Из тога слиједи да је приоритет да се одреди и опише да Агенција проводи поступке акредитације и доноси одлуке о акредитацији, те да интереси и активности надлежних образовних органа не смију штетити независности процеса акредитације и одлучивања о њима. Уколико се то не постигне, то ће представљати сметњу сваком будућем европском признавању акредитације у БиХ.

(2) Обавезна природа и цикличност акредитације

Обавезна природа акредитације слиједи из услова да само акредитоване високошколске установе могу законски додијељивати степене образовања. То треба јасно одредити у законима о високом образовању и правилницима о акредитацији на нивоу Републике Српске, кантона и Брчко дистрикта. У складу са ESG-ем, акредитација установа и програма мора се проводити циклично. Дужина циклуса мора се јасно дефинисати.

Како би Агенција постигла горе наведени циљ, она треба да изради приједлог. На основу тог приједлога, Министарство цивилних послова треба да преузме вођство у осигурању усклађености закона о високом образовању и правилника о акредитацији на нивоу Републике Српске, кантона и Брчко дистрикта.

3.2 Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета

Агенција сада мора да преузме снажно вођство у свим областима које према ОЗВО-у потпадају под њену надлежност. Агенција мора да преузме пуна овлашћења и одговорност за водећу улогу у свим аспектима акредитације, на један активан начин, преузимајући иницијативу гдје год је то потребно. У складу са надлежностима Агенције из ОЗВО-а, та одговорност обухвата осигурање да сви поступци акредитације који се проводе у БиХ испуњавају услове из ESG-а.

Како би ријешила горе наведене приоритете, Агенција ће требати да:

⁶ ESG 3.6: **Стандард:** Агенције треба да буду независне у смислу да самостално носе одговорност за свој рад и да закључци и препоруке у њиховим извјештајима не подлијежу било каквом утицају треће стране, у смислу високошколских установа, министарстава или других заинтересованих страна. **Смјернице:** Агенција своју независност треба да покаже кроз мјере као што су: оперативна независност од високошколских установа и органа власти загарантована је званичном документацијом (нпр. закони и прописи); дефиниција и вођење процедура и метода, номинација и именовање екстерних стручњака и одлука о исходима процеса обезбјеђивања квалитета доноси се аутономно и независно од органа власти, високошколских установа и органа политичког утицаја; мада се релевантни актери у високом образовању, нарочито студенти, консултују у току процеса обезбјеђивања квалитета, само је агенција одговорна за коначне исходе процеса обезбјеђивања квалитета (Видјети: www.enqa.eu/wp-content/.../ESG_3edition-2.pdf).

- ради на својим интерним структурама, појашњавајући односе у погледу управљања, руковођења и стратешког планирања, и нарочито да одреди јасну улогу Управног одбора,⁷
- изради процедуру за осигурање да се одлуке о акредитацији доносе на независан и кохерентан начин,
- изради смјернице које су прилагођеније корисницима, а ради пружања подршке у поступцима акредитације,
- осигура добру комуникацију и сарадњу са свим актерима, односно високошколским установама, надлежним образовним органима, HEAARS-ом и другим заинтересованим странама, нарочито студентима.

Ове ће мјере заједно пружити подршку ширем признавању Агенције, а самим тим и домаћег система за обезбјеђивање квалитета, на европском нивоу.

Важно је да се мјере по најзначајнијим ставкама из ових препорука предузму без одлагања. Стога Агенција треба да предложи неопходне кораке како би обезбиједила увођење процеса акредитације који су у складу са горе наведеним принципима. То се може урадити по принципу *ad hoc* рјешења, а како би се исправили најозбиљнији недостаци, истовремено не одлажући више провођење акредитације у БиХ.

⁷ Члан 51. ОЗВО-а користи термин „Governing Board”. Како Агенција увијек користи термин „Steering Board”, стручњаци ће користити овај термин кад год се говори о управљачком тијелу Агенције. (Коментар се не односи на домаћу верзију ОЗВО-а, прим.прев.)

4 Прилог 1 – Документи

Релевантне законске одредбе које се тичу обезбјеђивања квалитета – које се позивају на ОЗВО у БиХ:

- Оквирни закон о високом образовању Босне и Херцеговине, СГ БиХ бр. 59/07 и 59/09
 - Закон о високом образовању Републике Српске, СГ РС бр. 73/10, 104/11 и 84/12
 - Закон о високом образовању у Брчко дистрикту БиХ, СГ Брчко дистрикта БиХ, бр. 30/09
 - Закон о високом образовању Босанско-подрињског кантона Горажде, СН БПКГ 2/10
 - Закон о високом образовању у Херцеговачко-неретванском кантону, СН ХНК бр. 4/12
 - Закон о високом образовању Средњобосанског кантона, СН СБК бр. 4/13
 - Закон о високом образовању Жупаније Посавске, НН ЖП бр. 1/10
 - Закон о високом образовању Кантона Сарајево – пречишћени текст, СН КС бр. 22/10
 - Закон о високом образовању Тузланског кантона, СН ТК бр. 8/08, 12/09 и 13/12
 - Закон о високом образовању Унско-санског кантона, СГ УСК бр. 8/09
 - Закон о високом образовању Жупаније Западнохерцеговачке, НН ЖЗХ бр. 10/09
 - Закон о високом образовању Зеничко-добојског кантона, СН ЗДК бр. 6/09
 - Закон о високом образовању Херцегбосанске жупаније, НН ХБЖ 9/09

Извештај и закључак Активности 1.1 и Активности 1.3:

- Ковачевић, Ади / Бауман, Бастиан / Ниче, Вероника: Активност 1.1: Анализа законских прописа – Синтеза законских одредби и компилација постојећих прегледа (извјештај)
- Ковачевић, Ади / Финдли, Питер / Хопбах, Ахим / Кастелиц, Дитлинде / Хумер, Роланд: Активност 1.2: Анализа Другог и Трећег дијела ESG-а и одабраних законских оквира за обезбјеђивање квалитета (закључци са радионица о Другом и Трећем дијелу ESG-а)

Други релевантни документи које су користили међународни стручњаци за област високог образовања:

- Семоевалуациони извјештај Агенције израђен у оквиру Темпус пројекта CUBRIC⁸ и завршни извјештај стручњака након симулације посјете установи у оквиру Темпус пројекта CUBRIC
- Документи Агенције⁹
- Правилник о унутрашњој организацији Агенције¹⁰ и Статут Агенције

⁸ Основне информације о пројекту: www.hea.gov.ba/projekti/pro_tempus/cubrik/?id=3735 ili www.cubrik.eu/content/background. СЕИ Агенције: www.cubrik.eu/sites/cubrik.eu/.../SER%20HEA.pdf

⁹ Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета: Документи Агенције (2012), www.hea.gov.ba/Dokumenti/dokumenti_agencije/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1 (од 20. децембра 2013. године).

¹⁰ Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета: Интерни законски документи, www.hea.gov.ba/Dokumenti/interni_akti/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1 (од 20. децембра 2013. године).

- Документ са организационом структуром Агенције¹¹
- Програм рада Агенције за 2013. годину¹²
- Документи које је израдио Савјет Европе у оквиру заједничког пројекта „Јачање високог образовања у БиХ III“ (2010)¹³

5 Прилог 2 – Стручњаци укључени у Компоненту 1

Краткорочно ангажовани стручњаци укључени у Компоненту 1

- *Ахим Холбах*, генерални директор AQ Austria и бивши предсједник ENQA-е
- *Ади Ковачевић*, консултант AQ Austria за ЈИЕ/WUS Austria
- *Александер Колер*, Министарство за науку и истраживање Аустрије / Савјет за обезбјеђивање квалитета образовања наставника (руководилац Твининг пројекта, држава чланица Аустрија)
- *Бастиан Бауман*, самостални консултант за питања високог образовања и међународни рецензент ENQA-е
- *Дитлинде Кастелиц*, шеф Одјелјења за ревизију и консалтинг, AQ Austria
- *Питер Финдли*, помоћник директора QAA и међународни рецензент ENQA-е
- *Роланд Хумер*, консултант за управљање високим образовањем
- *Вероника Ниче*, замјеник директора WUS Austria

Подршка краткорочно ангажованим стручњацима

- *Марија Е. Вебер*, AQ Austria / RTA, држава чланица
- *Маја Мацан*, Агенција / партнер RTA, држава корисница
- *Санда Топић*, асистент RTA
- *Сузана Трубајић*, преводилац RTA

¹¹ Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета: Организациона структура, www.hea.gov.ba/odata/OrganizacijskaStruktura.aspx (од 20. децембра 2013. године).

¹² Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета: Програм рада, www.hea.gov.ba/Aktivnosti/progr/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1 (од 20. децембра 2013. године).

¹³ Канцеларија Савјета Европе у Босни и Херцеговини: www.coe.ba/web/index.php?option=com_content&task=view&id=412&Itemid=68&lang=en