



Program IPA Evropske unije za Bosnu i Hercegovinu

Jačanje institucionalnih kapaciteta u osiguranju kvaliteta

Aktivnost 1.3: Analiza zakonskih propisa – Preporuke za relevantne zainteresirane strane (Preporuke za Konferenciju ministara obrazovanja u Bosni i Hercegovini)



Projekat finansira
Evropska unija



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

Twining projekt

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

Ovaj projekt 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, projekt 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 osigurava odgovarajuću ekspertizu tokom provođenja projekta.

Osoblje projekta

Alexander Kohler, rukovodilac Twining projekta, država članica Austrija
Husein Nanić, rukovodilac Twining projekta, država korisnica Bosna i Hercegovina

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

Maja Macan, partner RTA, država korisnica Bosna i Hercegovina

Komponenta 1

Analiza zakonskih propisa / Aktivnost 1.3: Preporuke za relevantne zainteresirane strane

Međunarodni stručnjaci za oblast visokog obrazovanja angažirani na izradi preporuka

- *Achim Hopbach*, generalni direktor AQ Austria i bivši predsjednik ENQA-e
- *Adi Kovačević*, konsultant AQ Austria za JIE/WUS Austria
- *Alexander Kohler*, Ministarstvo za nauku i istraživanje Austrije / Savjet za osiguranje kvaliteta obrazovanja nastavnika (rukovodilac Twining projekta, država članica Austrija)
- *Bastian Baumann*, samostalni konsultant za pitanja visokog obrazovanja i međunarodni recenzent ENQA-e
- *Peter Findlay*, pomoćnik direktora Agencije za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju Ujedinjenog Kraljevstva (u daljem tekstu: QAA) i međunarodni recenzent ENQA-e

Lektoriranje

Suzana Trubajić, prevodilac RTA

1	Uvod	4
2	Analiza	4
3	Preporuke stručnjaka	5
3.1	Zakonski propisi	5
(a)	Okvirni zakon o visokom obrazovanju	5
(b)	Usklađivanje postupaka akreditacije	6
(1)	Nezavisnost procesa akreditacije i odluka.....	Error! Bookmark not defined.
(2)	Obavezna priroda i cikličnost akreditacije	7
3.2	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta	7
4	Prilog 1 – Dokumenti	9
5	Prilog 2 – Stručnjaci uključeni u Komponentu 1	10

1 Uvod

Preporuke date u nastavku zasnivaju se na radu međunarodnih stručnjaka za oblast visokog obrazovanja u sklopu prve komponente Twinning projekta „Jačanje institucionalnih kapaciteta u osiguranju kvaliteta“. Ta komponenta se sastojala iz „Analize zakonskih propisa vezanih za osiguranje kvaliteta u BiH“, naročito u pogledu njihove usaglašenosti sa Standardima i smjernicama za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja (u daljem tekstu: ESG).

Twinning projekat ima za cilj pružanje podrške napretku na tom evropskom putu. On nastoji podržati napore svih aktera u rješavanju općepriznatih postojećih problema u potpunom i djelotvornom provođenju sistema eksternog osiguranja kvaliteta u BiH.

Taj posao je obuhvatao dubinsku analizu zakonskih okvira i usklađivanje sa ESG-em. Eksterni stručnjaci cijene posvećenost BiH u provođenju bolonjskih reformi.

2 Analiza

Eksterni stručnjaci smatraju da Okvirni zakon o visokom obrazovanju (u daljem tekstu: OZVO) pruža dobar osnov za razvoj osiguranja kvaliteta i akreditaciju u skladu sa ESG-em. Članovi 48. i 49. predstavljaju vrijedan korak u stvaranju općeg sistema akreditacije za cijelu zemlju. Konkretno, dvije glavne odgovornosti koje su OZVO-om date Agenciji pokazuju dobre primjere evropske prakse.¹ To su akreditacija i razvoj visokog obrazovanja.

Međutim, analize stručnjaka utvrdile su postojanje regulatornih praznina u OZVO-u koje su vezane naročito na *provođenje* akreditacije.² Ova analiza pokazuje da su se te praznine rješavale u zakonima o visokom obrazovanju i pravilnicima za akreditaciju Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. No, ti dodatni zakoni i propisi u dijelovima su nedosljedni i nekoherentni, što stvara ozbiljne probleme svima koji su uključeni u ostvarivanje namjera OZVO-a. Pored toga, analiza je pokazala da u mnogim slučajevima ti supsidijarni propisi nisu u skladu sa ESG-em.³

Prilikom razmatranja aktuelnih aranžmana u oblasti eksternog osiguranja kvaliteta u BiH, stručnjaci su kao najznačajnije utvrdili sljedeće **nedostatke**:

- Generalno među akterima postoje nejasnoće o tome koje su svrhe akreditacije i koja je razlika između akreditacije i licenciranja.
- Uloge i odgovornosti u okviru sistema akreditacije nisu dovoljno dobro definirane u čl. 48. i 49. OZVO-a. Rezultat toga je nepostojanje zajedničkog shvatanja ovlaštenja, uloga, odgovornosti i procedura.

¹ Nadležnosti Agencije propisane su u čl. 48, 49. i 50. OZVO-a.

² Kovačević, Adi / Baumann, Bastian / Nitsche, Veronika: Aktivnost 1.1: Analiza zakonskih propisa – Sintaza zakonskih odredbi i kompilacija postojećih pregleda (izvještaj).

³ Kovačević, Adi / Findlay, Peter / Hopbach, Achim / Kastelliz, Dietlinde / Humer, Roland: Aktivnost 1.2: Analiza Drugog i Trećeg dijela ESG-a i odabranih zakonskih okvira za osiguranje kvaliteta (zaključci sa radionica o Drugom i Trećem dijelu ESG-a).

- Agencija je samo djelimično izvršila odgovornosti koje su joj dodijeljene OZVO-om.
- Veoma mali broj ustanova je akreditovan i niti jedan program.

Ove slabosti dovode do ozbiljnih **posljedica** po BiH i u domaćem i u međunarodnom kontekstu.

- Kako velika većina visokoškolskih ustanova još uvijek nije akreditirana, one ne mogu zakonski da dodjeljuju diplome.
- Kvalifikacije koje su diplomci stekli na neakreditiranim visokoškolskim ustanovama neće biti zakonski priznate u okviru BiH. Dok nijedna visokoškolska ustanova nije bila akreditirana to možda u praksi i nije predstavljalo problem. Međutim, kako su sada završeni prvi postupci akreditacije, mogu se očekivati ozbiljni problemi vezani za priznavanje diploma sa neakreditiranih visokoškolskih ustanova. Prije svega, ti diplomci možda neće imati prilike da nađu zaposlenje u javnom sektoru. Drugo, ukoliko bi dobili zaposlenje, može doći do sporova jer bi diplomci sa akreditiranih visokoškolskih ustanova mogli tvrditi da bi samo oni trebalo da imaju pravo na ta zaposlenja.
- U međuvremenu je u drugim zemljama u regionu došlo da značajnog napretka u provođenju bolonjskih reformi. Postoji opasnost da će BiH još više zaostati.
- Ova situacija će ozbiljno uticati i na mobilnost studenata, te na reputaciju visokoškolskih ustanova iz BiH u Evropi i regionu.
- Malo je vjerovatno da će Agencija biti priznata kao punopravna članica Evropske asocijacije za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (u daljem tekstu: ENQA)⁴ i/ili da će biti uvrštena na listu Evropskog registra za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (u daljem tekstu: EQAR)⁵. Pored neusklađenosti sa dijelovima ESG-a, još jedan razlog za to jeste neiskustvo Agencije u provođenju postupaka akreditacije.

3 Preporuke stručnjaka

3.1 Zakonski propisi

(a) Okvirni zakon o visokom obrazovanju

Najadekvatniji i najodrživiji način da se gore utvrđeni nedostaci riješe i da se pruži podrška zajedničkom shvatanju i dosljednoj praksi u oblasti akreditacije bilo bi pojašnjenje relevantnih dijelova OZVO-a. To bi zatim zahtijevalo i određene revizije postojećih supsidijarnih zakona o visokom obrazovanju i pravilnika o akreditaciji na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. Svrha takve revizije bila bi poboljšanje jasnoće i primjenjivosti u skladu sa ESG-em i uobičajenom praksom u okviru Evropskog prostora visokog obrazovanja (u daljem tekstu: EHEA). Treba napomenuti da radi postizanja ovog cilja nije neophodno izvršiti prenos nadležnosti.

Takvo revidiranje bi trebalo da pojašni da krajnja odgovornost za cjelokupan proces akreditacije leži na Agenciji, naročito u pogledu definiranja i provođenja procesa akreditacije.

⁴ ENQA: www.enqa.eu. Kako bi postale punopravne članice, agencije moraju proći proces eksterne evaluacije u smislu ispunjavanja kriterijuma za članstvo u ENQA-i.

⁵ EQAR: www.eqar.eu. Prema EQAR-u, agencije za osiguranje kvaliteta, bilo u Evropi ili van nje, koje su putem eksterne evaluacije koju provode nezavisni stručnjaci pokazale da su u velikoj mjeri usklađene sa ESG-em mogu se prijaviti da budu uvrštene u Registar

To ne bi isključivalo mogućnost da druge agencije provode postupke akreditacije pod sveukupnom odgovornošću Agencije. Pored toga, članom 47. treba pojasniti razliku između akreditacije (ocjena kvaliteta ustanove ili programa u odnosu na prethodno definirane standarde i odluka o usklađenosti) i licenciranja (dozvola za rad) definiranjem ovih procesa. Konkretnije, pregledom i revizijom čl. 48. i 49. OZVO-a treba nastojati pojasniti sljedeća pitanja:

- Član 48: Lista navedenih nadležnosti Agencije treba da obuhvata „*provođenje postupaka akreditacije*” (nije namjera da to obavezno bude isključiva odgovornost)
- Član 49, alineja 6: Na početku ove rečenice treba uvrstiti glagol u aktivnom obliku koji će jasno pokazati da je u oblasti akreditacije Agencija odgovorna za nadzor i osiguranje dosljednosti i kvaliteta procesa i odluka, dok su nadležni obrazovni organi odgovorni samo za odluku o licenciranju. Ta bi rečenica mogla da glasi, npr.
 - „[U oblasti akreditacije, Agencije je nadležna za] izradu i provođenje postupaka akreditacije i donošenje odluke o akreditaciji”.
- Trebalo bi dodati još jednu alineju nakon alineje 6:
 - „osiguranje dosljednosti postupaka akreditacije koji se provode u BiH”.

Takve izmjene i dopune bi omogućile Agenciji da preuzme odgovornost za rješavanje drugih oblasti za koje je utvrđena potreba za pojašnjenjem.

(b) Usklađivanje postupaka akreditacije

Osim poželjnih pojašnjenja u OZVO-u, bilo bi veoma preporučljivo da se mnogi od zakona o visokom obrazovanju i pravilnika o akreditaciji na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta odmah revidiraju i izmjene i dopune kako bi se u potpunosti ispunile namjere i duh OZVO-a. Zakoni o visokom obrazovanju i pravilnici o akreditaciji treba da budu međusobno dosljedni i dosljedni sa OZVO-om kako bi se pružila podrška zajedničkom shvatanju i transparentnom sistemu akreditacije. Značajne oblasti na koje između ostalih treba obratiti pažnju su sljedeće:

(1) Nezavisnost procesa akreditacije i odluka

ESG-em se naročito naglašava nezavisnost tijela koje provodi osiguranje kvaliteta u odnosu na „visokoškolske ustanove, ministarstva i druge zainteresirane strane” (Standard 3.6 ESG-a).⁶ Nezavisnost u odnosu i na ustanove i na organe političke vlasti vezana je za procese i donošenje odluka. Agencija je i uspostavljena imajući ovaj standard na umu. Međutim, trenutno nadležni obrazovni organi imaju odlučujuću ulogu u postupcima akreditacije, a jasno je da je to u suprotnosti sa ESG-em. Na primjer, očekivalo bi se da agencija za osiguranje kvaliteta samostalno odabire komisiju stručnjaka.

⁶ ESG 3.6: **Standard:** Agencije treba da budu nezavisne u smislu da samostalno snose odgovornost za svoj rad i da zaključci i preporuke u njihovim izvještajima ne podliježu bilo kakvom uticaju treće strane, u smislu visokoškolskih ustanova, ministarstava ili drugih zainteresiranih strana. **Smjernice:** Agencija svoju nezavisnost treba da pokaže kroz mjere kao što su: operativna nezavisnost od visokoškolskih ustanova i organa vlasti zagarantirana je zvaničnom dokumentacijom (npr. zakoni i propisi); definicija i vođenje procedura i metoda, nominiranje i imenovanje eksternih stručnjaka i odluka o ishodima procesa osiguranja kvaliteta donosi se autonomno i nezavisno od organa vlasti, visokoškolskih ustanova i organa političkog uticaja; mada se relevantni akteri u visokom obrazovanju, naročito studenti, konsultuju u toku procesa osiguranja kvaliteta, samo je agencija odgovorna za konačne ishode procesa osiguranja kvaliteta (Vidjeti: www.enqa.eu/wp-content/.../ESG_3edition-2.pdf).

Iz toga slijedi da je prioritet da se odredi i opiše da Agencija provodi postupke akreditacije i donosi odluke o akreditaciji, te da interesi i aktivnosti nadležnih obrazovnih organa ne smiju štetiti nezavisnosti procesa akreditacije i odlučivanja o njima. Ukoliko se to ne postigne, to će predstavljati smetnju svakom budućem evropskom priznavanju akreditacije u BiH.

(2) Obavezna priroda i cikličnost akreditacije

Obavezna priroda akreditacije slijedi iz uslova da samo akreditirane visokoškolske ustanove mogu zakonski dodijeljivati stepene obrazovanja. To treba jasno odrediti u zakonima o visokom obrazovanju i pravilnicima o akreditaciji na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta. U skladu sa ESG-em, akreditacija ustanova i programa mora se provoditi ciklično. Dužina ciklusa mora se jasno definirati.

Kako bi Agencija postigla gore navedeni cilj, ona treba da izradi prijedlog. Na osnovu tog prijedloga, Ministarstvo civilnih poslova treba da preuzme vodstvo u osiguranju usklađenosti zakona o visokom obrazovanju i pravilnika o akreditaciji na nivou Republike Srpske, kantona i Brčko distrikta.

3.2 Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta

Agencija sada mora da preuzme snažno vodstvo u svim oblastima koje prema OZVO-u potpadaju pod njenu nadležnost. Agencija mora da preuzme puna ovlaštenja i odgovornost za vodeću ulogu u svim aspektima akreditacije, na jedan aktivan način, preuzimajući inicijativu gdje god je to potrebno. U skladu sa nadležnostima Agencije iz OZVO-a, ta odgovornost obuhvata osiguranje da svi postupci akreditacije koji se provode u BiH ispunjavaju uslove iz ESG-a.

Kako bi riješila gore navedene prioritete, Agencija će trebati da:

- radi na svojim internim strukturama, pojašnjavajući odnose u pogledu upravljanja, rukovođenja i strateškog planiranja, i naročito da odredi jasnu ulogu Upravnog odbora,⁷
- izradi proceduru za osiguranje da se odluke o akreditaciji donose na nezavisan i koherentan način,
- izradi smjernice koje su prilagođenije korisnicima, a radi pružanja podrške u postupcima akreditacije,
- osigura dobru komunikaciju i saradnju sa svim akterima, odnosno visokoškolskim ustanovama, nadležnim obrazovnim organima, HEAARS-om i drugim zainteresiranim stranama, naročito studentima.

Ove će mjere zajedno pružiti podršku širem priznavanju Agencije, a samim tim i domaćeg sistema za osiguranje kvaliteta, na evropskom nivou.

Važno je da se mjere po najznačajnijim stavkama iz ovih preporuka poduzmu bez odlaganja. Stoga Agencija treba da predloži neophodne korake kako bi

⁷ Član 51. OZVO-a koristi termin „Governing Board”. Kako Agencija uvijek koristi termin „Steering Board”, stručnjaci će koristiti ovaj termin kad god se govori o upravljačkom tijelu Agencije. (Komentar se ne odnosi na domaću verziju OZVO-a, prim.prev.)

obezbijedila uvođenje procesa akreditacije koji su u skladu sa gore navedenim principima. To se može uraditi po principu *ad hoc* rješenja, a kako bi se ispravili najozbiljniji nedostaci, istovremeno ne odlažući više provođenje akreditacije u BiH.

4 Prilog 1 – Dokumenti

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

Izveštaj i zaključak Aktivnosti 1.1 i Aktivnosti 1.3:

- Kovačević, Adi / Baumann, Bastian / Nitsche, Veronika: Aktivnost 1.1: Analiza zakonskih propisa – Sinteza zakonskih odredbi i kompilacija postojećih pregleda (izvještaj)
- Kovačević, Adi / Findlay, Peter / Hopbach, Achim / Kastelliz, Dietlinde / Humer, Roland: Aktivnost 1.2: Analiza Drugog i Trećeg dijela ESG-a i odabranih zakonskih okvira za osiguranje kvaliteta (zaključci sa radionica o Drugom i Trećem dijelu ESG-a)

Drugi relevantni dokumenti koje su koristili međunarodni stručnjaci za oblast visokog obrazovanja:

- Semoevaluacioni izvještaj Agencije izrađen u okviru Tempus projekta CUBRIK⁸ i završni izvještaj stručnjaka nakon simulacije posjete ustanovi u okviru Tempus projekta CUBRIK
- Dokumenti Agencije⁹
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije¹⁰ i Statut Agencije
- Dokument sa organizacionom strukturom Agencije¹¹

⁸ Osnovne informacije o projektu: www.hea.gov.ba/projekti/pro_tempus/cubrik/?id=3735 ili www.cubrik.eu/content/background. SEI Agencije: www.cubrik.eu/sites/cubrik.eu/.../SER%20HEA.pdf

⁹ Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta: Dokumenti Agencije (2012), www.hea.gov.ba/Dokumenti/dokumenti_agencije/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1 (od 20. decembra 2013. godine).

¹⁰ Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta: Interni zakonski dokumenti, www.hea.gov.ba/Dokumenti/interni_akti/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1 (od 20. decembra 2013. godine).

¹¹ Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta: Organizaciona struktura, www.hea.gov.ba/organiza/OrganizacijskaStruktura.aspx (od 20. decembra 2013. godine).

- Program rada Agencije za 2013. godinu¹²
- Dokumenti koje je izradio Savjet Evrope u okviru zajedničkog projekta „Jačanje visokog obrazovanja u BiH III“ (2010)¹³

5 Prilog 2 – Stručnjaci uključeni u Komponentu 1

Kratkoročno angažirani stručnjaci uključeni u Komponentu 1

- *Achim Hopbach*, generalni direktor AQ Austria i bivši predsjednik ENQA-e
- *Adi Kovačević*, konsultant AQ Austria za JIE/WUS Austria
- *Alexander Kohler*, Ministarstvo za nauku i istraživanje Austrije / Savjet za osiguranje kvaliteta obrazovanja nastavnika (rukovodilac Twinning projekta, država članica Austrija)
- *Bastian Baumann*, samostalni konsultant za pitanja visokog obrazovanja i međunarodni recenzent ENQA-e
- *Dietlinde Kastelliz*, šef Odjeljenja za reviziju i konsalting, AQ Austria
- *Peter Findlay*, pomoćnik direktora QAA i međunarodni recenzent ENQA-e
- *Roland Humer*, konsultant za upravljanje visokim obrazovanjem
- *Veronika Nitsche*, zamjenik direktora WUS Austria

Podrška kratkoročno angažiranim stručnjacima

- *Maria E. Weber*, AQ Austria / RTA, država članica
- *Maja Macan*, Agencija / partner RTA, država korisnica
- *Sanda Topić*, asistent RTA
- *Suzana Trubajić*, prevodilac RTA

¹² Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta: Program rada, www.hea.gov.ba/Aktivnosti/progr/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1 (od 20. decembra 2013. godine).

¹³ Kancelarija Savjeta Evrope u Bosni i Hercegovini: www.coe.ba/web/index.php?option=com_content&task=view&id=412&Itemid=68&lang=en