



Program IPA Europske unije za Bosnu i Hercegovinu

Jačanje institucionalnih kapaciteta u osiguranju kvalitete

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



Projekat financira
Europska unija



Projekat realizira Agencija za evropske integracije i
gospodarski razvoj (AEI)

Twining projekt

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

Ovaj projekat predstavlja partnerstvo Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) i Austrije koji financira Europska unija iz sredstava Instrumenata za pretpristupnu pomoć (IPA 2011) u iznosu od 1 milion eura.

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

Osoblje projekta

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

Maria E. Weber, stalni savjetnik za pitanja Twining projekta (u daljnjem 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*, glavni ravnatelj AQ Austria i bivši predsjednik ENQA-e
- *Adi Kovačević*, konzultant AQ Austria za JIE/WUS Austria
- *Alexander Kohler*, Ministarstvo za znanost i istraživanje Austrije / Vijeće za osiguranje kvalitete obrazovanja nastavnika (rukovoditelj Twining projekta, država članica Austrija)
- *Bastian Baumann*, samostalni konzultant za pitanja visokog obrazovanja i međunarodni recenzent ENQA-e
- *Peter Findlay*, pomoćnik ravnatelja Agencije za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju Ujedinjenog Kraljevstva (u daljnjem tekstu: QAA) i međunarodni recenzent ENQA-e

Lektoriranje

Suzana Trubajić, prevoditelj 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) Neovisnost procesa akreditacije i odluka	6
(2) Obvezna priroda i cikličnost akreditacije	7
3.2 Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete	7
4 Prilog 1 – Dokumenti	9
5 Prilog 2 – Stručnjaci uključeni u Komponentu 1	10

1 Uvod

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

Twinning projekt ima za cilj pružanje podrške napretku na tom europskom putu. On nastoji podržati napore svih aktera u rješavanju općepriznatih postojećih problema u potpunom i učinkovitom provođenju sustava eksternog osiguranja kvalitete u BiH.

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

2 Analiza

Eksterni stručnjaci smatraju da Okvirni zakon o visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: OZVO) pruža dobar temelj za razvoj osiguranja kvalitete i akreditaciju u skladu sa ESG-em. Članovi 48. i 49. predstavljaju vrijedan korak u stvaranju općeg sustava akreditacije za cijelu zemlju. Konkretno, dvije glavne odgovornosti koje su OZVO-om date Agenciji pokazuju dobre primjere europske 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, županija 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 aktualnih aranžmana u oblasti eksternog osiguranja kvalitete u BiH, stručnjaci su kao najznačajnije ustvrdili sljedeće **nedostatke**:

- Općenito među akterima postoje nejasnoće o tome koje su svrhe akreditacije i koja je razlika između akreditacije i licenciranja.
- Uloge i odgovornosti u okviru sustava akreditacije nisu dovoljno dobro definirane u čl. 48. i 49. OZVO-a. Rezultat toga je nepostojanje zajedničkog shvaćanja 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 (izvješće).

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 kvalitete (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 akreditiran 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 unutar BiH. Dok niti jedna 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 provedbi bolonjskih reformi. Postoji opasnost da će BiH još više zaostati.
- Ova situacija će ozbiljno utjecati i na mobilnost studenata, te na reputaciju visokoškolskih ustanova iz BiH u Europi i regionu.
- Malo je vjerovatno da će Agencija biti priznata kao punopravna članica Evropske asocijacije za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: ENQA)⁴ i/ili da će biti uvrštena na listu Evropskog registra za osiguranje kvalitete u visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: EQAR)⁵. Pored neusklađenosti s dijelovima ESG-a, još jedan razlog za to jeste neuskustvo Agencije u provedbi 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 razini Republike Srpske, županija 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 daljnjem tekstu: EHEA). Treba napomenuti da radi postizanja ovog cilja nije neophodno izvršiti prijenos 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 kriterija za članstvo u ENQA-i.

⁵ EQAR: www.eqar.eu. Prema EQAR-u, agencije za osiguranje kvalitete, bilo u Europi ili van nje, koje su putem eksterne evaluacije koju provode neovisni 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 kvalitete ustanove ili programa u odnosu na prethodno definirane standarde i odluke o usklađenosti) i licenciranja (dozvola za rad) definiranjem ovih procesa. Konkretnije, pregledom i revizijom čl. 48. i 49. OZVO-a treba nastojati pojasniti slijedeća pitanja:

- Član 48: Lista navedenih nadležnosti Agencije treba obuhvaćati „*provođenje postupaka akreditacije*” (nije namjera da to obvezno 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 kvalitete 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 razini Republike Srpske, županija 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 potpora zajedničkom shvaćanju i transparentnom sustavu akreditacije. Značajne oblasti na koje između ostalih treba obratiti pažnju su slijedeće:

(1) Neovisnost procesa akreditacije i odluka

ESG-em se naročito naglašava neovisnost tijela koje provodi osiguranje kvalitete u odnosu na „visokoškolske ustanove, ministarstva i druge zainteresirane strane” (Standard 3.6 ESG-a).⁶ Neovisnost 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 kvalitete samostalno odabire povjerenstvo stručnjaka.

⁶ ESG 3.6: **Standard:** Agencije treba da budu neovisne u smislu da samostalno snose odgovornost za svoj rad i da zaključci i preporuke u njihovim izvješćima ne podliježu bilo kakvom utjecaju treće strane, u smislu visokoškolskih ustanova, ministarstava ili drugih zainteresiranih strana. **Smjernice:** Agencija svoju neovisnost treba da pokaže kroz mjere kao što su: operativna neovisnost od visokoškolskih ustanova i organa vlasti zagantirana je zvaničnom dokumentacijom (npr. zakoni i propisi); definicija i vođenje procedura i metoda, nominiranje i imenovanje eksternih stručnjaka i odluka o ishodima procesa osiguranja kvalitete donosi se autonomno i neovisno od organa vlasti, visokoškolskih ustanova i organa političkog utjecaja; mada se relevantni akteri u visokom obrazovanju, naročito studenti, konsultuju u tijeku procesa osiguranja kvalitete, samo je agencija odgovorna za konačne ishode procesa osiguranja kvalitete (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 neovisnosti procesa akreditacije i odlučivanja o njima. Ukoliko se to ne postigne, to će predstavljati smetnju svakom budućem europskom priznavanju akreditacije u BiH.

(2) Obvezna priroda i cikličnost akreditacije

Obavezna priroda akreditacije slijedi iz uvjeta da samo akreditirane visokoškolske ustanove mogu zakonski dodijeljivati stupnjeve obrazovanja. To treba jasno odrediti u zakonima o visokom obrazovanju i pravilnicima o akreditaciji na razini Republike Srpske, županija 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 temelju tog prijedloga, Ministarstvo civilnih poslova treba da preuzme vodstvo u osiguravanju usklađenosti zakona o visokom obrazovanju i pravilnika o akreditaciji na razini Republike Srpske, županija i Brčko distrikta.

3.2 Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete

Agencija sada mora preuzeti 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. Sukladno nadležnostima Agencije iz OZVO-a, ta odgovornost obuhvaća osiguranje da svi postupci akreditacije koji se provode u BiH ispunjavaju uvjete iz ESG-a.

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

- radi na svojim internim strukturama, pojašnjavajući odnose glede 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 neovisan i koherentan način,
- izradi smjernice koje su prilagođenije korisnicima, a radi pružanja potpore u postupcima akreditacije,
- osigura dobru komunikaciju i suradnju sa svim akterima, odnosno visokoškolskim ustanovama, nadležnim obrazovnim organima, HEAARS-om i drugim zainteresiranim stranama, naročito studentima.

Ove će mjere zajedno pružiti potporu širem priznavanju Agencije, a samim tim i domaćeg sustava za osiguranje kvalitete, na europskoj razini.

Važno je da se mjere po najznačajnijim stavkama iz ovih preporuka poduzmu bez odlaganja. Stoga Agencija treba da predloži neophodne korake kako bi osigurala uvođenje procesa akreditacije koji su sukladni gore navedenim

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.)

principima. To se može uraditi po principu *ad hoc* rješenja, a kako bi se ispravili najozbiljniji nedostaci, istovremeno ne odlažući više provedbu akreditacije u BiH.

4 Prilog 1 – Dokumenti

Relevantne zakonske odredbe koje se tiču osiguranja kvalitete – 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

Izvješće 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 (izvješće)
- 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 kvalitete (zaključci sa radionica o Drugom i Trećem dijelu ESG-a)

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

- Semoevaluaciono izvješće Agencije izrađen u okviru Tempus projekta CUBRIK⁸ i završno izvješće stručnjaka nakon simulacije posjete ustanovi u okviru Tempus projekta CUBRIK
- Dokumenti Agencije⁹
- Pravilnik o unutarnjoj 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 kvalitete: Dokumenti Agencije (2012), www.hea.gov.ba/Dokumenti/dokumenti_agencije/Archive.aspx?template_id=52&pageIndex=1 (od 20. prosinca 2013. godine).

¹⁰ Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete: 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 kvalitete: Organizaciona struktura, www.hea.gov.ba/organizaciona/OrganizacijskaStruktura.aspx (od 20. decembra 2013. godine).

- Program rada Agencije za 2013. godinu¹²
- Dokumenti koje je izradilo Vijeće Europe 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*, glavni ravnatelj AQ Austria i bivši predsjednik ENQA-e
- *Adi Kovačević*, konzultant AQ Austria za JIE/WUS Austria
- *Alexander Kohler*, Ministarstvo za znanost i istraživanje Austrije / Vijeće za osiguranje kvalitete obrazovanja nastavnika (rukovoditelj Twinning projekta, država članica Austrija)
- *Bastian Baumann*, samostalni konzultant za pitanja visokog obrazovanja i međunarodni recenzent ENQA-e
- *Dietlinde Kastelliz*, rukovoditelj Odjela za reviziju i konsalting, AQ Austria
- *Peter Findlay*, pomoćnik ravnatelja QAA i međunarodni recenzent ENQA-e
- *Roland Humer*, konzultant za upravljanje visokim obrazovanjem
- *Veronika Nitsche*, zamjenik ravnatelja 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*, prevoditelj RTA

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

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