

Ljubomir Madžar \*

## KA NOVIM OBRAZOVNIM PROSTORIMA - KOMENTAR PREDNACRTA ZAKONA O VISOKOM OBRAZOVANJU -

### TOWARDS NEW EDUCATIONAL POTENTIALITIES - REVIEW AND COMMENTARY OF THE PRELIMINARY DRAFT ACT ON HIGHER EDUCATION -

**APSTRAKT:** *Zakon o visokom obrazovanju je dugo očekivani pravni akt. Za njegovu pripremu tokom poslednje tri godine učinjeno je nekoliko neuspešnih pokušaja. Ti dosadašnji pokušaji bili su bezuspešni. Budući da je bio i ostaje stvar od najvišeg društvenog prioriteta, obnovljeni napor da se formuliše i kasnije izglasa ovaj Zakon pozdravljen je kao dobrodošlo i društveno korisno pregnuće. Pozdravljene su kao dobrodošle i glavne inovacije koje nudi ovaj zakon, a posebno njegova upadljiva usaglašenost sa Bolonjskom deklaracijom i drugim međunarodno plasiranim i prihvaćenim dokumentima. Prednacrt pomno sledi međunarodne dokumente kojima se trasiraju putevi budućeg razvoja obrazovnih sistema evropskih zemalja i obezbeđuje njihova uzajamna kompatibilnost. Takođe je istaknut još jedan broj pozitivnih doprinosa ovog Prednacrt, kao što je uvođenje jasnih i rigoroznih kriterija i postupaka za akreditaciju i kontrolu kvaliteta, uvođenje široke pokrivenosti nauka i umetnosti kao predušlova koji mora da se ispuni da bi jedna institucija mogla da se kvalifikuje kao univerzitet, fleksibilnost u režimu stu-*

*diranja uključujući domaću i međunarodnu mobilnost studenata i zahtev da škole u sistemu visokog obrazovanja imaju relativno velika jezgra stalno zaposlenih nastavnika.*

*Mnogo veći deo rada posvećen je, međutim, kritičkim napomenama. Kao prvo, Prednacrt je napravljen bez ikakvog učestvovanja privatnih univerziteta, što je okarakterisano kao oblik diskriminacije. Organizacioni model univerziteta naznačen je sa nedovoljnom jasnoćom, a posebno se ističe status fakulteta kao nedovoljno precizan i čak protivrečan. Čini se da je Prednacrt opterećen starim uklonom ka preteranoj i potencijalno pogibeljnoj centralizaciji, što drastično smanjuje kapacitet sistema u donošenju odluka. Tretman vlasništva nad imovinom fakulteta ocenjen je kao nekonzistentan i pravno neutemeljen. Neusaglašenost se otkriva i u jednom broju nadležnosti koje univerzitet ima u odnosu na fakultete i, obrnuto, u ovlašćenjima fakulteta prema univerzitetu.*

**KLJUČNE REČI:** *obrazovanje, univerzitet, Bolonjska deklaracija, ESPB, obrazovna reforma, akreditacija, organizacija obrazovnih ustanova.*

\* Univerzitet BK

**ABSTRACT:** *The Higher Education Act is a long-awaited legal act. A number of uncompleted attempts to prepare it have been undertaken in the course of the last three years. So far without success. Having been and still being a matter of highest social priority, the renewed effort to create and subsequently to enact this act is welcome as a worthwhile and a highly productive endeavor. Welcome also are the main innovations offered by this act, particularly its conspicuous consistency with the Bologna Declaration and other internationally launched and accepted documents. The draft act follows the international documents tracing down the paths of the future development of the educational systems of the European countries and providing for their mutual compatibility. A number of other positive contributions of the draft act are singled out, such as introducing clear and rigorous criteria and procedures for accreditation and quality control, introducing a wide coverage of arts and sciences as a precondition for an institution of higher education to qualify as a university, flexibility in the regime of studying including the*

*domestic and international mobility of the students and requirement for the schools of higher education to have large cores of permanently employed teaching staff.*

*A much larger part of the paper is, however, devoted to critical commentaries. To begin with, the draft is produced without any participation of the private universities, which is seen as a form of discrimination. The organizational pattern of a university is laid out with insufficient clarity and the status of departments (faculties) is particularly short of precision and even contradictory. The draft seems to be laden with the old bias towards excessive and potentially disastrous centralization, drastically reducing the decision making capacity of the system. The treatment of the property of the departments (faculties) is found inconsistent and legally unfounded. Inconsistency is also revealed in a number of prerogatives of the university vis-a-vis its departments and vice versa.*

**KEY WORDS:** *education, university, Bologna Declaration, ECTS, educational reform, accreditation, organisation of educational institutions.*

## 1. UVOD: NEOPHODNOST ZAKONSKE REGULATIVE

Predmet ovog komentara biće celokupan Prednacrt Zakona o visokom obrazovanju (u daljem tekstu *Prednacrt*) i celina onog širokog segmenta obrazovnog sistema koji je njime obuhvaćen. Iako upravljen na celinu, ovaj će tekst biti posebno usredsređen na deo sistema visokog obrazovanja koji je u privatnom sektoru vlasništva, a osnovna rešenja koja su data u Prednacrtu posmatraće (i) sa stanovišta privatnog sektora i mere u kojoj je on dobio potreban prostor za funkcionisanje i razvoj. Treba se nadati da će u aktuelnoj raspravi sa ovakvim usmerenjem biti popunjena jedna praznina. U tekućim raspravama i u razmišljanjima koja su dovela do pojedinih opredeljenja u Prednacrtu dominirala su traganja za što bo-

ljim rešenjima za državni sektor u visokom obrazovanju i pitanja koja se tiču državnog sektora nisu prestajala da budu u samom središtu ovog značajnog društvenog posla. To je umnogome i razumljivo pošto državni sektor zauzima daleko najveći deo našeg sistema visokog obrazovanja i pošto će njegova dominantna pozicija preovladavati ne samo zadugo nego, po svoj prilici, i trajno. Privatni sektor visokog obrazovanja (PSVO) našao se tako na marginama tekuće rasprave, uz rizik da se u buduću zakon ugrade neka rešenja koja bi po njega bila štetna a da to ne bude kompenzirano koristima u državnom sektoru visokog obrazovanja (DSVO) ili bilo kom drugom segmentu privrede ili društva. Ne bi bilo smotreno očekivati da se neko izvan PSVO angažuje u odbrani pozicije PSVO ili u poboljšavanju uslova za njegov rad i buduću razvoj; na tom važnom poslu očigledno treba da poradi sam PSVO. U takvom opredeljivanju polazi se od postavke da je nastojanje da se buduća rešenja dorade i tako učine povoljnim i za PSVO - neophodno i celishodno ne samo sa stanovišta usko shvaćenih, takoreći cehovskih interesa PSVO, nego i sa stanovišta celokupnog sistema visokog obrazovanja, te tako i sa tačke gledišta društva kao celine. Dobar, prosperitetan i, posebno, na planu kvaliteta uspešan PSVO poželjan je ne samo za studente, zaposlene i vlasnike obrazovnih ustanova u ovom sektoru nego i za društvo uzeto u celini.

Privatni sektor u ovoj oblasti obrazovanja predstavlja u našem društvu jednu veliku novinu. Do pre nešto više od jedne decenije ne samo što nije bilo privatnih organizacija u visokom obrazovanju nego ih nije bilo niti u jednom području obrazovnih delatnosti. Štaviše, kad su se početkom devedesetih pojavile prve privatne škole u oblasti univerzitetske nastave - u početku samo u obliku fakulteta i bez kritične mase koja bi omogućavala formiranje univerziteta - to je bio presek ne samo u našem socijalističkom razvoju nego i u svekolikoj istoriji našeg naroda; ne samo u Srbiji nego, sa nipošto upadljivim izuzetkom Grčke, u celom regionu jugoistočne Evrope. Štaviše, bila je to relativno retka pojava i u okvirima celog evropskog kontinenta; privatno visoko školstvo u savremenom smislu reči nema u Evropi niti posebno dugu tradiciju niti neku veću raširenost. Stvaranje prvih privatnih fakulteta našlo se na liniji ostvarivanja jedne vizije koja je i u evropskim razmerama bila retka i gotovo jedinstvena.

A privatno školstvo je značajno i sa najšireg društvenog stanovišta, i to zbog većeg broja razloga. *Najpre*, PSVO donosi u okviru našeg obrazovnog sistema jednu sasvim novu vrstu usluge; to što nudi PSVO razlikuje se od unekoliko standardizovanog asortimana usluga u DSVO u više nego jednoj dimenziji (novi programski sadržaji, drukčiji naglasci na pojedinim elementima unutar programskih sadržaja u kojima se dva sektora preklapaju, odlučno napuštanje predmeta i nastavnih sadržaja oblikovanih u znaku donedavno dominantnih marksističkih doktrina, drugi izbor literature, čvršće povezivanje sa centrima visoko-

školskog obrazovanja u razvijenim zemljama Zapada). *Drugo*, sama činjenica da se u obrazovnom sistemu kao celini nalazi jedan režanj znatno drukčiji od onoga što se zateklo, jedan doista nov element, predstavlja važnu promenu, jedan nesporn pomak u kvalitetu; danas se retko osporava ideja da je *diverzitet kao takav* jedna važna dimenzija kvaliteta, svojstvo koje sistem kao celinu čini efikasnijim i društveno racionalnijim. *Treće*, PSVO je uneo važne novine u samu tehnologiju nastave. To je posebno slučaj kad je reč o intenzitetu nastave i odnosu broja studenata i broja nastavnika kao jednom komponentom i indikatorom toga kvaliteta. U DSVO je, kao i u celom društvu uostalom, preovladala tehnologija ekstenzivnog studiranja, sa vrlo velikim brojem studenata i bez obaziranja na realna i sasvim opipljiva ograničenja kao što su nastavno osoblje, prostor, informatička osnova (posebno računarska baza kao deo te šire osnove), bibliotečki fond, kapacitet školske administracije... Bila je ta orijentacija samo deo jedne šire društvene orijentacije na ekstenzivni razvoj u kojoj su količine neodmereno forsirane na račun kvaliteta, sa očigledno nepovoljnim dugoročnim posledicama; u oblasti obrazovanja te su posledice svakako mnogo ozbiljnije nego na većini drugih područja društvenog života. Do posebno velikog izražaja ekstenzivni razvoj je došao na području društvenih o organizaciono-upravljačkih nauka, a to znači na području na koje je PSVO bio posebno, gotovo isključivo orijentisan. Tako je pojava i razvoj PSVO, u neku ruku neočekivano a svakako bez da je to iko planirao, popunila jednu veliku prazninu u našem obrazovnom sistemu: PSVO je ponudio intenzivne i na studenta usredsređene oblike i tehnike nastave upravo u onim sektorima obrazovanja gde su oni bili najpotrebniji. *Četvrto*, privatno školstvo je, po svemu sudeći, pokazalo veću fleksibilnost u prilagođavanju potrebama privrede i ostalih sfera društvenog života; ono je ispoljilo veću responzivnost prema potrebama sadašnjih, pa i budućih poslodavaca. Preliminarni uvidi i početne analize ritma i pravaca zapošljavanja diplomaca sa privatnih visokoobrazovnih ustanova pokazuju mnogo brže zapošljavanje i veoma uspešne poslovne karijere, sve u odnosu na alternativu koju nudi DSVO. Postoje privatni fakulteti sa kojih se diplomci, čak i u ovim notorno nepovoljnim vremenima, neposredno po diplomiranju prebacuju u organizacije u kojim počinju svoje poslovne karijere; vreme čekanja na posao gotovo da i ne postoji. Moglo bi to da se prihvati kao ohrabrujuća indikacija visoke prilagođenosti ovog segmenta obrazovnog sistema društvenim potrebama, kao i specifičnim preferencijama individualnih poslodavaca.

Iako će ovde opredeljenja formalizovana Prednacrtom biti razmatrana (i) sa stanovišta PSVO, ne bi trebalo zaključiti da PSVO ima neki u celosti specifičan i potpuno izdvojen položaj, suprotstavljen položaju DSVO. Niti bi trebalo zaključiti da za PSVO treba neka posebna regulativa, oštro odvojena od regulative

DSVO. Naprotiv, u dobre četiri petine pitanja regulativa za dva sektora morala bi po prirodi stvari da bude identična, u preovlađujućoj većini elemenata nema osnova za bilo kakvu diferencijaciju. Blok u kome se dva sektora zasad očigledno razlikuju jeste onaj koji se vezuje za finansiranje. Razlog je očigledan: državni sektor je priključen na budžet, iako se jedan njegov deo uveliko orijentisao na tržište i tržišnim signalima se ubrzano prilagođava, dok je privatni sektor (zasad!) isključivo okrenut tržištu na kome se, u celini gledano, prilično dobro snalazi.

Iako u ovom pogledu postoje donekle iznijansirana gledišta, zakon je nasušno potreban ne samo državnom nego i privatnom sektoru u obrazovanju. I PSVO je, baš kao i DSVO, sastavljen od razuđenih i kompleksnih organizacija u kojima moraju da se odrede nadležnosti, ovlašćenja, ingerencije, prerogativi s jedne, i obaveze, dužnosti, odgovornosti..., s druge strane. Moraju se odrediti i odnosi između pojedinih organizacionih delova univerziteta i fakulteta i odnosi delova prema celini. Za ovu mrežu horizontalnih i vertikalnih odnosa prilično je jasno da u svojoj osnovi može da bude uređena samo zakonom, a da u izvedenim detaljima može da bude detaljnije specifikovana brojnim podzakonskim aktima, a posebno statutima i osnivačkim aktima. Takođe je jasno da nema niti osnova niti mogućnosti da se za veliki broj elemenata temeljna zakonska regulativa diferencira prema sektorima vlasništva; ništa u tim zakonskim temeljima za gro pomenutih horizontalnih i vertikalnih odnosa nije u smislu vlasništva sektorski specifično. Primera radi, odnosi između pojedinih smerova ili katedri, odnosi između fakulteta ili odnosi između nastavnih jedinica i univerzitetske ili fakultetske biblioteke - nisu i ne mogu da budu sektorski specifični. Iako će u konkretnim detaljima odnosi između katedri, smerova, fakulteta... biti različito uređeni u pojedinim organizacijama i unutar PSVO i unutar DSVO, nema razloga za očekivanje sistematskih razlika između organizacija koje pripadaju različitim sektorima. Veliki broj odnosa jednostavno je uslovljen specifičnošću obrazovnih organizacija *kao takvih* i sa karakterom svojine nema po prirodi stvari nikakve funkcionalne ili neke druge veze. Jedini podskup veza koji će biti vlasnički izdiferenciran biće onaj koji se tiče osnivanja, finansiranja, uticaja na poslovodstvene strukture i raspodele rezultata privređivanja. U taj splet veza, međutim, Zakon o visokom obrazovanju i ne ulazi; *sedes materiae* za te nadležnosti, odgovornosti i odnose jeste Zakon o privrednim društvima.

Razmotreni horizontalni i vertikalni odnosi i prateće ingerencije i odgovornosti nisu jedini kompleks pitanja u kojima PSVO i DSVO ostaju u istom položaju i ne mogu da budu sektorski iznijansirani. Oni ostaju u istom pravnom položaju, dakle vlasnički neizdiferencirani i u pogledu širokog spleta različitih procedura, tj. načina i postupaka rešavanja doslovno svih školskih pitanja i većine drugih pitanja koja su vezana za funkcionisanje organizacija. Način donošenja i

menjanja nastavnih planova i programa, procedure odobravanja, ocenjivanja i ostalih aktivnosti u vezi sa doktorskim i magistarskim radovima, postupci izbora i unapređivanja nastavnika, režim studija i organizacija nastave... - sve su to pitanja koja sa sektorom svojine nemaju čak ni posrednih veza i uređuju se ne u skladu sa karakterom vlasništva nego prema prirodi procesa odlučivanja uslovljenih obrazovanjem kao specifičnom delatnošću. koji Iz ovog i prethodna dva pasusa sledi nedvosmislen zaključak, a to je onaj koji je na samom početku ovog odeljka i najavljen: za uređivanje brojnih odnosa i radnih postupaka koji su specifični za obrazovne institucije i opredeljeni obrazovanjem kao osobenom delatnošću - a ne karakterom vlasništva i pravima koja iz njega proizlaze - zakonska regulativa podjednako je potrebna i na isti način funkcionalno svrsishodna i u državnom i u privatnom sektoru obrazovanja. Kad bi se po nekoj neobjašnjivoj logici zakon odnosio sam na DSVO, sigurno je da bi analognu regulativu morao sebi da obezbedi i PSVO, a visoko je verovatno da bi gro regulative jednostavno preuzeo iz takvog, za DSVO donesenog zakona. Razlog je prosto u tome što ni PSVO, baš kao ni DSVO, bez zakona ne može da funkcioniše. Odnosi i procedure se moraju urediti, a da bi odgovarajući poredak bio efikasan ili zadovoljio minimum racionalnosti u nekom drugom smislu, način na koji se uređuju pojedini elementi mora da bude jedinstven. Inače ne bi bilo ni minimalne koordinacije u funkcionisanju pojedinih organizacija i sistema u celini, niti bi organizacije mogle na pravi način da komuniciraju.

Štaviše, taj složeni splet raznovrsnih odnosa i procedura ne bi, po svojoj prilici, ni mogao da se uredi unutar zasebno uzetih obrazovnih organizacija. Za uređenje nekih elemenata nedostajala bi potrebna znanja, a kod većine drugih javili bi se sukobi interesa (i parcijalnih viđenja) koji bi gotovo sigurno doveli do blokada u procedurama odlučivanja o tome kako pojedini odnosi ili procedure treba da se urede. Zakon je nasušna potreba i DSVO i PSVO, pa se to javlja kao fundamentalna činjenica koja ova dva inače (i) konkurentna sektora povezuje generalnim jedinstvom jednog krupnog, strateškog interesa. I jedan i drugi sektor mogu valjano da funkcionišu i razvijaju se samo u jednom režimu koji može da se okarakteriše kao poredak, u kome odsustvo koordinacije ne izaziva nered, hazarde raspada sistema i nepotrebno traćenje resursa, te koji pojedinačnim subjektima pruža dovoljno informacija za racionalno individualno odlučivanje. Tek takvo odlučivanje može da se uklopi u jedan širi obrazac koji će biti u saglasnosti sa društvenim potrebama a u isto vreme omogućiti da se zadovolje lokalni kriteriji odlučivanja. Privatnom sektoru u obrazovanju zakon je toliko potreban da bi ga on, ako ga država ne bi na neki način ponudila, sam formulisao ili, kako je to često bivalo, vršio žestok pritisak na državu da ga donese (Jovanović 1990/1929/, ss. 56-60; 1990/1912/, s. 46; Umbeck 1997/1971/).

## 2. POZITIVNE NOVINE U PREDNACRTU

Kad je već sama najava Zakona, samo opredeljenje da se na njemu počne intenzivno raditi, okarakterisano kao dobra vest za celokupnu univerzitetsku javnost, onda je prikladno da se na tu konstataciju neposredno nadovežu osvrti na one delove i osobenosti Prednacrta koji predstavljaju vredne novine, koji se neposredno doimaju kao pomak u odnosu na postojeću regulativu. Neka najpre bude tek pomenuta jedna činjenica koja Prednacrtnu očigledno daje vrednost ali ovde zbog svoje odvojenosti u odnosu na samu materiju Zakona neće biti iscrpnije komentarisana. To je usaglašenost predložene koncepcije sistema sa Bolonjskom deklaracijom (2003/1999/), usklađenost koja bi trebalo naš obrazovni sistem da učini kompatibilnim sa širim evropskim obrazovnim prostorom. Za kompatibilnost regulative u oblasti obrazovanja sa našim međunarodnim okruženjem važi manje-više sve ono što se za analognu kompatibilnost govori kad je reč o institucionalnom poretku u privredi. Samo kompatibilan sistem može delotvorno da komunicira sa međunarodnim okruženjem. To je u isto vreme način sticanja potrebnog međunarodnog prestiža, neophodne reputacije i osnova po kome bi nas okruženje uvrstilo u red zemalja sa sistemom koji proizvodi kvalitetne, međunarodno upotrebljive kadrove. Takvo priznavanje omogućava internacionalnu mobilnost i tih kadrova, tj. najkvalitetnijeg dela radne snage, i samih studenata. Mobilnost studenata znači da deo svog školovanja mogu da kompletiraju i na stranim univerzitetima, uključujući i one najprestižnije i najkvalitetnije. U tome je sadržana perspektiva prevazilaženja *anaerobičnosti* (D. Makavejev) našeg obrazovnog sistema, njegove pogubne izolacije koja se tako nepovoljno odrazila na njegov kvalitet. Ako igde, ta nasušno potrebna međunarodna interakcija upadljivo se prepoznaje upravo u prosveti, a ponajviše u visokom obrazovanju. Ostaje da se vidi dokle će moći da se stigne u realizaciji, ali ideja uključivanja sistema visokog obrazovanja u širi evropski okvir, ideja po kojoj bi naš sistem postao deo evropskog - ne može da se ne oceni kao potencijalno moćna, kao opredeljenje koje bi moglo da poprими epohalne dimenzije.

Nastavljajući pregled pozitivnih karakteristika Prednacrta, mora se istaći i kvalifikacija koja je sadržana u samom njegovom naslovu. Tekst je okarakterisan kao *prednacr*, a ne, recimo, *nacr*, čime je javnosti upućen važan i dobrodošao signal da je on još daleko od konačne verzije. Upućen je signal da je tekst otvoren za brojne i znatne dalje intervencije, dato je javnosti na znanje da može plodno i delotvorno da se uključi u izradu teksta koji će postati osnova institucionalnog okvira za naš obrazovni sistem. Time je bar nagoveštena mogućnosti širokog i delatnog angažovanja široke skupine društvenih činilaca u jednom ovakvom poslu čiji je opšti značaj izvan svake sumnje. Termin *prednacr* indicira jednu strate-

giju rada na Zakonu koja mnogo obećava i za koju je teško naznačiti pravu alternativu.

U daljem tekstu biće česta pozivanja na članove, stavove i tačke. Stoga je uputno uvesti ekonomičnu numeraciju. Sa  $a.b.c$  biće obeležena tačka broj  $c$  u stavu broj  $b$  člana broj  $a$ . Sa  $a.b$  biće obeležen stav  $b$  u članu  $a$ . Dakako, sa jednim slovom, npr.  $a$  biće obeležen član koji nosi taj broj. Naći će se i slučajevi članova koji sadrže samo tačke a ne i stavove; u tom slučaju će sa  $a.0.c$  biti obeležena tačka broj  $c$  u članu koji nosi broj  $a$ . Ilustracije radi, 21.5.3 označava treću tačku u petom stavu člana br. 21. Sa 18.3 biće obeležen treći stav osamnaestog člana. Sa 20.0.7 označena će biti sedma tačka dvadesetog člana koji se inače sastoji samo od jednog stava, tj. nema množinu stavova. Dobro je da se ovde usput napomene da će (i) u daljem tekstu prilično često biti korišćeni termini *univerzitet* i *fakultet*, ali će za ta dva pojma biti korišćen i generički izraz *škola*. Taj generički izraz pokriva i druge oblike visokoškolskih institucija i njihove odgovarajuće organizacione jedinice.

Sistem doktorskih studija postavljen je fleksibilno i vrlo racionalno. U 29.9 predviđena su čak tri zasebna mehanizma za kompletiranje doktorskih studija i dobijanje odgovarajućeg akademskog naslova. Do doktorata se stiže uz 300, 240 i 180 ESPB bodova, zavisno od toga koliko je bodova prikupljeno na prethodnim stadijima školovanja. Ukupan broj bodova u sve tri varijante je jednak i iznosi 480. To daje mogućnost da se na istoj putanji školovanja stiču i magistarski i doktorski stepeni; moguće je steći 300 EPSB bodova i birati između dve alternative: prva se sastoji u okončanju školovanja sa magistarskim stepenom a druga u nastavku školovanja koji treba da dovede do dokorskog naslova. Prednost ovakvog fleksibilnog sistema jeste u tome što ne traži da se na samom početku post-diplomskog studiranja donese ireverzibilna odluka za dobijanje ili dokorskog ili magistarskog stepena, nego se dobar deo studija obavlja a da ta odluka ne mora da bude donesena, tj. opcija opredeljivanja za doktorsku ili magistarsku titulu ostaje u trećoj varijanti otvorena i sačuvana tokom više od 2/3 ukupnog studiranja koje se završava doktoratom. Jako je dobro i to što su date varijante dokorskog studiranja koje se naslanjaju neposredno na akademske studije i što je data mogućnost variranja i samih dokorskkih studija u zavisnosti od dužine akademskih studija. Slična fleksibilnost ugrađena je i u magistarsko studiranje, čak i na osnovnom nivou data je mogućnost izbora - kandidat može da se orijentiše na nivo od 180 ili na viši nivo od 240 ESPB bodova. Mogućnost izbora je element koji obogaćuje obrazovni sistem, a šansa da se obrazovni sistem napusti pre ili kasnije delovaće kao pogodan selekcionni mehanizam.

U 31 prepušteno je ustanovama visokoškolskog obrazovanja da autonomno, putem međusobnih sporazuma, rešavaju pitanja priznavanja ESPB bodova i na-



stavka školovanja početog na nekoj drugoj ustanovi. To je doista celishodno rešenje budući da same škole imaju najpotpunije i najpouzdanije informacije o tome kakvi su im programi i, posebno, kakvi su u poređenju sa programima drugih škola. Školama će biti u interesu da priznaju bodove samo sa kvalitetnih škola, onih u koje imaju poverenja, pa je ovakvom stimulacijom u sistem kao celinu ugrađen dovoljno snažan poriv za podizanje kvaliteta. Štaviše, moglo bi se reći da je ovim načinom priznavanja u sistem ugrađena neka vrsta tržišta; to je svakako naglašeno decentralizovan sistem koji podstiče svakog učesnika da istrajno i sistematski podiže kvalitet, jer će on na neki način biti meren brojem škola koje priznaju poene stečene na datoj školi. Ovo je efikasan i, uz to, jasan sistem koji će, pored ostalog, smanjiti i sklonost ka zloupotrebama: eventualne zloupotrebe neposredno će se odražavati na kvalitet, pa tako i renome škole, što će uticati na broj škola koje su sa njom spremne da sarađuju u ESPB i, kroz taj broj, na važan numerički indikator kvaliteta škole. Iako je u načelu dozvoljeno sve što zakonom nije zabranjeno (*Quod lex non prohibet permissum debet videri*), dobro je što je u 26.3 eksplicitno dozvoljeno uvođenje programa, tj. izvođenje nastave na stranim jezicima. Dosad je to bilo ostvarivo samo uz specijalne i mukotržno sticane dozvole, uz administrativne prepreke koje su otežavale i poskupljivale ovaj oblik nastave koji nas je brže i delotvornije nego drugi približavao našem međunarodnom okruženju. Slično se kao nedvosmisleno dobrodošla može pozdraviti i inovacija sadržana u 38.2: institutima se dozvoljava da ostvaruju deo akreditovanih univerzitetskih magistarskih i doktorskih studijskih programa. Iz formulacije 38.2 mora se zaključiti da je institutima dozvoljena realizacija *samo dela ovih programa a ne i programa u celini*. Ovakvo ograničenje ne bi moglo da se okvalifikuje kao pozitivna strana Zakona. Poznato je da instituti u nekim važnim naučnim oblastima imaju znatno veći potencijal od univerziteta, posebno veći od potencijala kojim raspolažu fakulteti koji će (sa dobrim razlogom) zadugo još ostati autonomni i stoga nipošto povezani u nekakvu kompaktnu celinu. Pored toga, i njihove međunarodne veze često su razudnije i sadržajnije od univerzitetskih. Stoga nema sumnje da bi u takvim naučnim oblastima mogli da organizuju i kvalitetnije postdiplomske studije. Ovakvo apriorno sputavanje smanjuje potencijal ukupnog sistema za pružanje najkvalitetnijih, onih istinski vrhunskih obrazovnih usluga i sigurno nije u interesu niti ukupnog sistema obrazovanja niti društva uzetog u celini.

Izbor u nastavnička zvanja stavljen je u nadležnost univerziteta (68.2). Kao i svaka promena i ova ima svoje pozitivne i negativne implikacije. Dignut na nivo univerziteta, izbor će svakako biti objektivniji; biće izbegnuto šarenilo kriterija, pa i faktičkih tj. delatnih procedura, koje je u decentralizovanom, na fakultete naslonjenom sistemu izbora i unapređenja gotovo neminovno. Ujednačenost

kriterija značice ispravniji i čak pravičniji mehanizam izbora i unapređenja, a gotovo po definiciji značice i povećanje efikasnosti: raspoloživi potencijal biće u alokativnom smislu racionalnije razmešten. S druge strane, procedura locirana na jednoj tački, tj. dignuta na nivo univerziteta, biće neizbežno sporija. Sistem u kome za izbore i unapređenja ima onoliko tačaka koliko ima fakulteta u stanju je da u jedinici vremena produkuje mnogo veći broj odluka nego sistem u kome se taj splet komplikovanih procedura obavlja samo na jednoj tački, tj. na univerzitetskom nivou. Izbori i unapređenja odvijaće se u novom, centralizovanom sistemu mnogo sporije nego što je to bio slučaj dosada. Neki će u ovoj sporosti videti dobru stranu sistema; autor ovog teksta to mišljenje ne deli. Ipak, ovde se prihvata procena da su dobiti od ujednačenja kriterija i odgovarajućeg poboljšanja alokacije nastavničkog potencijala znatno veći od gubitaka po osnovu komplikovanja i usporavanja postupaka izbora; usporavanje postupka predstavlja razumnu cenu koju valja i treba platiti za alokativne dobitke. Univerzitetski nastavnici su mahom dugovečni i u raznim zvanjima, posebno u onim najvišim, provode produži niz godina; s obzirom na vreme koje se provodi u novostečenim zvanjima, to čekanje možda i nije tako nepovoljno. Neka bude napomenuto da je među kriterijima za izbor na prvo mesto stavljen učinak u domenu naučnoistraživačkog rada (NIR). To je i dosad bio glavni kriterijum i tako treba i da ostane. Postoje mišljenja prema kojima je veća verovatnoća da će se pedagoške i organizacione sposobnosti zateći upravo tamo gde su dobro zastupljeni rezultati NIR-a nego što je verovatnoća pojave obrnutog redosleda i odgovarajuće uslovljenosti.

Poželjne promene nagoveštene su i u režimu studija. Predviđena je mnogo čvršća i redovnija veza između studenata i nastavnika nego što je to dosad bio slučaj. Studentski rad biće kontinuirano praćen, student će biti stavljen u položaj da ne može da ne radi redovno i sistematski, a kod nemalog broja predmeta veći deo ispita biće položen tokom same školske godine, pre nego što student i pristupi nečemu što bi moglo da se nazove zvaničnim ispitom. Sa takvim aranžmanom savršeno je konzistentna odredba prema kojoj student ispit može u toku školske godine samo jednom da ponovi (93.7); time se studentima upućuje jasan signal u pogledu redovnosti koja se od njih očekuje i nagoveštava kraj jednog režima usporenog polaganja i nedozvoljeno dugog, gotovo mučnog studiranja. Dobro je rešeno i pitanje upotrebe akademskih naslova: *dr* ispred imena, a *mr* i ostale skraćenice stručnih naziva iza imena. Tako je to pitanje bilo, doduše, regulisano i (do)sadašnjim propisima, ali se ta regulativa nije poštivala; ovo je šansa da se u red uvede i u tom segmentu visokoškolske prakse. Više je nego celishodna mogućnost da se diploma i dopuna diplome izdaju i na engleskom jeziku; to je u skladu sa opštim duhom otvorenosti koji se ovim zakonom sistematski afirmiše i doprineće svojevrsnoj internacionalizaciji sistema kao jednom od strateških ci-

ljeva reforme visokog školstva. Dobro je regulisana i mogućnost (naknadnog) poništavanja doktora (i ostalih akademskih stepena i stručnih naziva). Poznato je da se na naučno-nastavnim većima slabo prate i čitaju već i referati o ocenama, a da se o samim doktorskim, magistarskim i drugim radovima i ne govori. Često su članovi komisija za ocenu jedini koji prouče rad, pa ni za njih to nije baš uvek sigurno. Zbog toga se dešava da se neke manjkavosti koje diskvalifikuju radove i kandidate, pa i mentore, otkriju tek naknadno, kad je već praktično kasno. Predviđena mogućnost poništavanja raznih akademskih i drugih naziva (npr. 103.2, 103.3 i 103.4), iako je bila sadržana i u dosadašnjim propisima, u novom Zakonu, u kontekstu njegovih bitno izmenjenih *drugih* odredbi, deluje mnogo jasnije i mnogo odlučnije. Svest da se neke diskvalifikujuće manjkavosti mogu i naknadno otkriti delovaće profilaktički na kandidate, članove komisija i, posebno, na mentore. Ovo je skup odredbi iz kojih bi mogao da usledi osetan pomak u kvalitetu obavljanja jedne izvanredno važne visokoškolske aktivnosti.

Prednacrt koristi vrlo jasan i krajnje konkretizovan jezik u odredbi kojom se na ustanovama visokog školstva zabranjuje versko, stranačko ili neko drugo političko delovanje. Nemoguće je preneglasiti važnost ovakve jedne odredbe. Doista, sam naziv univerziteta podrazumeva nekakvu celokupnost, implicira sveobuhvatnost, pa je nespojiv sa stranačkim, pa i verskim delovanjem koje je uvek, makar u nekoj meri, partikularno, već zbog samog pluraliteta i stranaka, i vera, i političkih pokreta. Univerzitet po definiciji treba da daje znanja kompatibilna sa svim političkim opredeljenjima i verskim orijentacijama. Unošenje verskih ili političkih podela narušava univerzalnost kojom univerzitet treba da se odlikuje, a eventualna konkurencija između različitih grupa ili opcija skreće pažnju sa orijentacije na učenje i istraživanje i vodi takvom trošenju vremena i energije koje je sa stanovišta misije univerziteta neproduktivno i koje ide na uštrb za ovu instituciju jedino legitimnih akademskih aktivnosti. U svom završnom izveštaju povodom predaje rektorske dužnosti (Madžar 2004) na prvo mesto sam stavio apel usmeren na totalnu depolitizaciju univerziteta, insistiranje da on ostane potpuno postrani od bilo kakvog političkog delovanja. Ovde koristim priliku da i *versko delovanje* dodam kao vid aktivnosti koja treba da ostane potpuno van univerziteta. Među studentima, a možda i zaposlenima, naći će se pripadnici različitih veroispovesti; imamo li prava da ih izlažemo demonstraciji verskih rituala koji pripadaju samo jednoj veri? U svakom slučaju, u svetlu odredbe 32.3, a posebno one u 110.1.2, postaje jasno da je i politička i verska upotreba univerziteta **kažnjiva**, pa se tako dolazi do konstatacije koju je nemoguće previše naglasiti.

Tačkom 61.0.6 predviđeno je da osnivač obezbeđuje sredstva ne samo za uobičajene nastavne aktivnosti nego i za NIR. Doduše, to je kvalifikovano napomenom da je reč o NIR-u „koji je u funkciji podizanja kvaliteta nastave“. I pored te

kvalifikacije, ovo je značajna odredba. Na velikom broju državnih škola NIR je faktički zamro, a situacija nije mnogo bolja ni na privatnim školama. Oživljavanje NIR-a, bolje rečeno njegovo vraćanje na univerzitet, jedan je od najviših prioriteta u reformi visokog školstva. To neće moći da se uradi ako se ostane na nivou pukih deklaracija; da bi se NIR rehabilitovao i počeo uspešno razvijati, i on, baš kao i obrazovne aktivnosti, treba da dobije svoju pouzdanu i dovoljno snažnu materijalnu osnovu.

Konferencija univerziteta je važno telo o kome će biti reči u daljem tekstu. Ovde će biti istaknuta samo jedna dobro pogođena odredba koja se odnosi na sastav ovog tela. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da je jedna od njegovih slabosti bila i njegova nedovoljno reprezentativna) kompozicija: nezavisno od veličine, u tom organu podjednako su bili zastupljeni svi univerziteti. Veliki univerziteti, kao što je Beogradski, opravdano su isticali da su na ovaj način diskriminirani. Stav 19.6 Prednacrta znatno ide u susret ispravljanju ove anomalije: na svakih 15.000 studenata (alternativa 1.000 nastavnika i saradnika) univerzitet stiče pravo da u Konferenciju delegira još po jednog predstavnika u Konferenciju univerziteta. Moglo bi se razmisliti o još jednoj alternativni: umesto da se ova dva kriterija uzimaju alternativno, mogla bi da se prihvate i kumulativno, pa da veliki univerziteti delegiraju svoje predstavnike i po jednom i po drugom osnovu; tada bi veliki univerziteti bili jače zastupljeni, što bi odgovaralo i njihovom društvenom značaju i njihovoj sposobnosti da radu Konferencije istinski i produktivno doprinose.

### **3. NEKE DALJE POZITIVNE NOVINE I MOGUĆI UTICAJ NA PRIVATNE ŠKOLE**

Ovaj naslov zahteva preliminarno razjašnjenje. On je zamišljen tako da pokrije jedan poseban skup novina za koje će ovde biti ocenjeno da su pozitivne i posve u skladu sa opštedruštvenim interesom, ali se neće nužno naći u skladu sa interesom privatnih škola; štaviše, neke od njih će se sa tim interesom naći u oštrom sukobu i privatnim univerzitetima i fakultetima nametnuti poprilične teškoće i ne baš zanemarljive troškove. Ovo bi bio - uostalom nipošto redak ili egzotičan - primer sukoba između nekog partikularnog i najšireg društvenog interesa. U prirodi stvari ne postoji ništa što bi garantovalo sklad između različitih interesa u hijerarhiji društvenih grupa i organizacionih celina. Valja očekivati da će privatne škole žestoko reagovati na ove novine dokazujući da one nisu ni u društvenom interesu. Takođe valja očekivati i različite, možda i široko diferencirane, ocene ovih inovacija u Prednacrta. Ovo je područje na kome dobar broj analiza i ocena koje slede mogu da naiđu na kritike i neslaganja, kao i teren na kome bi ovo što sledi moglo da se ispostavi kao pogrešno. Tekst se, dakle, nast-

vlja sa pozivom čitaocu da ga prati sa posebnom pažnjom, da ga sledi sa name-rom da u njemu pronađe greške u analizi i interpretaciji i sa rešenošću da po-mogne da se te greške isprave.

Veliku pažnju, i to smesta, izazvaće stav 33.2 kojim se reguliše da visokoškolska ustanova može da ima status univerziteta (samo) ako realizuje akreditovane akademske studijske programe „**na svim nivoima studija, u okviru najmanje dva naučna polja i tri naučne oblasti**“ (podvukao Lj. M.). Taj uslov zasad ne ispunjava **nijedan privatni univerzitet** i svi su izgledi da preovlađujuća većina u dogledno vreme neće ni moći da ga ispuni. Tokom prelaznog perioda, i zadugo posle njega, nadmoćna većina (svi - -) privatnih univerziteta moraće da se zadovolji nekim nižim statusom. Za mnoge će se postaviti i pitanje da li će uspeti da se domognu i mnogo skromnijeg statusa akademije strukovnih studija (najmanje pet akreditovanih studijskih programa iz najmanje tri različite oblasti sa spiska koji će utvrditi Nacionalni savet). Privatne škole će znatno lakše doći do statusa visoke škole, za koju se traži da ostvaruje akademske osnovne, specijalističke i magistarske studije iz jedne ili više oblasti. Zahtevi u pogledu širine ovde nisu prohibitivni, ali će za nemali broj biti teško da osigura, pored osnovnih, i specijalističke i magistarske studije (kumulativno), kao i nivo nastave i ostalih aktivnosti koji će omogućiti da se programi koje izvode okarakterišu kao *akademske*. Kriteriji će po svemu sudeći biti visoki i restriktivni; za mnoge škole će se njihovo dostizanje pokazati kao teško i neizvesno. Vraćajući se na zahteve za priznavanje statusa univerziteta, možda će samo jedan, i to uz dosta sreće, dobre volje i predusretljivosti prosvetnih vlasti uspeti da obuhvati sva tri polja. Ostali će biti pome-reni, i tamo dugo ostati, na neki niži status.

To će za privatne univerzitete biti veliki udarac. Pa ipak, čini se da je takvo rešenje ispravno i društveno celishodno. U svojoj akcionoj usmerenosti i faktičkoj delatnosti univerzitet, da bi opravdao to ime, mora da bude, uz ostalo, i široko, veoma široko orijentisan. To mu implicira i sam naziv: to bi morala da bude škola koja pokriva *sve* oblasti znanja. *Universitas* na latinskom znači *celovitost, sveukupnost, sveobuhvatnost; universitas rerum* znači na tom jeziku vasseljenu, sve-mir. Mora se priznati da su se privatne škole dosta lako zaletale u poduhvate koji su imali određenu marketinšku atraktivnost i koje su činili dodatno atraktivnim tako što su im pridavali univerzitetske atribute, bez jasne utemeljenosti u širinu, ozbiljnost i naučnu proverenost ponuđenih programa; ti atributi su po pravilu, i naročito, bivali daleko od celovitosti, daleko od broja i kompozicije koji bi ovim školama istinski opravdali naziv univerziteta. Zakititi se nazivom univerziteta - i onda, a to znači praktično uvek, kad za to pravog opravdanja nije bilo - izbilo je na videlo kao važan oblik marketinške strategije; to je doista privlačilo studente i najverovatnije doprinosilo prihodima. No, taj imidž se najčešće svodio na mar-

ketinšku varku koja je vlasnicima i zaposlenima davala željene efekte ali je ostajala bez svog realnog pokrića. *Realnog* u smislu nivoa, kvaliteta i intenziteta nastave. U društvenom je interesu da se na ovom mnogostrano zamućenom području uvede red, pa makar za to mnoge privatne škole morale da plate obaranjem statusa. Tako se stiže do ocene koja će za mnoge iz PSVO biti neugodna i koju će mnogi žustro osporavati: zakonodavac je ovakvom regulativom *dobro pogodio društveni interes iako će mnogi partikularni interesi biti (za njih) krajnje neugodno povređeni*.

Sličan je, iako manje jasan u svim svojim implikacijama, uslov po kome bilo koja škola može da dobije dozvolu za rad samo pod uslovom da u realizaciji akreditovanih studijskih programa angažuje najmanje 75% nastavnika u radnom odnosu sa punim radnim vremenom. Većina privatnih škola naći će da je taj uslov ubitačan, da je neostvariv, neracionalan, diskriminatoran i duboko nepravilan. Pa ipak, univerzitet nisu prvenstveno zgrade, oprema, računari... Univerzitet pre svega čine nastavnici i saradnici, osnovna i opredeljujuća komponenta kapitala koji se javlja na univerzitetu jeste *ljudski kapital*. Mnoge privatne škole su se jako dobro snalazile angažujući u dopunskom radnom odnosu ili jednostavno u nekakvom ugovornom aranžmanu profesore koji su imali radni odnos u drugim ustanovama. U tome su privatne škole pokazale visok stepen preduzetničke dovitljivosti, te su sa relativno malim kadrovskim potencijalom, i sa u odgovarajućoj meri *smanjenim troškovima*, uspevale da realizuju dosta obimne i ambiciozno postavljene programe. Pa ipak, ne bi se reklo da je takav stil dovoljno dobar i da je prihvatljiv sa stajne tačke određene nekim širim i višim društvenim interesom. Akademska težina škole meri se prvenstveno kvalitetom i reputacijom kadrova sa kojima raspolaže. A ugovorno angažovani kadrovi, pa ni oni u dopunskom radnom odnosu, ne mogu se tretirati kao kadrovi koji pripadaju toj školi. Treba imati u vidu da se aktivnosti jednog nastavnika ne svode samo na predavanje, ispite i slične usko školske poslove. Postoji čitav snop drugih, naizgled a možda i stvarno, sporednih i manje važnih poslova koji moraju da se obavljaju i čije *kvalitetno obavljanje* tvori važnu sastavnicu kvaliteta ustanove kao celine i njene reputacije u društvu i na tržištu obrazovnih usluga. Taj snop sporednih ili ne baš sporednih ali svakako manje vidljivih aktivnosti honorarni nastavnik obavlja u svojoj matičnoj ustanovi; ustanova u kojoj je dopunski angažovan ostaje bez njegovog doprinosa tim aktivnostima ili sa jako smanjenim njegovim obimom. Zato je ustanova orijentisana u visokom stepenu na dopunske i honorarne angažmane prilično hendikepirana u tim dopunskim nastavničkim aktivnostima koje ipak predstavljaju i preduslov i nipošto zanemarljivu komponentu kvaliteta. Zato je poželjno i potrebno da visokoškolska ustanova ima u svom stalnom sastavu relativno veliki broj nastavnika kojima je ona matična, koji se u

svom osnovnom radnom angažmanu upravo na nju orijentišu. Zakonodavac je to dobro procenio i u Prednacrta je ugradio *doista visok* procenat nastavnika koji u visokoškolskoj ustanovi treba da budu angažovani sa punim radnim vremenom.

Pored pozitivnih - kako to često biva i u pravu i u životu - ova odredba ima i svoje negativne strane i učinke. No, pre nego što na njih bude dat osvrt, mora se navesti još jedan moćan argument koji govori u prilog rešenju za koje se opredelio zakonodavac. Reč je o nezaobilaznom NIR-u koji se i u ovom kontekstu nameće kao relevantan. NIR je veliki prioritet i bolna praznina na većini naših visokoškolskih ustanova i u sistemu visokog obrazovanja kao celini. NIR očigledno ne može da se temelji na dopunski angažovanim nastavnicima niti je to ikad ikome palo na pamet. Svoje aktivnosti vezane za NIR dopunski angažovani nastavnici *u celosti* ostvaruju u svojim matičnim ustanovama. Uz NIR opet idu neke ne baš naročito vidljive ali vrlo važne aktivnosti, koje se takođe potpuno obavljaju u matičnim organizacijama. Jedna od tih je, npr., rad sa mlađima i njihovo upućivanje u metodologiju i organizaciju naučnih istraživanja. Ništa od toga ne prenosi se na ustanove u kojima se nastavnici dopunski angažuju. Postavljanje NIR-a na osnovu u kojoj bi neku važniju ulogu imali dopunski angažovani nastavnici u tolikoj je meri van domena ostvarivog i u praksi sretanog da se slobodno može zaključiti da ona škola koja se oslanja na nastavnike iz ugovornog i sličnog odnosa *čak i nema ambicije i prave planove u domenu NIR-a* i da se u duhu jednog pragmatizma koji ima ingredijente vulgarnosti angažovala na голу nastavu, što će reći na aktivnost koja je neposredno lukrativna i funkcionalna sa stanovišta partikularnog finansijskog, ali sigurno ne i sa šireg društvenog interesa. Društvo u principu ne treba da podržava, pa ni da preko neke mere dozvoljava, stil visokoškolskog podučavanja koji je pragmatično orijentisan samo na studente i školarine a u kom NIR gotovo da i ne postoji. Onaj kome NIR nije važan i visoko vredan deo sadržaja tekuće delatnosti i razvojnih napora samim tim signalizira da mu kvalitet nije neka veća preokupacija i ne bi ni trebalo da dobije bilo kakvu društvenu podršku. Naprotiv. Treba zapaziti da je u ovoj analizi NIR-u data takoreći dvostruka funkcija: on prvo ima svoju samostalnu, intrinzičnu vrednost i kao dodatak postojećoj sumi naučnih znanja i kao element koji oplemenjuje nastavu i podiže joj kvalitet; druga funkcija je merna i signalna - NIR je kao lakmusov papir, on je indikator mere u kojoj se data ustanova orijentiše na ono što je u njenoj ukupnoj delatnosti najvrednije, pa tako i kao, doduše posredan ali zato ne i manje značajan, pokazatelj kvaliteta sveukupnog rada visokoškolske ustanove, a posebno same nastave.

Kako je nagovešteno, ovo insistiranje na visokom procentu nastavnika koji su u radnom odnosu sa punim radnim vremenom ima i svoju drugu, troškovnu

stranu. Malo je rešenja koja donose samo korisne efekte bez pratećih nepoželjnih učinaka. Srbija je zemlja sa oskudnim nastavničkim - i, uopšte, intelektualnim, ekspertskim... - potencijalom i jasan je državni i društveni interes da se on što potpunije koristi. Pružanje što šire slobode, otvaranje maksimalnih prostora za sve moguće vrste i vidove angažovanja - sigurno je na liniji što potpunijeg, pa tako i društveno celishodnog korišćenja tog potencijala. U režimu u kome profesori i ostali stručnjaci dobiju najšire, skoro neograničene mogućnosti angažovanja taj oskudni potencijal biće najbolje iskorišćen. Iz tog potencijala društvo će, bar u standardnom statičkom smislu, uz minimum ograničenja izvući najveće učinke. Zbog ograničenja koja, makar i posredno, unosi u alokativne procese, ovaj Zakon nedvosmisleno *umanjuje alokativnu efikasnost* kako je definisana u neposredno prethodećim redovima. To, međutim, može, a po ovoj proceni i jeste, kompenzirano porastom na neki način definisane dinamičke efikasnosti. Taj *neki način* obuhvata širi krug učinaka u koje se ovde ne može ulaziti. Neka bude još jednom podvučen već pomenuti pritisak na škole da razviju NIR, te tako krenu putanjom sistematskog podizanja kvaliteta, kao i činjenica da sa visokim procentom sopstvenih a ne dopunski najmljenih kadrova podižu nivo i obuhvatnost jednog niza manje vidljivih pratećih aktivnosti. Ove aktivnosti *nisu nastava*, ali znatno utiču na kvalitet celokupnog rada škole, pa u tom sklopu i nastave. Ovaj standard bi mogao da ima za posledicu da jedan broj privatnih ustanova visokoškolskog obrazovanja ne bi mogao da opstane. Ovaj efekat nije lako oceniti. On svakako uključuje izvestan gubitak već uloženog kapitala, te tako nesumnjivo znači štetu i trošak. Međutim, on unosi i jednu zdravu selekciju, jedno proređivanje nečega što mnogima izgleda kao gusto izđikala šikara privatnih škola. Zavisno od tačke gledišta, ovakvo krčenje našeg obrazovnog terena moglo bi da se okvalifikuje kao dobrodošao, ozdravljajući učinak.

Važan je - a može se očekivati da će takođe izazvati i žestoke i brojne otpore i komentare - i stav 42.9 kojim se predviđa da „viskološkolska ustanova čiji osnivač nije Republika“, tj. ona u privatnom sektoru, „dostavi i bankarsku garanciju za nastavlanje i dovršenje studija u slučaju prestanka rada... prema broju studenata za koji je ustanova akreditovana“. Time se faktički uvećava kapital potreban da bi se sa privatnom inicijativom ušlo u ovu delatnost i smanjuje buduća populacija privatnih škola. Bankarske garancije nigde nisu slobodno dobro. Uvećana faktička ulaganja imaju, pored ostalog, za posledicu i povećavanje troškova na privatnim školama, što znači i troškova studiranja i odgovarajućih školarina koje treba da ih pokriju. To je (bar sa gledišta privatnih škola) negativna strana ovog rešenja. Ono, dakako, ima i svoju pozitivnu stranu. Ono studentima daje potrebnu sigurnost. Po tom osnovu ono privatnim školama daje jednu nipošto zanemarljivu dimenziju tržišne atraktivnosti. S druge strane, privatne škole su u pro-



seku manje sigurne nego državne, a mogućnost njihovog bankrotiranja ili prestanka rada po nekom drugom osnovu dovodi studente u neugodne situacije. U neugodnu situaciju dovodi i državu, jer studenti kojima je prestala mogućnost nastavka i dovršenja školovanja postaju društveni problem i država ne može lako da odoli pritisku da njihovo školovanje omogući na ustanovama u DSVO, te tako o državnom trošku. Tako rizik koji nose škole u PSVO u krajnjoj liniji, makar i delom, pada na državu. Naravno da to nije zadovoljavajuće stanje stvari: država ne bi trebalo da bude činilac na koji će pasti rizik poslovanja organizacija u privatnom sektoru, i to na izrazito asimetričan način. Asimetrija tog načina sastoji se u okolnosti da pozitivne efekte vezane za taj rizik, njegovu takoreći profitnu stranu, prisvaja privatni sektor, a kad se dogodi gubitak, što je neizbežna druga strana tog rizika, on pada na državu. Prirodu te asimetrije dobro je razumeo i rimski zakonodavac: *Secundum natura est commoda cuiusque rei eum sequi quem sequentur incommoda*. Zakonodavac je državu razmatranom odredbom savim umesno u mudro zaštitio od te asimetrije - ko hoće da zarađuje dohodak školujući studente, taj mora o svom trošku za njih da obezbedi nesmetan nastavak studiranja u slučaju da se desi kakva poslovna havarija.

#### 4. REGULATIVA KOJA POGORŠAVA POLOŽAJ PRIVATNOG SEKTORA

I ovaj naslov traži razjašnjenje. Položaj škola u PSVO pogoršavaju i određivanja i rešenja opisana u prethodnom odeljku, ali su te promene okarakterisane kao pozitivne sa nekog šireg društvenog stanovišta, bar kako se ono razumeva u ovom tekstu i rezonovanju na koje se on naslanja. Ovde je, međutim, reč o regulativnim inovacijama koje idu na uštrb privatnog sektora, za koje se čak dobija utisak da su inspirisane netrpeljivošću prema PSVO, tako da ovom sektoru nanose štete a da iza njih ne stoje nikakve društvene koristi u nekom opštijem smislu. To bi, dakle, bile štete za koje se ima utisak da im je krajnji (možda i namerni) učinak zakidanje PSVO i njegovo potiskivanje bez kompenzatornih koristi na nekom višem i obuhvatnijem nivou.

Naše društvo je hronično opterećeno kolektivističkim sindromom. Kultura slobode je još uvek na nezadovoljavajućem nivou i svi su izgledi da će takva opstajati i u neugodno dugom budućem vremenu. Diferencijacija se ne prašta, a oni natprosečno bogati ili natprosečno uspešni automatski se ne samo sumnjiče nego i okrivljuju. Privatni sektor, kao područje na kome se ljudi i organizacije diferenciraju po logici stvari, daleko je od toga da u našoj široj, pa čak i akademskoj javnosti bude na pravi način prihvaćen. Averzija prema bogatom, pa tako u izvedenom odnosu i prema privatnom, jedna je od invarijanti svekolike naše judeo-hrišćanske civilizacije. Treba se setiti Hristove toliko puta citirane izreke *Facilius*

*est camelum per foramen acus transire, quam divitem intrare regnum coelorum.* Sva je sreća da ta invarijanta nije u istom stepenu dolazila do izražaja u svim stadijima razvitka civilizacije i što se sam taj razvitak može u jednoj važnoj dimenziji tumačiti kao proces emancipacije od načina mišljenja impliciranog doslovnim tumačenjem čuvene Hristove sentencije. Naša društvena svest je još prilično daleko od prevazilaženja stava koji proizlazi iz bukvalnog shvatanja ove strašne osude bogatih. Privatni sektor je neka vrsta stranog tela koje se sa neodobravanjem trpi a koje je utoliko odbojnije što nema mogućnosti da bude radikalno odbačeno. Antipatija prema privatnom vlasništvu nije jednako zastupljena u svim sektorima privrede; za jedan broj sektora se postupno prihvata da im je privatna svojina prirodna institucionalna osnovica, dok se za neke drži da im ovaj oblik svojine jednostavno nije primeren.

Obrazovanje je među onim sektorima za koje će se u velikom delu naše javnosti istrajno smatrati da su sa privatnim vlasništvom jednostavno nespojivi. Tome doprinose i *objektivno date*, strukturno uslovljene *osobenosti* tog sektora, kome i najodlučniji zagovornici privatizacije priznaju da poseduje crte koje ga, u odnosu na druge sektore, čine manje pogodnim za tržište. Bez inhibicija se ističu takve preteće karakteristike sektora obrazovanja kao što su eksternalije, svojstva javnog dobra, specijalna svojstva usluga koje ovaj sektor pruža (*merit goods*)... (Halpern 2001, posebno pp. 153-4). *Drugi činilac* je jaka evropska tradicija **odsustva** privatnog sektora u delatnosti obrazovanja. U moderno doba on je u skoro svim evropskim državama, ekonomski uznapredovalim i svim ostalim, bio na brizi, na trošku i pod okriljem države. Ne bi se moglo reći da u Evropi postoji neka vidljiva naklonost prema privatnom sektoru u obrazovanju. Neobično je i gotovo neverovatno da je Srbija, po zastupljenosti privatnog sektora u visokoškolskom obrazovanju, negde na čelu rang liste evropskih zemalja. Mnogo je takvih koji će ovu specifičnost protumačiti kao tek još jednu devijaciju u mnogostruko deformisanom društvenom razvoju ove republike. U bivšim jugoslovenskim republikama, sa izuzetkom Makedonije koja spada u najnerazvijenije, donedavno privatnog sektora u visokom obrazovanju doslovno nije bilo a sada jedva da može da se govori o njegovim skromnim počecima. Toliko ga je malo da i podaci o njemu teško stižu na naše prostore. Razvijanje visokoškolskog sistema u privatnom vlasništvu je možda jedan emancipacijski proces koji i samoj Evropi tek predstoji.

*Treći razlog* zaslužuje više pažnje i sastoji se u ponašanju, poslovnoj politici i aktuelnoj organizaciji samih institucija u našem PSVO. Taj razlog se deli na dva podrazloga. Prvi je vezan za skorašnju pojavu, odnosno nedovoljnu tradiciju privatnih škola u sistemu visokog obrazovanja. Bez iskustva i tradicije, one se u mnogim domenima teško mogu takmičiti sa državnim školama koje imaju više-

decenijsku pa i vekovnu tradiciju. Do vrhunskog kvaliteta se stiže raznim putevima i uz oslonac na različita sredstva, ali je tradicija, dužina perioda postojanja i prikupljanja iskustava, tj. vreme koje je jedna organizacija imala na raspolaganju za učenje, jedan od moćnih instrumenata podizanja kvaliteta. Tradicija i učenje su dimenzija koja do snažnog izražaja dolazi kod svih organizacija, a kod onih u oblasti obrazovanja po svoj prilici mnogo više nego kod drugih. To je u isto vreme i dimenzija u kojoj državne škole imaju krupnu prednost i u kojoj se privatne sa njima ne mogu ravnopravno takmičiti. Drugi podrazlog je samo ponašanje privatnih visokoškolskih ustanova. Kod jednog broja tih škola dolazi do izražaja jedan oportunistički, naglašeni tržišni pragmatizam koji na kratak rok donosi znatne finansijske efekte, ali na dugi rok vodi u kompromitaciju i preti da podseče tržišni potencijal privatnih škola. Može se govoriti i o svojevrstnim eksternim disekonomijama koje se sastoje u tome da svojom prenaplašenom orijentacijom na dobit i odgovarajućim zapostavljanjem kvaliteta jedna privatna škola ne samo da ruši svoju reputaciju nego baca senku i na sve ostale privatne škole. Najopasnija je za imidž ovih škola kombinacija uglavnom vrlo liberalne politike upisa („može da se upiše svako ko je spreman da plati“, komentar je koji ne može da se ne registruje niti može lako da se pobija) i visoke prolaznosti, tj. velikog količnika broja diplomiranih i broja upisanih. Za dobar broj škola to automatski vodi zaključku o nedovoljnoj brizi za kvalitet i o neodmerenoj brizi za finansijske učinke. Zaključak može kratko da se rezimira: za lako uočljiv otpor javnosti prema privatnom školstvu postoji komplikovano mnoštvo faktora. Neki su objektivne prirode i privatne škole ne mogu povodom njih ništa da urade; postoje, međutim, i činioци koji direktno izviru iz kratkoročno postavljene, u stvari kratkovide, poslovne politike, što će reći iz njihovog odveć često vidljivog oportunističkog ponašanja za koje su same odgovorne.

Rezultat svih ovih, toliko raznovrsnih činilaca koji podrivaju popularnost ustanova u PSVO jeste jedan manje ili više vidljiv i ne uvek jednako ispoljen otpor u javnosti. U delu javnosti koji je povezan sa državnim univerzitetima i sa njima intelektualno i poslovno komunicira taj otpor je znatno veći, te poprma svojstva žilave istrajnosti i nekakve neprijateljske doslednosti. Jedan razlog za ovakav neprijateljski stav jeste i očigledna konkurencija koju državne škole trpe od privatnih, ali bi bilo pogrešno sve svoditi na nekakvu zavist i konkurenciju. Racionalan stav za sve u PSVO bio bi pomno osredsređivanje upravo na one pojave koje su posledica neodmerenog pragmatizma istaknutog u prethodnom pasusu, koje su kratkoročno, ali ne i na duži rok, možda profitabilne a na koje škole iz PSVO očigledno mogu da utiču.

Bilo kako bilo, odbojnost prema PSVO došla je do izražaja i u ovom Prednacrtnu, i to u meri koja ne bi mogla da se okarakterise kao slučajna. To je i prva kri-

tika Prednacrt, ovoga puta sa pozicija privatnih škola, ali u isto vreme sa pretenzijom da bude i objektivno zasnovana. Prednacrt je, naime, napravila Komisija koju je formirao Rektor Beogradskog univerziteta, i to na inicijativu ministra prosvete i sporta. U toj Komisiji bili su zastupljeni isključivo predstavnici državnih univerziteta, mahom Beogradskog, bez ijednog predstavnika bilo kog privatnog univerziteta u Republici. To je jedan vid diskriminacije i vidljiv izraz upravo podvučenog odbojnog stava (državne) univerzitetske javnosti prema institucijama u PSVO. Rad na Prednacrtu sastojao se u stvari od dve faze - pisanja i usvajanja. U pisanju su učestvovali mahom stručnjaci sa Beogradskog univerziteta, uz učešće Novosadskog univerziteta i Univerziteta umetnosti, a u postupku usvajanja učestvovali su predstavnici *svih državnih i nijednog privatnog univerziteta ili fakulteta*. Jedini državni univerzitet koji nije bio zastupljen ni u fazi utvrđivanja konačnog teksta bio je prištinski, a to je verovatno uslovljeno poznatim tehničkim teškoćama vezanim za lokaciju tog univerziteta i specifični položaj u kome se nalazi poslednjih pet godina.

Takav postupak je i diskriminatoran i neracionalan, i to ne samo zbog toga što ne garantuje adekvatno uzimanje u obzir potreba i specifičnosti PSVO, nego i stoga što za pisanje dobrog zakona treba raspolagati znanjima o svim kategorijama visokoobrazovnih institucija, a u njih spadaju sigurno i one u privatnom sektoru. Ova činjenica ima utoliko veću težinu što je u pisanju prethodnih verzija zakona dolazilo do grubih, moglo bi da se kaže drastičnih grešaka upravo u vezi sa regulativom koja se odnosila na PSVO a povodom koje su promašaji načinjeni zato što u izradi zakona nije bila angažovana i specijalizovana ekspertiza iz samog PSVO. U ranijim verzijama Nacrta Zakona o visokom obrazovanju predviđeno je, primera radi, sasvim liberalno i proizvoljno integrisanje pojedinih visokoškolskih institucija - u obliku udruživanja fakulteta u univerzitete - na vodeći računa o specifičnostima sektora vlasništva. Greške su proistekle iz jednostrane zaokupljenosti ustanovama u državnom sektoru, gde je vlasništvo jedinstveno i ne predstavlja prepreku za takve integracije. Međutim, primena sličnih operacija na PSVO značila je duboko zadiranje u privatnu svojinu, nasilno spajanje jedinica koje pripadaju različitim vlasnicima i izmenu svojinske strukture bez saglasnosti volja onih o čijem se vlasništvu radi. O tim greškama sačinjen je pisani tekst (Madžar 2003a) i argumentacija prezentirana u njima bila je uvažena i pojedini delovi teksta kasnije u raspravama citirani.

U komentarima povodom ovog zaobilaženja privatnih škola u izradi Prednacrt čulo se da su državni univerziteti uključeni u ovaj poduhvat zato što su pre toga sačinili sopstvene prednacrt, pa ih je to kvalifikovalo za učestvovanje u Komisiji koja je izradila ovaj zajednički i službeni Prednacrt. Dobro bi bilo kad bi ti prednacrti bili dati na uvid celokupnoj univerzitetskoj, odnosno visokoškolskoj

javnosti; prvo, kao dokaz da tako nešto doista i postoji, i drugo, kao izvor ideja i radnog materijala za dalji rad na Prednacrtnu. Moglo bi da se pojavi i tumačenje prema kome je ovaj Prednacrt dokument koji su samoinicijativno uradili državni univerziteti i da ni privatne niko nije sprečavao da napišu svoj odgovarajući dokument. Takvom tumačenju mogla bi da se suprotstavi činjenica da je ceo pot-hvat ostvaren „na inicijativu ministra prosvete i sporta Republike Srbije“, što ga institucionalno odvaja od skupine državnih univerziteta i čini zvaničnim, tj. državnim dokumentom.

Sličan diskriminatorski tretman zapaža se i u predlogu sastava Konferencije univerziteta, Konferencije akademija strukovnih studija i studentskih konferencija. Najkraće rečeno, u sva tri tela predviđa se u prvoj i osnovnoj varijanti da budu zastupljeni samo državni univerziteti i akademije, a tek se u daljim odredbama, u vidu dispozitivnih normi, dozvoljava da u ova tela *mog*u da budu uključene i privatne škole. Prvo i osnovno rešenje je, dakle, ekskluzivno okrenuto državnim školama, za njih je osigurano da su u tim telima zastupljene, a privatne škole u istim tim telima *mog*u ali ne moraju da budu zastupljene. Mora se reći da bi ovakvo rešenje, ukoliko u daljim raspravama i odlučivanju ne bude izmenjeno, bilo korak nazad u odnosu na dosadašnju zakonsku regulativu. Privatni univerziteti su u analognim telima bili zastupljeni i, koliko može objektivno da ceni neko ko je u njima učestvovao kao predstavnik iz privatnog sektora, oni su njihovom radu dali dovoljno vidljiv doprinos. Baš kao što su aktivno bili angažovani i u Republičkom savetu za razvoj univerzitetskog obrazovanja i njegovim telima, uključujući i Akreditacionu komisiju. Nije teško doći do odgovora na pitanje da li u pomenutim telima koja okupljaju ustanove visokoškolskog obrazovanja treba da budu zastupljene i privatne škole. Odgovor zavisi od daljeg pitanja postoji li neka skupina problema koji su zajednički i državnim i privatnim školama i koji ih samim tim funkcionalno povezuju. Jasno je da takva zajednička pitanja postoje, da se lako razaznaju stvari koje sa jednakim osnovama i težinom dotiču i privatni i društveni sektor, te da oba sektora, bez ikakvog spuštanja na nivo dispozitivnih normi, u tim telima automatski i bez uslovljavanja treba da budu zastupljeni. Dovoljno je pomenuti upisnu politiku o kojoj će biti reči u daljem tekstu, pa da se potkrepi ovaj stav: očigledno je da se svakog sektora, a i društva u celini, i te kako tiče koliko studenata upisuje onaj drugi sektor i da se koordinacija odluka na nivou oba sektora nameće kao nezaobilazan imperativ.

Nezastupljenost škola iz PSVO dolazi do izražaja i u samim odredbama Prednacrta. U nadležnostima Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta sadržano je, pored ostalog, i predlaganje standarda i postupka za kontrolu efikasnosti visokoškolskih institucija i jedinica u njihovom sastavu (14.1.4), a potom i sprovođenje „kontrole efikasnosti visokoškolskih ustanova i njihovih jedinica“

(14.1.8). Ovakav pristup odražava jednostranu usmerenost Komisije na državne škole. Iz te jednostranosti je sledilo ignorisanje specifičnosti privatnih škola, nezimanje u obzir jasne činjenice da su one, ostajući u mnogim dimenzijama analogne ili potpuno istovetne sa državnim, u jednom broju aspekata u odnosu na njih ipak *veoma različite*. Postavljanje standarda i kontrola efikasnosti ima smisla kod državnih škola - naravno u onoj meri u kojoj se efikasnost uopšte može meriti i obezbeđivati administrativnim i činovničkim sredstvima i načinima - ali kod privatnih škola takav koncept nema smisla. One su okrenute tržištu i tamo se standardi efikasnosti automatski nameću i mehanizmi za njeno osiguravanje sami po sebi uspostavljaju. Eventualna nedovoljna efikasnost privatnih škola biće neposredno dijagnosticirana niskom tržišnom atraktivnošću, malim zaradivačkim potencijalom i, u nekim slučajevima, golom nemogućnošću opstanka u konkurentskom okruženju. Nikakvi drugi standardi, a posebno nikakvi činovnički metodi i procedure nisu potrebni. Budući da i privatni sektor na području visokog obrazovanja obavlja jedan vanredno značajan posao u kome je i te kako zastupljen javni interes, jasno je da i on, baš kao i državni, treba da bude podvrgnut rigoroznoj i permanentnoj kontroli kvaliteta i da za tu svrhu moraju da budu razvijeni - za oba sektora vlasništva očigledno jedinstveni - i standardi i procedure. U elementima kvaliteta dva sektora su očigledno jedinstveni i moraju da budu jednako tretirani, ali u pogledu efikasnosti oni su očigledno u bitno različitom položaju i ono što treba jednom sigurno nije potrebno i drugom.

Posebno je potencijalno pogubna diskriminacija, bolje rečeno zaobilaženje u oblasti upisne politike. Tačka 23.0.2 predviđa da Ministarstvo prosvete i sporta, u okviru svojih administrativnih dužnosti, „planira politiku upisa studenata na studije koje ostvaruju visokoškolske ustanove čiji je osnivač Republika“. Jednako je decidan u tom pogledu 87.3 u kome se reguliše da odluku o broju studenata za upis na škole čiji je osnivač Republika donosi Vlada, a nema ni reči o privatnim školama. Zakonodavac je svestan da je u upisnoj politici potrebna koordinacija. Ako igde, ovde leva ruka treba da zna šta radi desna. U broju upisanih mora da se obezbedi određena srazmera; tržišni ili neki drugi spontani signali tu srazmeru ne mogu pravovremeno niti na pravi način da osiguraju. Efekti koje društvo (i pojedinci) može da očekuje od broja upisanih na datom obrazovnom profilu sigurno i očevidno zavise od broja upisanih, odnosno potencijalno diplomiranih (i) na drugim profilima. Učinci koji se mogu očekivati od broja diplomiranih različitih obrazovnih profila visoko su međuzavisni; tim složenim sistemom mora se upravljati na nivou celine. Međutim, zakonodavac je potpuno smetnuo s uma da koordinacija u sferi upisne politike ne može da ima smisla ako se ograniči na jedan sektor. Zaludno je ograničavati, pa i podsticati, broj upisanih u državnim školama ako se ne zna šta se događa na privatnim školama. Kako god da su

sagledane, društvenim potrebama se ne može na pravi način izići u susret ako se pažnja činilaca odgovornih za politiku upisa usredsredi samo na jedan sektor. Koja je korist, recimo, od toga što će biti ograničen broj upisanih na državnim ekonomskim fakultetima ako u isto vreme dođe do eksplozije upisa na privatnim fakultetima za ekonomiju, menadžment, marketing...- Pošto se koordinacija najčešće svodi na ograničavanje upisa na određene fakultete, jedina razumno očekivana opipljiva posledica jeste širenje tržišta i povećavanje prostora za ostvarivanje prihoda u privatnom sektoru!

Treba zapaziti da se važni učinci javljaju ne samo na društvenom nego i na individualnom nivou. Kad se, nastavljajući sa gornjim primerom, ograniči broj upisanih na državnim ekonomskim fakultetima, a privatni fakulteti iskoriste tu okolnost te povećaju svoj upis, krajnji rezultat biće rast ponude diplomiranih ekonomista i sa njima zamenljivih stručnjaka srodnih profila, pa tako i pritisak u pravcu smanjivanja njihovih dohodaka. Sa porastom količine javlja se tendencija opadanja cene. Radne karijere i poslovna sudbina diplomaca sa državnih škola nisu nezavisni od onoga što se događa u PSVO. Rezimirajući, upravljanje upisnom politikom ima smisla samo ako obuhvati celokupan sistem visokog obrazovanja; koordinacija na nivou jednog dela te široko razuđene delatnosti besmislena je i zapravo nije nikakva koordinacija. Koncept upisne politike ugrađen u član 23, pa i njegove refleksije u članu 11 i, posebno, u 87.3 - može se jednostavno okarakterisati kao pogrešan. U 42.5 i 42.6 postoji, doduše, neka vrsta delimičnog kompenzatornog mehanizma: u dozvolama za rad navodi se za akreditovane studijske programe i broj studenata koji uz njih idu. To jeste neka orijentacija i neki vid ograničenja, ali to ni izdaleka nije dovoljno. Broj akreditovanih programa, pa tako i broj studenata koji im odgovaraju, predstavlja promenljivu koja nije dovoljno fleksibilna; nakon što su akreditovani, ti programi ostaju merodavni po nekoliko godina, njihov broj se menja retko i sporo. Preko programa čini se da nije moguće dovoljno precizno i dovoljno robustno upravljati i brojem upisanih studenata, a svakako taj režim delimičnog upravljanja ostaje bitno različit u odnosu na režim upravljanja upisnom politikom u DSVO. Ta neusklađenost bi na nivou sistema kao celine morala proizvoditi velike nesklade i nepotrebno sasecanje globalne efikasnosti sistema.

Član 40 koji se odnosi na osnivanje nije baš lako razumeti - tu su u očitoj prednosti oni koji su učestvovali u pisanju Prednacrtu - ali se čini da je i ovde smešten element diskriminacije prema PSVO. Prvi stav tog člana (40.1) sadrži alternativu u kojoj bi fizička ili pravna lica, tj. subjekti izvan i osim Reublike, visokoškolsku ustanovu mogli da osnuju samo posredno, tako što bi prethodno osnovala izvesnu *fondaciju*, a onda bi se fondacija, tek u drugom stepenu, mogla javiti u ulozi osnivača. Reublika, s druge strane, dobija dvostruku avenuju za

osnivanje: ona visokoškolsku ustanovu može da osnuje neposredno (40.2), ali i posredno (alternativa stavu 40.1). Ovim se otkriva jedan unekoliko neodmeren uklon prema etatizmu, iako je on u oblasti prosvete manje disfunkcionalan nego u drugim oblastima.

Stavom 78.1 uvodi se odredba o zabrani konkurencije koja će najviše pogoditi privatni sektor u obrazovanju. Sam pojam konkurencije ne da se precizno definisati i nastaje široki prostori za proizvoljnost i neprijateljsko zatvaranje državnih institucija u odnosu na PSVO. Time se u sistem ugrađuje jedna specifičnost koja neposredno umanjuje efikasnost korišćenja oskudnog nastavnčkog potencijala u Srbiji - jedna masa potencijalnih učinaka u sistemu visokog obrazovanja ostaće sasvim nepotrebno neostvarena, a privatne škole, kao i jedan broj državnih škola, moraće da se orijentišu na lošije kadrove i tako, opet bez potrebe, snize nivo i kvalitet nastave. Ovakva diskriminatorna zabrana angažovanja nastavnika iz DSVO u školama PSVO pokazuje se kao sasvim izlišna sa obzirom na već razmotreni i pozitivno ocenjeni zahtev da privatne škole u svom stalnom sastavu imaju čitavih 75% ukupnog nastavnčkog kadra. Povrh toga, ovim će se smanjiti opseg i intenzitet informacionih i spoznajnih tokova između DSVO i PSVO, kao i rasprostranjenost ovih tokova u sistemu visokog obrazovanja kao celini, što će se direktno odraziti na njegovu delotvornost i kvalitet. Ako je igde potreban nesmetan i što intenzivniji protok informacija i znanja, onda je to upravo u sistemu visokog obrazovanja kod koga transfer znanja i stvaranje novih znanja predstavlja zapravo „proizvod“ koji opravdava njegovo postojanje i opredeljuje njegovu društvenu svrsishodnost.

U 3. odeljku istaknut je zahtev da visoka škola treba da obuhvati bar tri naučna/umetnička polja kao umestan i pozitivan inovativni pomak u Prednacrtnu. To je ocenjeno kao pozitivna inovacija uprkos tome što će pogoditi gotovo sve privatne univerzitete, a neke teškoće i teret dodatnih prilagođavanja nametnuti doslovno svima. Ipak, ozbiljna primedba može se uputiti načinu na koji su definisana ova polja. Premalo ih je, a ostalo je samo jedno za koje će postojeći privatni univerziteti moći bez teškoća dokazati da ga pokrivaju. To su, naravno, *društveno-humanističke nauke*. Većina privatnih univerziteta i fakulteta izvan univerziteta orijentisani su na organizaciju, upravljanje i rukovođenje (tzv. menadžment) i poslovne finansije. Ne bi moglo da se kaže da ijedno od predloženih polja obuhvata tri navedena područja. „Menadžment“ sigurno ne spada u društvene, a još manje u humanističke nauke. Stoga bi organizaciju i menadžment, eventualno u kombinaciji sa poslovnim finansijama, trebalo uvesti kao dodatno, posebno naučno polje. To bi jednom broju privatnih škola znatno olakšalo zado-bijanje, odnosno očuvanje statusa univerziteta. Za uvođenje tog novog polja postoje i očigledni principijelni razlozi. Važi donekle i obrnuto: njegovo izostavlja-



nje doživljava se kao postupak upravljen protiv privatnih ustanova u sistemu visokog obrazovanja.

## 5. KRITIČKE PRIMEDBE OPŠTEG KARAKTERA

Sa ovim odeljkom u žižu razmatranja ponovo se stavljaju pitanja od opšteg značaja, takva koja su podjednako važna i za državni i za privatni sektor u visokom obrazovanju. Ipak, to što je istaknuto kao nepovoljno za privatni sektor ne bi trebalo shvatiti kao izraz uskog cehovskog gledišta. U prethodna dva odeljka ispitana su nova rešenja u Prednacrtnu sa stajne tačke privatnog sektora ali uz širi društveni interes kao kriterij evaluacije. To znači da su neka rešenja ocenjena kao nezadovoljavajuća u smislu pogoršavanja položaja privatnog sektora, ali ne zato što je to *samo za privatni sektor nepovoljno*, nego zato što *takvo pogoršavanje položaja privatnog sektora nije u društvenom interesu*. Logika nekakve ekspozitivne simetrije nalagala bi da jedan odeljak u ovom tekstu bude posvećen i onim odredbama koje nepotrebno pogoršavaju položaj (i) državnog sektora i da se pokaže da (ni) takvo pogoršanje nije u najširem društvenom interesu. Međutim, za pisanje takvog odeljka nema mogućnosti; u tekstu se nisu dale uočiti odredbe koje bi bile loše po državni sektor, pa uz to još loše i sa interesno definisane tačke gledišta društva kao celine. To i nije neko iznenađenje: Prednacrt je pisala grupa ljudi koji su svi bili sa državnih univerziteta, a i „utvrđivanje“ konačnog teksta bilo je povereno rektorima ovih univerziteta (sa pomenutim izuzetkom prištinskog).

Prvi krupniji opšti problem jeste onaj koji se tiče statusa fakulteta i njihovog odnosa prema univerzitetu. Bolonjska deklaracija (2003/1999/) je stavila uočljiv naglasak na integrisanje univerziteta i veći stepen koordinacije i jedinstva u upravljanju, uključujući i objedinjavanje finansijskih sredstava. Stekao se utisak da je ta preporuka kod nas doslovno shvaćena i neodmereno protumačena. Javila se *Koncepcija...*, skrojena u Ministarstvu prosvete i sporta, koja je, idući za pomenu- tom preporukom da se poveća stepen integrisanosti, poništila svaku samostalnost fakulteta i univerzitet definisala kao malne kompaktnu celinu kojom se upravlja iz jedne, hijerarhijski visoko uzdignute tačke. Takva zamisao bila je krajnje necelishodna, pretila je da poništi i onu skromnu efikasnost sa kojom je univerzitet, takav kakav je, funkcionisao i nagoveštavala potpuno umrtvljivanje univerziteta kao preterano, u stvari nezdravo centralizovane organizacije. Sasvim je razumljivo što nisu izostale reakcije na tu unekoliko egzotičnu ideju (Madžar 2003b). U daljim raspravama ideja je u neku ruku relativizovana, stvoren je čak i određeni, doduše neizvestan i pomućen, utisak da se od nje odustalo, ali je u vezi sa važnim pitanjem stepena centralizacije univerziteta ostalo mnogo nejasnoća. Ostalo je posebno nejasno koje funkcije bi bile locirane na kom nivou, pa i kad se

ta lokacija ustanovi koliki bi bio pravi stepen samostalnosti na nivoima ispod onog najvišeg. Mora se reći da u ovom ključnom pitanju Prednacrt ne donosi nikakav primetan napredak. On može i treba da bude izložen manje-više istoj kritici kojoj je bila podvrgnuta i toliko kontroverzna *Koncepcija*. Na stepen centralizacije se odnosi, ili u pogledu nje sadrži tvrde i jednostrane implikacije, veći broj odredbi, ali one nisu dovoljno jasne i čini se da su međusobno protivrečne.

Da bi se gornja tvrdnja potkrepila, najbolje je jednu za drugom i jednu pored druge navesti odredbe u kojima se na ovaj ili onaj način govori o stepenu samostalnosti fakulteta i o njihovom odnosu sa univerzitetom kao upravljačkim centrom. U 34.3 kaže se da „*fakultet u pravnom prometu nastupa pod nazivom univerziteta u čijem je sastavu i pod svojim nazivom ako je tako regulisano statutom univerziteta*“. To bi značilo da eventualna samostalnost fakulteta može da bude samo oktroisana: ako univerzitet ne podari fakultetu autonomiju i ako to ne upiše u **svoj** statut, fakultet ne može pod svojim nazivom da nastupi u pravnom prometu. To bi značilo ukidanje finansijske samostalnosti, a ono ne bi moglo da ne povuče i poništavanje samostalnosti i na većini drugih područja delovanja, posebno onih koja su vezana za dohodak i deluju kao potencijalni podsticaji za bolji rad i maštovitije preduzetništvo. Stav 48.6 otvara mogućnost da „*univerzitet može imati u svom sastavu fakultete i druge visokoškolske jedinice sa svojstvom pravnog lica*“. To je u neku ruku konzistentno sa 34.3 iako je mnogo radikalnije formulisano: univerzitet **može**, što će reći da baš i **ne mora** da ima fakultete. Implikacija je da ceo univerzitet može da nastupi kao jedna monolitna, jedinstvena organizacija. Treba napregnuti maštu i zamisliti Univerzitet u Beogradu, sa preko 30.000 studenata i 3.500 nastavnika kao integrisanu, ujedinjenu organizaciju kojom se upravlja sa jednog mesta. Jedan tako širok registar aktivnosti, počev od studija arheologije, preko astronomije i sve do stomatologije, uključujući i Institut za filozofiju i društvenu teoriju i Univerzitetsku biblioteku, našao bi se u istom upravljačkom režimu i takoreći pod istom dirigentskom palicom. Koji bi centar imao dovoljno znanja i informacija da sa razumnom efikasnošću upravlja tim tako raznorodnim konglomeratom delatnosti? Važnije od toga, kakav bi morao da bude taj centar, koliki bi to morali da budu računari i kakav bi morao da bude njihov kapacitet, da bi se u jedinici vremena produkovalo dovoljno odluka da bi se uz normalan ritam rada upravljalo tako velikim i toliko heterogenim potencijalom? Naravno, na ta pitanja nema zadovoljavajućih odgovora. Centralizacija tako velike, toliko razučene i u mnogim pogledima heterogene organizacije predstavlja jednu utopiju koja je samim tim neostvariva a u vezi sa kojom svaki pokušaj centralizacije može da nanese ogromne i teško nadoknadive štete. Dalja implikacija ova dva stava jeste da univerzitet može (iako ne mora!) da ima u svom sastavu fakultete, ali da će oni u pravnom prometu moći da nastupaju pod

svojim imenom samo ako se tako uredi statutom univerziteta. To znači da bi fakulteti mogli da postoje kao zasebne jedinice ali da u pravnom prometu ne bi nastupali pod svojim nego pod nečijim drugim imenom. Kako bi to stajalo? Fakulteti bi bili u ulozi nekakvih univerzitetskih zastupnika, nekakvih kolektivnih prokurista, uprkos tome što Zakon o privrednim društvima reguliše da prokuristi mogu da budu samo fizička lica. Koliko bi moglo da bude poverenje u ugovor, i kakva bi bila pravna priroda tog akta, koji bi jedno kolektivno telo, koje može i da nema svojstvo pravnog lica, sklopilo u ime nekog drugog (univerziteta) koje ga svakako ima?

Stavom 62.1 dozvoljava se da jedinica visokoškolske ustanove ima i sopstvene prihode; to su svi oni koje ne obezbeđuje osnivač i oni koji nisu namenjeni finansiranju NIR-a i sličnih aktivnosti. Tim sredstvima, a ona se svode na prihode koje jedinice ostvare svojim samostalnim aktivnostima, raspoložu same jedinice, i to ako ima (62.2) i ako nema (62.3) svojstvo pravnog lica. Postavlja se pitanje kako će sredstvima raspolagati jedinica bez svojstva pravnog lica i kakav manevarski prostor u upravljanju tim sredstvima može da ima. Najzad, u 55.1.7 uređeno je da savet visokoškolske ustanove - a iz konteksta bi moglo, možda i moralo, da se protumači da se radi (i) o savetu univerziteta - raspoláže i sredstvima „iz ostalih prihoda“. I kontekst i naziv sugerišu da su „ostali prihodi“ oni koje samostalnim aktivnostima ostvaruju fakulteti i ostale jedinice; uostalom, univerzitet verovatno neće ni imati neke samostalne aktivnosti koje bi donosile „ostale prihode“. To bi onda značilo da univerzitet „raspodeljuje“ „sredstva iz ostalih prihoda“ koja su zaradili fakulteti, i to čak nezavisno od toga da li fakulteti imaju svojstvo pravnog lica ili ne. Nameće se utisak da su neki članovi formulisani ne vodeći računa o važnim elementima koji su sa tim formulacijama povezani a koji su smešteni u drugim članovima. Teško je zamisliti da bi na nivou univerziteta moglo da se odlučuje o sredstvima koja su samostalnim nastupom ostvarili fakulteti koji imaju svojstvo pravnog lica, utoliko teže što je u 62.3 predviđeno da sredstvima mogu da raspoložu čak i jedinice koje su **bez tog svojstva**. Kad je već reč o приходима, u kolekciju delatnosti koje se obavljaju na univerzitetu (i drugim visokim školama) treba svakako uključiti i konsultantsku delatnost, pored ostalog i zato što će za naručioce verovatno biti najkorisnija i što će, pre svega za fakultete, po svoj prilici biti najizdašniji izvor prihoda.

Uostalom u 32.1 kao visokoškolske ustanove definisani su kako univerzitet tako i fakultet, odnosno umetnička akademija u njegovom sastavu. Ta dvojnost nije prihvaćena kad je u pitanju akademija strukovnih studija, visoka škola i visoka škola strukovnih studija. Sledi vrlo zanimljiv zaključak: sredstvima koje fakultet ostvari - npr. na tržištu naučnih ili konsultantskih ustanova - upravlja neki drugi pravni subjekt i pored toga što i sam fakultet, makar i bio uključen u uni-

verzitet, ima svojstvo pravnog lica! Očigledno je da tako nešto u praksi neće moći da proradi, a da se o nekom dugoročnijem održavanju ovog neobičnog aranžmana i ne govori. Sve to biva utoliko čudnije kad se doda i odredba 62.5 po kojoj fakulteti i visokoškolske jedinice u sastavu univerziteta izdvajaju sredstva za finansiranje zajedničkih poslova na nivou samog univerziteta. Protivrečnost je sasvim vidljiva: sredstvima koja na tržištu i na drugi način ostvare fakulteti upravlja univerzitet (55.1.7), a fakulteti ipak izdvajaju sredstva za njegovo izdržavanje, tj. obavljanje zajedničkih funkcija (a sem tih univerzitet valjda i nema druge funkcije). Fakulteti, drugim rečima, prilažu za izdržavanje univerziteta, što podrazumeva da su oni vlasnici tih sredstava, iako je prema 55.1.7 vlasnik tih sredstava, reklo bi se, baš univerzitet (čiji savet odlučuje ne samo o raspodeli sredstava dodeljenih iz budžeta nego, važnije od toga, i o onima iz ostalih prihoda). Od značaja je i to da obim aktivnosti i odgovarajući iznos troškova prema 62.6 određuje savet univerziteta (*mutatis mutandis* druge visokoškolske ustanove), pa ispada da to što daju jedinice u njegovom sastavu ima karakter svojevrsnih poreskih davanja. To ipak ta sredstva ne čini, pre nego što budu uplaćena na račun univerziteta, ništa manje fakultetskom svojinom, pa je to svakako u sukobu sa citiranom odredbom po kojoj sredstvima koje zarade jedinice odlučuje „savet... visokoškolske ustanove“. Naravno, ako se pod tom ustanovom podrazumeva univerzitet. Jedinicama akademija strukovnih studija i visokih škola nije pripisan status visokoškolske ustanove, tako da je očevidno da se „sredstva iz ostalih prihoda“ alociraju na centralnom nivou nezavisno od toga gde su zarađena; svojevrsna konfiskacija tih sredstava ovde je eksplicitna i mnogo vidljivija nego u kompleksu univerziteta koji u svom sastavu može da ima i fakultete sa svojstvom pravnog lica.

Teškoće se javljaju i u predloženom tretmanu imovine. U principu imovina koju koriste državne visokoškolske institucija pripada državi; to rešenje je jednostavno i dosledno i nema šta da mu se zameri. Međutim, u 39.4 uređeno je da imovina koju visokoškolska ustanova stekne obavljanjem delatnosti ili na druge načine predstavlja svojinu ustanove koja je imovinu stekla. To rešenje nije pravno utemeljeno. Lanci vlasničkih odnosa moraju da se završavaju ili na fizičkim licima ili na državi. Reći da neka imovina pripada „ustanovi“ isto je što i reći da imovina pripada nekom preduzeću a ne reći **kome pripada samo preduzeće**. Drugim rečima, imovina može da pripada ustanovi - njena su imovina svi elementi njene aktive na levoj strani bilansa, razume se sa izuzetkom gubitka - ali time pitanje imovine nije rešeno; ustanova ne može da bude krajnji vlasnik, kako je implicirano u 39.4, jer nekome mora da pripada i sama ustanova. Ustanova bi morala da bude vlasnik i onih delova imovine koje nije sama stekla „obavljanjem delatnosti“ jer su oni registrovani u njenom bilansu i jer odluke o načinima nje-

nog koršćenja (*usus*) donosi valjda ustanova. Neke razlike bi mogle da se jave kad je reč o *abususu* (*ius abutendi*); npr. fakultet može da koristi, pa i da iznajmi (*fructus*) zgradu, ali ne može da je proda, tj. ne može njome da raspolaže. Pa i uz ta nijansiranja, pitanje vlasništva nad imovinom ostaje nedorečeno. Nije dovoljno prosto kazati da je vlasnik neke imovine fakultet. To se najbolje vidi ako se napravi misaoni eksperiment i pretpostavi likvidacija fakulteta: ko se (za tu „fakultetsku“ imovinu) uključuje u raspodelu ostatka likvidacione mase koja ostaje nakon što budu namireni poverioci? Kroz nekoliko prethodnih verzija Nacrta i kroz najmanje dve verzije prethodno lansirane „konceptije“ zakonodavac se sa statusom i položajem fakulteta u nejednakoj borbi rve već godinama; ta borba očigledno nije dovršena i na fakultetskom frontu imaće još mnogo da se radi.

Iz svega ovoga izranja krajnje nejasna, u nekim elementima, reklo bi se, i protivrečna slika odnosa između univerziteta i fakulteta, kao i nejasna predstava o tome kako će fakultet stvarno izgledati i dokle će ići njegova autonomija. Naročito je nezadovoljavajuće to što se ne vidi ko raspolaže sredstvima i kakva će iz tog zasenčenog aranžmana proisteci motivacija za njihovo sticanje, tj. zarađivanje. Uz višestruke, a tako neodređene nadležnosti za upotrebu i trošenje sredstava - iz odgovarajućeg aranžmana može da proistekne samo nered, nemogućnost da se locira odgovornost, razočarajuće niska efikasnost i, verovatno, širok prostor za zloupotrebe. Ako uopšte postoji nekakvo neuralgično mesto u ovom Prednacrta, nekakav *locus minoris*, onda je to upravo status fakulteta (i ostalih univerzitetskih jedinica), njihove nadležnosti u korišćenju i trošenju sredstava, njihova autonomija s obzirom na (ne)mogućnost da dobiju svojstvo pravnog lica i, šire od toga, raspodela nadležnosti u odnosu na univerzitet i eventualno niže organizacione jedinice koje takođe mogu da poluče izvesne oblike i stepen samostalnosti. *Mutatis mutandis*, iste nejasnoće, nedorečenosti i protivrečnosti, u stepenu koji je za nijansu još i veći (jer se jedinicama unutar akademija i visokih škola ne daje status visokoškolskih ustanova), daju se identifikovati i u načinu na koji je uređen položaj, a posebno odnos između celine i delova, kod drugih ustanova visokog obrazovanja. Ključne reči kojima bi mogla da se okarakterise obrada ovog problemskog kompleksa i odgovarajuća nedorečenost Prednacrta jesu *nejasnoća* i *protivrečnost*.

Prednacrt zadržava krajnje restriktivan, u stvari surov režim penzionisanja univerzitetskih nastavnika povodom koga su u vezi sa prethodnim verzijama *Nacrta* nastale žestoke kontroverze. Nastavnik koji navrší 65 godina života može aktivan rad na univerzitetu da produži još samo dve godine. To je rešenje koje sadrži i postojeća regulativa. Koliko je ono loše vidi se po tome što ga je demantovao sam život. U Vojvodini i na bar jednom univerzitetu u Srbiji potpuno ga ignorišu, privatni univerziteti ga takođe mahom ignorišu, i to i u Srbiji i u Vojvodini, a

u samoj Srbiji nadležna upravna vlast je prelazila preko slučajeva očiglednog kršenja ove zakonske odredbe. To što život odbacuje ne može ni zakonodavac bez velikih teškoća da nametne. *Quaedam iura noscripta, sed omnibus scriptis certiora*. Suštinski razlozi zbog kojih ovakvo rešenje treba rezolutno odbaciti lako se daju iznaći. *Prvo*, Zakon o radu propisuje za opšti slučaj mnogo liberalnije uslove penzionisanja, odnosno produžetka radnog veka; zakonodavac bi teško mogao da navede uverljive razloge za ovakav poseban, i to tako restriktivan tretman ustanova visokoškolskog obrazovanja. *Drugo*, proces učenja je kontinuiran valjda kod svih zaposlenih, a kod profesora univerziteta verovatno više nego i kod jedne druge kategorije; profesor je najspremniji u smislu raspolaganja obimnim i kvalitetnim znanjima upravo pri kraju svog radnog veka; zakon ga tera u penziju u trenutku kad je najviše osposobljen za obavljanje ove složene i odgovorne aktivnosti. *Treće*, demografski trendovi su takvi da se sistematski povećava učešće starijih dobnih grupa, starosna piramida postaje sve strmija; samo je pitanje vremena kad će se radni vek produžiti za sve zaposlene i tako kod svih njihovih kategorija odgoditi odlazak u penziju. *Četvrto*, Srbija je notorno siromašna visokobrazovnim kadrovima i vrhunskim ljudskim kapitalom a ovakvo zakonsko rešenje primer je njegovog nerazumnog i teško pravdanog razbacivanja.

Može se pretpostaviti da bi zakonodavac u odbranu svog stava naveo opasnost da bi stari, „za penziju zreli“ kadrovi blokirali angažovanje mladih stručnjaka i usporili proces znavljanja univerzitetskih kadrovskih potencijala. Stariji nastavnici imaju u svojim kolektivima i natprosečno veliku moć, pa bi eventualno mogli da izdejtstvuju produžetak svog radnog angažovanja i onda kad to nije opravdano potrebama radnog procesa i njihovim pedagoškim i naučnim potencijalom. Nema sumnje da ti argumeti imaju izvesnu valjanost, ali bi moralo i samom zakonodavcu da bude očigledno da se oni svojom težinom ni izdaleka ne približavaju argumentima koji govore u prilog produženja profesorskog radnog veka. Treba, uostalom videti kako je ovo pitanje uređeno u „uporednom pravu“, neka bude dozvoljeno ovo iskliznuće u pravnički žargon. U SAD tako nešto valjda nikad nije ni razmatrano, čini se da ga nema ni u drugim zapadnim zemljama; u Sloveniji je radni vek za univerzitetskog profesora neograničen, a čak i u Republici Srpskoj režim penzionisanja je toliko liberalniji u odnosu na našu regulativu da su poznati slučajevi profesora koji su ovde morali da budu penzionisani, da bi svoju nastavničku karijeru nastavili u Banjaluci. Dobro je što je uvedeno zvanje *profesor emeritus*, ali je i ovde zakonodavac pokazao svoju preteranu i, gotovo da bi se reklo, nezdravu restriktivnost. *Prvo*, odredbom stava 70.4 on je broj ovih lica ograničio na „2% ukupnog broja nastavnika univerziteta“. *Drugo*, profesoru emeritusu daje se mogućnost angažovanja samo na postdiplomskim a ne i na osnovnim akademskim studijama. Neobična je implikacija ovog rešenja da je ne-

ko lice (još uvek) dovoljno sposobno da radi na postdiplomskim studijama, ali ne i na osnovnim studijama koje su valjda jednostavnije i manje zahtevne. Ili je reč o nekim drugim razlozima koje zakonodavac nije uspeo da naznači jer je izostalo uobičajeno obrazloženje koje bi i uz (pred)nacrte zakona trebalo da ide.

U ranijim raspravama o *Nacrtu* mnogo je kontroverzi izazvalo i opredeljenje da se saradnici u nastavi biraju iz redova studenata magistarskih i specijalističkih studija, a asistenti iz redova studenata doktorskih studija. Verovatno će kontroverzi biti i ovoga puta. Rešenje ima svoje prednosti i nedostatke, a konačan sud o njemu zavisiće od pondera koji budu pripisani prednostima, odnosno nedostacima. U kategoriju prednosti svakako spada velika širina izbora i fleksibilnost. Takav sistem takođe omogućuje da se vrlo rano, već na studijama, kod kandidata za buduće nastavnike istestiraju pedagoške sposobnosti i smisao i spremnost za rad sa studentima. Fleksibilnost se ispoljava i u vremenu i uslovima sklapanja stalnog radnog odnosa; trenutak tog sklapanja se zapravo odlaže dok se o kandidatu na prikupi poprilična masa informacija koje će omogućiti donošenje kvalitetnije odluke o primanju u stalni radni odnos. To rešenje je i jeftinije, jer će naknade ovim postdiplomcima biti manje nego što bi bile plate onih koji bi bili primljeni u stalni radni odnos. Nasuprot ovim prednostima stoje izvesni nedostaci. Postdiplomac koji sa fakultetom ili sličnom ustanovom nema stalni radni odnos neće se osećati onoliko obaveznim i onoliko odgovornim za kvalitetan rad kao onaj koji je postao stalan član kolektiva. On će verovatno za kvalitetan rad sa studentima biti manje i osposobljen: biće u proseku mlađi, manje će biti motivisan da se priprema i, opterećen svojim sopstvenim studentskim obavezama, imaće možda i manje vremena za ozbiljne pripreme za taj dopunski pedagoški rad. Postaviće se i pitanje da li će ovako zamišljen saradnik, za koga će njegovi slušaoci znati da je i sam student, imati dovoljno autoriteta da uspostavi potrebnu disciplinu i zavede delotvoran režim interakcije sa svojim polaznicima. Saradnik (koji je, vredni ponoviti, student-postdiplomac) može taj posao obavljati samo dve godine, i to na osnovu dva ugovora od po godine dana, uz očevidan element dodatne nezivečnosti koga u postojećoj regulativi nema. Iako nikako na može da bude prihvaćena ideja da bi saradniku, radi prikupljanja iskustava, trebalo omogućiti da taj posao dugo radi (šta god *dugo* moglo da znači), ostaje ipak činjenica da iskustvo nešto znači i u ovom poslu i da je dve godine, sve uz postdiplomsko studiranje, jako kratak period. Usput, minimalan prosek od 8 kao uslov za angažovanje saradnika nije dovoljno zahtevan i čini se da je posve nezadovoljavajući. Zakonopisac je prevideo okolnost da se kvalitet „studentskog materijala“, bar onog vrhunskog, za poslednjih 3-4 decenije dramatično povećao i da kod tolikog broja studenata sa prosekom sasvim bliskim 10, pa i takvih sa prosekom baš 10, zahtev koji je u pogledu proseka postavio može da izgleda samo anahrono. Našlo se, dakle, raz-

loga koji govore i za i protiv rešenja koje predlaže zakonodavac, a od težine koju je neko spreman da pripiše tim razlozima zavisi i konačan sud. Možda nema smetnji da se prihvati jedno *kombinovano rešenje*, tj. da se zadrži jedan broj asistentata sa statusom kakav je regulisan u sadašnjim propisima, a da se za izvestan broj saradničkih poslova angažuju studenti-postdiplomci.

Zakon će morati da se pozabavi terminima koje koristi i da, bar u odnosu na sadašnju verziju, poveća broj definicija. U 32.5 regulisano je da ustanova visokog obrazovanja obavlja delatnost u *sedištu*. Šta znači *sedište*? Da li je to *grad* u kome je ustanova smeštena ili *lokacija u tom gradu* na kojoj treba da su smešteni svi objekti koji ustanovi (u najširem smislu) pripadaju i na kojoj sve njene delatnosti i delatnosti njenih jedinica treba da se obavljaju? Šta je sa velikim gradovima? Da li ustanova locirana u (starom) Beogradu može deo objekata da poseduje i deo delatnosti da obavlja i u Zemunu, pa da ne prekrši odredbu iz ovog stava? Ili je sedište opština? U tom bi slučaju svi objekti i sve delatnosti bili skoncentrisani na teritoriji jedne opštine. Neke opštine imaju više naseljenih mesta, pa se postavlja pitanje da li sve što imaju i rade treba da bude na/u jednom mestu ili može objekte i delatnosti da dislocira u više mesta unutar opštine, a da za svrhe Zakona ipak ostane u jednom *jedinstvenom sedištu*. Kad se ne zna šta znači reč *sedište*, teško je protumačiti odredbu člana 49 kojom se visokoškolskoj ustanovi dozvoljava da osnuje „visokoškolsku jedinicu bez svojstva pravnog lica izvan svog sedišta“. Zašto „izvan sedišta“ i „zašto bez svojstva pravnog lica“? Da li to treba protumačiti tako da se jedinica sa svojstvom pravnog lica može slobodno osnivati i izvan sedišta iako Zakon zabranjuje da se van sedišta osnivaju jedinice sa svojstvom pravnog lica? Ako se odredbom iz stava 42.5 traži da se u dozvoli za rad navedu i „objekti u kojima se obavlja delatnost“, a ako se, bar za jedinice sa svojstvom pravnog lica (-?) dozvoljava da budu osnovane i izvan sedišta, kako to da u 32.5 visokoškolska ustanova ( a tim terminom je, pored ostalog, obuhvaćen i ceo univerzitet) „obavlja delatnost... u sedištu“?

Slično tome, kako razumeti ograničenje u 93.2 kojim se polaganje ispita vezuje za sedište visokoškolske ustanove (i objekte navedene u dozvoli) kad ta ustanova može da organizuje i svoje detaširane jedinice, i to tako da van sedišta po svemu sudeći može da organizuje jedinice sa svojstvom pravnog lica? Univerzitet „Braća Karić“ ima sedište na Novom Beogradu, ali i jedan fakultet ( sa svojstvom pravnog lica) u Novom Sadu. Treba pretpostaviti da zakonodavac nije imao nameru da naloži da se sve aktivnosti tog dislociranog i poslovno autonomnog fakulteta obavljaju u „sedištu“, tj. na N. Beogradu. Ovim se ne želi reći da je rešenje koje Prednacrtni nudi u vezi sa sedištem i objektima u kojima se obavlja delatnost necelishodno, nesprovodivo ili čak protivrečno; to nije moguće ustvrditi, pored ostalog, i zato što se ono ne da precizno razumeti. Sličan deficit razumevanja ja-



vlja se i u 48.4 gde se za akademiju strukovnih studija kaže da može da ima *ode-ljenja i odseke*, a ne da se dokonati šta ti pojmovi zapravo znače. Nije dozvoljeno pretpostaviti da se to značenje može sa dovoljnom preciznošću odrediti na osnovu intuitivnog razumevanja i nekakvog opšteg poimanja. *Poenta* je na nedovoljnoj preciznosti teksta koja je, dobrim delom iako možda ne u celosti, izazvana odsustvom definicija na mestima gde su naročito potrebne. Kolekcija definicija ili svojevrsan rečnik tako se često, i sa toliko dobrim razlozima, javlja kao sastavni deo dobrih zakonskih tekstova.

Izvesne protivrečnosti, a i nedoslednosti u smislu odstupanja od opšteg duha Zakona i poruka Bolonjske deklaracije kojom je inspirisan, da se zapaziti i u odredbama kojima se reguliše priznavanje stranih javnih isprava o kompletiranju nekog segmenta obrazovnog procesa. U 106.1 govori se o priznavanju strane isprave kao uslovu za nastavak obrazovanja na nekoj domaćoj ustanovi. U 106.8 uređeno je da postupak za priznavanje i merila za procenu isprave, i onda kad je svrha samo nastavak školovanja u našem obrazovnom sistemu, *propisuje ministar*. To izgleda da je u sukobu sa 31.2 gde je regulisano da se kriteriji i uslovi prenosa bodova propisuju opštim aktom visokoškolske ustanove, odnosno sporazumom između visokoškolskih ustanova. Ako je prenos bodova stvar visokih škola i njihovih autonomnih sporazuma, da li u to, makar i samo propisivanjem postupka, treba da se upliće ministar? A o ministarskoj nadležnosti za *merila za procenu isprave* da se i ne govori. U prelasku tokom studiranja sa jedne *evropske* na drugu *evropsku* ustanovu visokog obrazovanja ne bi trebalo da bude ništa *ozvaničavajuće, birokratizovano ili dignuto na nivo visoke državne administracije*. Izgleda protivrečno da o suštinski istoj stvari, pa makar i uz izdiferenciranu formulaciju, odlučuju i škole i ministar. Naročito izgleda protivrečno da kriterijume prenosa bodova određuju škole, a merila ministar. Ispada da je ono što je opštije locirano na niže nivoe u hijerarhiji odlučivanja, a ono uže i partikularno - na više. Predviđeno ubacivanje ministarske intervencije u stvaranju uslova za produženje školovanja čini se da je protivrečno i sa duhom sistema prenosa bodova. Reklo bi se da je zamišljeno da se taj prenos pretvori u jednu rutinu koja će biti stvar škola i njihovih (strogo lokalnih) vlasti, pa je angažovanje javne, državne vlasti sastavnica koja se u izvorno koncipiran sistem prenosa bodova jednostavno ne uklapa. Ili je bar takvo jedno, makar i izolovano i partikularno, razumevanje duha i opšte internacionalne usmerenosti ESPB.

\* \* \*

Uputno je ovaj poduži tekst završiti sa nekoliko opštih napomena. Prva će donekle potresti one koji imaju povećanu dozu rezerve prema PSVO. Zakonom bi trebalo predvideti mogućnosti da se i privatne škole, baš kao i državne priključe na budžet. Razlog je jednostavan. Kad, u dogledno vreme, proradi postupak akreditacije i redovne kontrole kvaliteta, neke privatne škole će podleći i biti is-

trebljene, a one koje ostanu davaće usluge najmanje istog kvaliteta kao i državne škole. To znači da će one, baš kao i državne, obavljati jedan važan posao od javnog značaja i proizvoditi učinke koji sa istim pravom kao i slični učinci državnih škola mogu da se kvalifikuju za budžetsku podršku. Zašto bi za usluge principijelno istog karaktera i kvaliteta država jednima davala a drugima odbijala da pruži finansijsku podršku? O ovoj kombinaciji treba razmišljati utoliko pre što se ona uveliko raspravlja u inostranstvu i što u SAD, državi sa najrazvijenijim i najkvalitetnijim privatnim sektorom u visokom obrazovanju, država na više načina finansijski podupire privatni sektor u univerzitetskom i drugim segmentima visokog obrazovanja. U prilog ideje da se i privatni sektor kandiduje kao korisnik budžetske podrške govori i činjenica da je dobar deo državnog sektora, uvodeći školarine, uveliko zakoračio na tržište. Ako državni sektor može da nastupi na tržištu, može i privatni da se uključi u budžet. Time što je isključivo orijentisan na tržište, privatni sektor je diskriminisan; konkurentske državne škole mogu, zahvaljujući budžetskim sredstvima, da ga izlože žestokoj konkurenciji a da im ni opstanak ni dohodak ne budu ozbiljnije ugroženi. Priključenje na budžet stavilo bi privatni sektor u približno isti konkurentski položaj i omogućilo mu, uz ostalo, da snizi cene usluga. To bi bilo u interesu studenata i u interesu društva.

Druga važna napomena opšteg karaktera, ali takva da se ne tiče isključivo, pa čak ni prvenstveno, privatnog sektora jeste da promene koje implicira Prednacrt, a koje se u krajnjem svode na dalekosežnu reformu, imaju i svoje nipošto beznačajne finansijske implikacije. Novi kriteriji i standardi, ali i drugi elementi reforme, jako će uvećati i potrebna ulaganja i tekuće troškove škola u sistemu visokog obrazovanja. Na tu činjenicu energično su skretali pažnju u raspravi o raznim verzijama prethodnog (napravljenog u režiji druge vlasti) *Nacrta* državni univerziteti, a ponajviše Univerzitet u Beogradu. U strategiji reformi kao da se krije jedna krupna protivrečnost: reforma traži velika sredstva, i to u oba sektora vlasništva, a u politici i retorici reforme govori se o modernizaciji, poboljšanjima i integraciji u šire obrazovne prostore, dok se na sredstva jednostavno zaboravlja. Tako jednostavno neće moći. U privatnom sektoru ovaj problem jednako je krupan - dizanje objekata, opreme i delatnosti na nivo standarda veoma će mnogo koštati - ali je principijelno jednostavniji: tržište je surovo i na svoj način objektivno; oni koji ne pribave ili ne zarade potrebna sredstva jednostavno će biti zbrišani sa konkurentske pozornice i niko se, izuzev vlasnika, neće mnogo uzbuđivati. U državnom sektoru taj nesklad između reformskih ciljeva i sredstava koja će za njihovu realizaciju biti stavljeni na raspolaganje pokazaće se u mnogo dramatičnijim razmerama. On po logici stvari pretežnim delom zavisi od budžetskih sredstava, a mali su izgledi da bi ta sredstva mogla, makar i u približno potrebnoj meri, da budu namaknuta za ovakvu jednu vanrednu a krupnu operaciju. Uz sve,

državne škole ne mogu, za razliku od privatnih, tek tako da budu likvidirane. Jezgro predstojeće drame na koju će se svesti reforma školstva locirano je u državnom sektoru i sastoji se u potrebi ali i verovatnom izostanku velikih sredstava neophodnih za reformu, s jedne, i nedostatku volje, spremnosti, pa i mogućnosti likvidiranja institucija u DSVO, s druge strane. Drugim rečima, državne škole ne mogu se likvidirati bez velikih potresa i, važnije od toga, velikih društvenih šteta.

Čini se uputnim da se daju i tri tehničke preporuke. Prvo, stavove unutar članova treba numerisati, baš kao što je to učinjeno i sa tačkama unutar stavova. To je preglednije i praktičnije, a praktikuje se u važnim novijim (valjda i starijim) zakonima. Jedan od takvih je nedavno promulgovan Zakon o privrednim društvima. Ista se numeracija može naći u takođe skorašnjem nacrtu Zakona o spoljnoj trgovini. Numeracija stavova je prihvaćena praksa, a znatno olakšava uvid u tekst i, posebno, pozivanje na pojedine odredbe; čitalac je oslobođen obaveze da u nekim članovima broji do devet da bi video o kom se stavu radi. Druga napomena je u stvari sugestija da se brišu tačke iza brojeva kojim su numerisani članovi. Praksa je u ovom pogledu i ovakva i onakva, ali kao da preovlađuju te tačke. One su nepotrebne i predstavljaju ogrešenje o jedno pravopisno pravilo. Pravilo je da tačka dolazi posle broja ako se broj nalazi *ispred* odgovarajuće imenice; ako je broj *iza* imenice, tačka se ne stavlja. Tako pravopis propisuje „1. član (izgovor *prvi član*)“, ali „član 1 (izgovor *član jedan*)“. Ko ne veruje neka konsultuje neki pravopisni priručnik, a najbolje je da zaviri u onaj koji je najmerodavniji, tj. onaj koji je pod naslovom *Pravopis srpskog jezika* (1993, str. 255-6) izdala Matica srpska. Treća tehnička napomena odnosi se na već pomenuto prateće obrazloženje. Ono daje priliku da se mnoge stvari objasne i argumentuju. Ono smanjuje i verovatnoću nesporazuma sa čitaocima. Obrazloženje bi dalo šansu da se razjasne dileme oko pojma *sedništvo* ili one oko *odeljenja* i *odseka* u akademiji strukovnih studija, o čemu je u prethodnom tekstu bilo reči.

Na kraju, neke konstatacije u ovom dosta opširnom tekstu mogle bi da ne budu tačne i neke interpretacije da ne budu ispravne. Ako je tako, onda bi to moglo da bude i zato što tekst nije dovoljno jasan i precizan i što nedostaju definicije i tamo gde su potrebne. Ako bude grešaka u činjeničkoj ravni i u ravni tumačenja, moglo bi da se desi da su i same one korisne i produktivne. One, ako je zaista reč o greškama, indiciraju nedovoljnu preciznost i prozračnost teksta; one su u tom slučaju poziv na doradu i dalje glačanje. Tu fazu rada neki pravници nazivaju *peglanje*. Da bi bio koristan, Zakon treba da bude jasan i što lakši za čitanje, pa da se tako minimizira frekvencija grešaka u njegovom poimanju i tumačenju. *Simplicitas et claritas legum amicae*. To je način na koji jasnoća i prozračnost direktno generišu koristi na najširem društvenom planu. *Claritas veritatis amica. Leges breves (et clares) oportet esse ut facilius ab imperitis teneantur*.

## LITERATURA

.....

- Bolonjska deklaracija** (2003/1999/), **Uporedni pregled** (Bolonjska deklaracija /1999/, Praski kominike /2001/, Berlinski kominike /2003/), Atina, 20. septembar 2003. godine.
- Halpern, David** (2001), „Who should pay for HE“, James Tooley, ed., **Buckingham at 25 ? Freeing the Universities from State Control**, London: The Institute of Economic Affairs.
- Jovanović, Slobodan** (1990/1912/), *Ustavobranitelji i njihova vlada*, Beograd: BIGZ, Jugoslavijapublik i Srpska književna zadruga.
- \_\_\_\_\_ (1990/1929/), *Vlada Aleksandra Obrenovića ? Deo I*, Beograd: BIGZ, Jugoslavijapublik i Srpska književna zadruga.
- Madžar, Ljubomir** (2003a), *Fakulteti kao pravni subjekti*, Beograd: umnoženo.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *Upravljanje univerzitetom*, Beograd: umnoženo.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Završni izveštaj rektora u odlasku*, Beograd: umnoženo.
- Pravopis srpskog jezika* (1993), Novi Sad: Matica srpska.
- Umbeck, John** (1997/1981/), „*Might Makes Right: A Theory of the Formation and Initial Distribution of Property Rights*“, Svetozar Pejovich, ed., *The Economic Foundations of Property Rights*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 122-43.