



Temeljem članka 67. stavaka 1. i 2. i članka 68. stavaka 1., 2. i 3. Ustava Republike Hrvatske, članka 4. stavka 5. retka 3., članka 86. stavka 4., članka 107. stavka 1. točaka 1. i 2., članka 108. stavaka 1. i 2., članka 109. stavaka 1. i 3. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15 i 131/17), točke VI. podtočke 1. Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranim javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine, broj 140/09), Obavijesti i poziva rektora Sveučilišta u Zagrebu, klasa 602-04/18-07/20 ur. broj 380-010/075-18-1 od 20. rujna 2018. i točke XIX. stavka 1. Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022., od 27. rujna 2018. (Narodne novine, broj 87/18), privremeno Znanstveno-nastavno vijeće Hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu na 13. sjednici u XXVI. akademskoj godini održanoj 28. rujna 2018. raspravilo je i jednoglasno utvrdilo sljedeće

ZAKLJUČKE

- I. Utvrđuje se da u donošenju Vladine Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022., od 27. rujna 2018. (Narodne novine, broj 87/18) nije prethodila prethodna procjena učinaka propisa, rasprava, javno izlaganje materije ni savjetovanje sa zainteresiranim javnošću. Time se dovode u pitanje: otvoreni dijalog i suradnja Države i Sveučilišta, povjerenje, odgovornost i djelotvornost; ugrožava sveučilišna autonomija, koja obuhvaća i finansijsku autonomiju, ustavno pravo Sveučilišta da samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, i Ustavom zajamčene slobode znanstvenoga i umjetničkoga stvaralaštva. Takvo je postupanje nespojivo s obvezujućim pravnim shvaćanjima iz niza odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, kojima je upravo Ministarstvu znanosti i obrazovanja ukazano na nužnost i neizostavnost provođenja javne rasprave, primjerice odlukama U-II-1118/2013, U-II-1405/2013, U-II-2907/2013, U-II-2908/2013 i U-II-2909/2013 od 22. svibnja 2013. (Narodne novine, broj 63/13), U-II-1304/2013, U-II-1880/2013, U-II-2090/2013, U-II-3118/2013, U-II-3552/2013 i U-II-3713/2013 od 16. srpnja 2013. (Narodne novine, broj 99/13), U-I-5578/2013 i U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014. (Narodne novine, broj 101/ili ili U-I-7431/2014 i U-II-7432/2014 od 13. svibnja 2015. (Narodne novine, broj 60/15).
- II. Utvrđuje se da u nastanak Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta... nisu bili uključeni Savjet za financiranje znanstvene djelatnosti i visokoga obrazovanja Nacionalnoga vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, kao jedini zakonom ovlašteni predlagatelj kriterija za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanja, ni Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj kao jedini zakonom ovlašteni

donositelj kriterija za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje, pa se nad daljnje postupanje temeljem članka 108. stavka 2. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju – a na čemu se temelji *Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta...* – nadvija sjena arbitarnosti.

III. Iskazuje se zabrinutost zbog činjenica da je *Odluka o programskom financiranju javnih visokih učilišta...* od 27. rujna 2018.

- donesena mimo uobičajene demokratske procedure i valjane rasprave,
- što je objavljena u Narodnim novinama, službenom glasilu Republike Hrvatske, 4 (četiri) dana prije početka akademske godine u kojoj bi se trebala počela primjenjivati, što ukazuje ili na ozbiljnu nezainteresiranost i neorganiziranost nadležnoga Ministarstva da na vrijeme planira potrebne srednjoročne i dugoročne aktivnosti ili na potpuni izostanak namjere da se financiranje predloženih djelatnosti na transparentan i demokratski način planira sa svim dionicima u sustavu, što upućuje na jednostranost, isključivost i nekorektnost u postupanju. Riječ je o odluci čija bi provedba, prema predloženom izračunu, opteretila Državni proračun Republike Hrvatske u iznosu od 1,8 milijarda kuna u razdoblju od četiri akademske godine i neshvatljivo je da se, osobito u pogledu fiskalne odgovornosti, akti donose na takav način,
- što prema njoj od 2017. do 2020. proračun MZO-a raste 13 %, a proračuni sveučilišta se smanjuju za 6 %,
- što odluka o četverogodišnjem financiranju nema uporište u aktima više pravne snage, jer se državni proračun donosi s dvogodišnom projekcijom (n+2), pa elementi iz odluke ne će obvezivati budute vlade,
- što se tom odlukom sužava ustavna autonomija sveučilišta, kad Ministarstvo pokušava politički utjecati na financiranje pojedinih studijskih programa i zapošljavanja suradnika i nastavnika,
- što se tom odlukom diskriminiraju društvene i humanističke znanosti i znanstvenici koji istražuju u tim područjima; ograničava se sloboda znanstvenoga stvaralaštva time što rezultati rada u društveno-humanističkom području ne će biti vrednovani, a time ni financirani; jer je jedini „pokazatelj“ za društveno-humanističko područje broj radova objavljen u bazama WoS i SCOPUS; a knjiga kao rezultat znanstvenoga rada nije navedena kao pokazatelj, kao ni znanstveni radovi objavljeni u domaćim časopisima,
- što se tom odlukom državna vlast odriče pokrivanja materijalnih troškova (u koje se ubraja vanjska suradnja i mentorska nastava) i skrbi nad izdavanjem domaćih znanstvenih časopisa; neodrživo je da se domaći znanstveni časopisi ubrajaju u ukupno financiranje, a da se istodobno rezultati toga djelovanja, kao broj radova objavljen u domaćim časopisima, ne pojavljuju među pokazateljima znanstvene djelatnosti,
- što se tom odlukom grubo krši autonomija sveučilišta u dijelu koji se tiče unutarnjega ustrojstva te se ističe kako je „opći strateški cilj... okupnjavanje studijskih i znanstvenih kapaciteta“, ne navodeći pri tom na koji način, u kojim rokovima, s kojom strateškom podlogom, na kojim sveučilištima i slično, te se nadalje diskriminatorno uvjetuje (!) procjena prihvatljivosti u postupku prijave na

projekte Europskoga socijalnoga fonda na način da su samo supotpisnici programskih ugovora prihvatljivi prijavitelji u predstojećem razdoblju,

- što visokim učilištima nikada nije predstavljena ili dostavljena analiza prethodnih dvaju trogodišnjih ciklusa financiranja kroz subvencije školarina; riječ je bila o pilot-projektu i njegovu nastavku u ukupnom šestogodišnjem trajanju, za koje je izdvojeno više od 1,8 milijardi kuna iz Državnoga proračuna, a da nije pružena povratna informacija visokim učilištima i ostalim dionicima u sustavu o postignućima i učincima provedbe.

IV. Uz opće primjedbe na nacrt *Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta...*, ističe se niz specifičnih primjedaba koje iz nje proistječu:

- U tekstu *Odluke* nigdje nisu navedeni vjerodostojni izvori za pojedine iznesene podatke, poput dijela *Obrazloženje* gdje se navode modeli i postotci financiranja visokoga obrazovanja u pojedinim državama – članicama EU. Zadržavajući pravo na postojanje višestrukih službenih izvora i mogućnosti mijenjanja istih, provjerom na internetskoj stranici Europske komisije – Eurydice, utvrđujemo, primjerice, kako se u Finskoj potpisuju trogodišnji programski ugovori, a da se formula za izračun temelnjoga financiranja donosi na razini parlamenta, a ne ministarstva (izvor: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-25_en), što nigdje nije naznačeno i u potpunosti je izostavljeno, a bitno mijenja paradigmu programskoga financiranja, napose u hrvatskom kontekstu. Nadalje, nije naznačeno kako su, primjerice, Finska i Austrija zemlje s najduljom, gotovo dvodesetljetnom tradicijom programskoga financiranja, čime je u jednoj mjeri i objašnjiva činjenica umanjenih postotaka u osnovnoj strukturi financiranja, jer je očigledno da postoji značajno institucijsko iskustvo u provedbi programskoga financiranja i spremnost sustava da apsorbira ovakav način rada (izvor: http://ec.europa.eu/assets/eac/education/experts-groups/2014-2015/higher-performance-agreements_en.pdf; ili <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5139542/jongbloed+ea+performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>). Neovisno o raznolikim i raznovrsnim interpretacijama, smatramo da bi u ovakvoj stvari trebali imati relevantne izvore i provjerljive podatke prilikom implementacije programskoga financiranja, te pritom uzeti u obzir nacionalne specifičnosti. Razumljivo je da će se ovakva vrsta financiranja izvoditi na različite načine, no onda valja navesti postojeće specifičnosti i dati potpunu informaciju, bez paušalnoga zaključivanja.
- Vezano uz prije navedenu opasku, valja uzeti u obzir i srednjoeuropski krug zemalja i njihove modele financiranja visokoga obrazovanja i uvođenje programskoga financiranja (tamo gdje je stvarno uvedeno ili je u nekoj mjeri doista implementirano), poput primjerice Slovačke, Češke, Slovenije, Mađarske, kao i onih zemalja koje su po općim finansijskim pokazateljima (BDP per capita, primjerice) ili po ulaganjima u visoko obrazovanje i znanost, usporedive s Republikom Hrvatskom. Od pet (5) navedenih zemalja u *Obrazloženju*, sve uvelike premašuju Republiku Hrvatsku u statističkim pokazateljima i usporedbe s njima u tom pogledu krajnje su neumjesne, osobito u onim slučajevima gdje postoje bitne razlike u statističkim pokazateljima (izvor:

https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_08_10&plugin=1.

- U tekstu *Odluke* nigrdje nisu navedene vjerodostojne kalkulacije na temelju kojih se predlažu pojedini iznosi, troškovi i slično.
- U točki VII. *Nastavna djelatnost* navedeni su iznosi pune subvencije participacija u troškovima studija za studente koji ispunjavaju uvjete uspješnosti. Razvidno je kako je, u odnosu na prethodne programske ugovore i razdoblje od 2012., zabilježeno smanjenje tzv. glavarine u humanističkom i interdisciplinarnom području za 200,00 kn po glavi, bez dodatnoga razjašnjenja. U ostalim područjima bilježi se ili stagnacija ili porast na sveučilišnim studijima. Temeljem ovakvoga umanjenja Hrvatski studiji (koji čine 1,5 % proračuna za plaće Sveučilišta u Zagrebu), u usporedbi s prethodna dva ciklusa tzv. „programske ugovore“, na godišnjoj razini, a prema stanju od rujna 2017., gube najmanje 60.500,00 kn godišnje, odnosno u četverogodišnjem razdoblju kumulativno 242.000,00 kn, što je zamjetan financijski gubitak, napose u situaciji u kojoj se pojedine stavke Državnoga proračuna pripajaju programskomu financiranju i preusmjeravaju prema sveučilištima, odnosno sastavnicama, a već u samom početku predstavljaju smanjenje u odnosu na prethodno financiranje. Istim, na državnoj razini ovakva će promjena subvencija u humanističkom području zahvatiti oko 12.000 studenata, te će sastavnice već u početku biti zakinute za značajna financijska sredstva. Odluka diskriminira one studijske programe i znanstvenike koji se bave specifičnim temama, čiji je znanstveni prinos iznimno bitan i opsežan, a koje zbog svoje naravi ne mogu imati zamjetan ili uopće ne mogu imati međunarodni odjek. U tom kontekstu ističu se, primjerice, kroatološke teme, ali i brojne druge koje su specifične za područje Republike Hrvatske (kao kroatističke, kulturološke, književno-povijesne, muzikološke, teatrološke, filmološke, etnološke i antropološke, religijske ili filološke teme uskoga znanstvenoga područja i, posljedično, međunarodnoga odjeka, a od iznimne su važnosti za tuzemnu znanost).
- U točki IX. *Financiranje specifičnog profila institucije*, navedeni su specifični institucijski ciljevi koji se prate prema određenim pokazateljima. Navedeno je ukupno osam (8) pokazatelja, među kojima:

Uskladenost studijskih programa sa standardima kvalifikacija iz Registra HKO-a, od kojih je trenutno javno dostupno sveukupno 0 (ništa) standarda kvalifikacija prema javnim izvorima (izvor: <https://hko.srce.hr/registar/standard-kvalifikacije>).

Zaposlenost – na temelju praćenja zaposlenosti, pri čemu se ne navodi na čiju zaposlenost se to odnosi, za koje razdoblje, po kojim točno statističkim pokazateljima i izvorima i slično. Uzimajući u obzir negativne trendove u iseljavanju, kada bismo bili ironični i problem shvaćali neozbiljno, u ovom kontekstu moglo bi se tvrditi da bi razinu zapošljivosti diplomiranih studenata valjalo provjeriti i u inozemstvu, pri čemu podatkovne baze Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje ne mogu biti jedini relevantni izvor informacija.

Udio studenata koji su završili studij u n+1 vremenu nominalnog trajanja studija, što je, kao pokazatelj, djelomično u suprotnosti s točkom XII. podtočkom 2. *Odluke* u dijelu koji se odnosi na nominalno trajanje studija.

Povećanje broja prihvaćenih patenata kao pokazatelj diskriminira veliku većinu visokih učilišta u društvenom, humanističkom, umjetničkom i ostalim područjima. Premda dostupni podatci nisu najažurniji, uvidom u Izvješće Državnoga zavoda za intelektualno vlasništvo (poveznica: https://www.dziv.hr/files/File/go-izvjesca/godisnje_izvjesce_2015.pdf), na str. 25 jasno je naznačeno koja područja i u kojem broju su zastupljena, te je razvidno kako je predloženi institucijski cilj primjenjiv na relativno malen broj pojedinaca i institucija. U obzir valja uzeti i podatak da gotovo 87 % prijava (!) u Republici Hrvatskoj dolazi od strane fizičkih osoba, što znači da su institucije u tom postupku gotovo pa isključene. Pregledom baze European patent office (EPO, www.epo.org) po ključnim riječima i nazivima hrvatskih sveučilišta, razvidno je kako su prijave sa sveučilišne razine u Republici Hrvatskoj malobrojne. To jest cilj koji treba poticati, ali ne na način da se diskriminira ostala znanstvena područja i polja.

Povećanje udjela diplomiranih studenata koji su prva generacija u potpunosti je kao specifični institucijski cilj nejasan, iz najmanje dvaju razloga. Ako se govori o socio-ekonomskom statusu studenata i zaprjekama u nastavku obrazovanja na visokoškolskoj razini, prema rezultatima istraživanja EUROSTUDENT IV i V (poveznica na izvješće:

https://mzo.hr/sites/default/files/links/eurostudent_nacijske_izvjesce_2016_final.pdf; str. 55), razvidno je kako kod više od 50 % studenata najviša postignuta razina obrazovanja roditelja jest srednja škola. U usporedbi s referentnom populacijom (prema popisu iz 2011.) od 40 do 60 godina – mahom roditelja tih studenata, riječ je o manjim razlikama. Uz to, studentska samoprocjena društvenoga položaja roditelja i obitelji iz istoga istraživanja jasno kazuje da su razlike većinom prisutne u vrsti studija i načinu studiranja, te se zaključuje da bi ovakve mjeru trebale prije svega biti usmjerene prema studentima slabijega socio-ekonomskoga statusa, koji nužno ne treba biti toliko povezan sa stečenom razinom obrazovanja roditelja (premda i on u manjoj mjeri utječe na nastavak obrazovanja na visokoškolskoj razini). Drugi razlog tiče se upisnih podataka kojima visoka učilišta raspolažu, a vezani su uz obrazovanje roditelja. U bazama podataka razina obrazovanja roditelja unesena je u numeričkom obliku prema šifarniku Državnoga zavoda za statistiku. Iz tih podataka može se razabrati udio razine obrazovanja roditelja studenata. Problematično je što taj podatak unose sami studenti, bez naknadne provjere dokumentacije, i tako prikupljeni podatci mogu biti netočni. Nadalje, prikupljanje i obrada ovih podataka podrazumijeva dosezanje određenih osobnih podataka i upitno je mogu li i u kojoj mjeri biti upućeni trećim osobama/institucijama bez privole studenta, jer nisu dio standardne procedure prikupljanja i obrade podataka u svrhu provedbe djelatnosti visokoga obrazovanja. U interpretaciji ovoga specifičnoga cilja svakako bi bilo korisno znati koji je prijedlog Ministarstva znanosti i obrazovanja u pogledu mjerena podataka i izvještavanja unutar toga cilja, kako bi se moglo donijeti cjelovitije mišljenje.

- U točki XI. *Pravo na punu subvenciju*, predviđene su kategorije studenata koji ostvaruju pravo na punu subvenciju participacije. Premda taj dio Odluke jest načelne naravi i postavlja općenita pravila vezana uz ostvarivanje prava na punu

subvenciju, valjalo bi razmotriti postoje li i ostale skupine studenata koji bi mogle biti uključene na ovoj razini, a dio su skupina u nepovolnjem položaju. Ovo traženje jest bilo izlišno u prethodnim ugovorima u kojima su studenti slabijega socio-ekonomskog statusa bili integralni dio, ali sada je cilj koji se tiče skupina u nepovoljnem socio-ekonomskom statusu izbačen i odaje se dojam da ih Vlada i Ministarstvo ne kane uključiti ili poticati aktivnosti koje se tiču tih skupina.

- U točki XVII. navedeno je kako će „*Ministarstvo znanosti i obrazovanja sa svakim visokim učilištem pojedinačno definirati studijske programe za koje Ministarstvo znanosti i obrazovanja smatra da ih je potrebno poticati u skladu sa strateškim ciljevima razvoja gospodarstva i društva*“. Anticipirajući kadrovsku kapacitiranost Ministarstva znanosti i obrazovanja za provedbu ovako definiranoga posla, skrećemo pozornost na uredbe Vlade Republike Hrvatske kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo ministarstava, uključujući i onih koji jesu nadležni za tržište rada i razvoj gospodarstva, te ističemo kako je nejasno po kojim mjerilima, na koji način i s kojim ovlastima ovaj posao misli obavljati Ministarstvo znanosti i obrazovanja, odnosno od kada je ono zaduženo za procjenu i provjeru usklađenosti dokumenata sa strateškim ciljevima razvoja gospodarstva. Pri tom ne uzimamo u obzir činjenicu da u Republici Hrvatskoj trenutno postoji gotovo 1400 studijskih programa, od kojih je velika većina na javnim visokim učilištima, i da „pojedinačno definiranje“ u ovom slučaju podrazumijeva pristranost, arbitarnost i netransparentnost.

V. Zbog neraspravljenosti kriterija, jednostranosti i arbitarnosti u određivanju polazišta ne predlaže se rektoru Sveučilišta u Zagrebu da pod ovim uvjetima sklopi novi ugovor o subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija iz članka 86. stavka 5. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

VI. Predlaže se središnjim tijelima Sveučilišta u Zagrebu da inzistiraju na provedbi šire rasprave o programskim ugovorima i da se svi dionici u sustavu na partnerski način uključe u definiranje uvjeta pod kojima će se sporazumno urediti materija *Odluke o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022.* od 27. rujna 2018.

VII. Ovaj će se zaključak uputiti rektoru Sveučilišta u Zagrebu i objaviti na mrežnim stranicama Hrvatskih studija Sveučilišta u Zagrebu.

O b r a z l o ž e n j e

Na temelju članka 1. i članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 150/11, 119/14 i 93/16), a u vezi s člankom 86. stavcima 4. i 5., člankom 108. stavkom 2. i člankom 109. stavkom 6. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 123/03, 105/04, 174/04, 2/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15 i 131/17), 14. Vlada Republike Hrvatske na 106. sjednici dana 27. rujna 2018. donijela je Odluku o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022., klasa 022-03/18-04/209, ur. broj 50301-27/12-17-2 (Narodne novine, broj 87/18).

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_09_87_1708.html

Toj su odluci prethodile: Vladina Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite studente na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akademskoj godini 2012./2013., 2013./2014. i 2014./2015., od 2. kolovoza 2012. (Narodne novine, broj 90/12) i Odluka o punoj subvenciji participacije redovitih studenata u troškovima studija i sufinanciranju materijalnih troškova javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2015./2016., 2016./2017. i 2017./2018. od 23. srpnja 2015. (Narodne novine, broj 83/15).

Članak 15. stavak 1. točka 1. Zakona o proračunu (Narodne novine, broj 87/08, 136/12 i 15/15) određuje: „Prijedlozi zakona, drugih propisa i akata planiranja moraju sadržavati fiskalnu procjenu posljedica za proračun iz koje mora biti razvidno povećavaju li se ili smanjuju prihodi ili rashodi proračuna. Fiskalna procjena posljedica za proračun mora obuhvatiti: predviđene prihode i rashode te primitke i izdatke proračuna za proračunsku godinu i za dvije iduće godine“. Članak 25. stavak 2. točka 3. Zakona o proračunu određuje da Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje, koje Vlada svake godine usvaja najkasnije do kraja srpnja, sadržavaju „visinu finansijskog plana za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine“. Projekcija ograničena na dvije godine normirana je i u člancima 27. stavku 3. točki 4., članku 37. stavku 2., članku 39. stavku 1. i članku 90. stavku 2. točki 2. Zakona o proračunu. Nasuprot tomu, *Odluka o programskom financiranju javnih visokih učilišta...* temelji se na četverogodišnjoj projekciji.

Zbog svega navedenoga zaključeno je kao u izrijeci.

U Zagrebu, 28. rujna 2018.

Klasa: 640-01/18-2/0010

Ur. broj: 380-1/1-18-017



Dostaviti:

1. Rektoru Sveučilišta u Zagrebu
2. Pismohrani