

**Analiza normi i praksi
akreditacije
visokoškolskih
ustanova i studijskih
programa u
Republici Srbiji**

*Marija Stefanović
Sonja Kuzmančev Stanojević*

**Analiza normi i
praksi akreditacije
visokoškolskih ustanova
i studijskih programa u
Republici Srbiji**



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Ova publikacija izražava isključivo stav autora

Beograd, 2020.

SADRŽAJ

Uvod	8
Propisi o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici Srbiji	9
Sastav akreditacionih tela	11
Nadležnosti akreditacionih tela	12
Postupak akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa	14
Članstvo Srbije u ENQA	15
Uporedna analiza	21
Hrvatska	21
Slovenija	22
Mađarska	24
ZAKLJUČAK	28
Reference	31



Analiza normi i praksi akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici Srbiji

Akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa predstavljaju proces utemeljen na pregledu i kontroli kvaliteta obrazovanja kako bi gore navedeni bili priznati i, samim tim, zvanično sertifikovani kao entiteti koji zadovoljavaju propisane standarde. Ostvarivanje propisanih akreditacionih standarda smatra se minimalnim zahtevom za kvalitetno postignuće. U Srbiji se razlikuju dva osnovna tipa akreditacije. Prvi je početna akreditacija, koja se odnosi na ustanove koje se prvi put osnivaju i koja je u Srbiji uvedena na zahtev Bolonjskog procesa, a zarad reforme visokog obrazovanja. Drugi je ponovna akreditacija, koja se sprovodi po isteku perioda predviđenog za prvu akreditaciju. Akreditacija konačno uključuje i eksternu kontrolu kvaliteta, koja se sprovodi u intervalu od 5 do 7 godina, sve dok data ustanova postoji.

Cilj ove studije je da pruži kritički osvrt na norme i prakse koje se tiču akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Srbiji s akcentom na analizu primedaba i preporuka Evropske asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA) i slučaj suspenzije članstva Srbije u ovoj organizaciji. Glavno pitanje koje se postavlja u ovoj analizi je i da li je u Srbiji moguće uspešno sprovesti postupak akreditacija, te koliko taj proces počiva na nezavisnosti, transparentnosti i inkluziji svih učesnika kako pri donošenju bitnih odluka, tako i pri samom informisanju.

Donošenje Zakona o visokom obrazovanju 2005. godine omogućilo je formiranje inicijalnih institucija relevantnih za akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa. Trenutne čelne institucije koje se bave procesom akreditacije u Srbiji jesu Nacionalno akreditaciono telo (NAT) uz Komisiju za akreditaciju i proveru kvaliteta (KAPK) kao svojim stručnim organom koji odlučuje o zahtevu, sprovođenju, izveštaju i proveru kvaliteta akreditacije.

U **sastav** akreditacionih tela spada najpre Nacionalni savet koji broji 17 članova imenovanih od strane Vlade. Komisija za akreditaciju, stručni organ NAT-a, takođe ima 17 članova koje bira upravni odbor Nacionalnog akreditacionog tela, ali koje predlaže Nacionalni savet. Iz pregleda sastava akreditacionih tela uočava se prisustvo velikog broja članova koje predlaže izvršna vlast, dok je smanjen broj predstavnika univerziteta. Predstavnika studenata uopšte nema, niti pak međunarodnih eksperata. Ovim se umanjuje kvalitet podataka koje čelna tela prikupljaju i na osnovu kojih potom donose odluke, vrše procene i objavljuju rezultate i izveštaje.

Ako se okrenemo ka **nadležnosti** akreditacionih tela prema Zakonu ona je u rukama NAT-a. Međutim, Nacionalni savet biva taj koji odučuje i utvrđuje standarde i postupke kojima se uređuju visokoškolske ustanove, uključujući i postupak akreditacije. Ovim se ozbiljno ograničava autonomija tela na nižim instancama hijerarhije, kao i autonomija visokoškolskih ustanova na koje se odluke ovih tela pre svega odnose.

Što se tiče **finansiranja** Nacionalnog akreditacionog tela ono je po zakonu nezavisno. Međutim, glavni izvor finansija, nakon potrošnje početnih sredstava dobijenih od strane vlade, jesu prihodi od naknada za akreditaciju, čime se postavlja pitanje samoodrživosti ovakvog modela finansiranja, što dodatno može ugroziti i njegovu nezavisnost.

U pogledu **načina** na koji visokoškolske ustanove stiču akreditaciju pre svega se okrećemo Zakonu o visokom obrazovanju koji određuje skup nadležnosti Nacionalnog akreditacionog tela. NAT je zadužen za izdavanje uverenja o akreditaciji i rešenja o zahtevu za dobijanje iste. Kod slučaja žalbe protiv rešenja na scenu stupa Nacionalni savet koji je dužan da procesuiru zahtev u roku od 30 dana od prijema žalbe što predstavlja krajnu instancu upravnog postupka.

Evropski standardi i smernice nude zajednički okvirni sistem obezbeđivanja kvalitetnog učenja i podučavanja u cilju unapređenja samog visokoškolskog obrazovanja, čime učvršćuju uzajamno

poverenje među članicama koje je ključno za internacionalnu saradnju, mobilnost unutar i van državnih granica i priznavanje diploma.

Evropska asocijacija za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA, *The European Association for Quality Assurance in Higher Education*) je najznačajnija obrazovna organizacija na evropskom i širem internacionalnom nivou time što garantuje kvalitet visokog školstva svojim članicama. Ona trenutno broji 31 zemlju članicu. Mogućnost učlanjenja, a potom i obnavljanja članstva u ENQA zavisi od ispunjenosti kriterijuma, koji se sastoje u primeni *Evropskih standarda i smernica za osiguranje kvaliteta* koji se eksterno revidiraju bar jednom u 5 godina. Srbija je uvršćena među punopravne članice Evropske asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju 2013. godine, pa ipak u februaru 2018. godine Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta gubi status punopravnog člana i biva stavljena u status „pod nadgledanjem“. Prema pravilu, kao takva ona zadržava svoja članska prava i dužnosti u naredne dve godine tokom kojih je u obavezi da otkloni primedbe ENQA u primeni Evropskih standarda i smernica za osiguranje kvalitet zarad obnove članstva. U cilju rešavanja ove situacije 2017. godine u Srbiji je formirana nova institucija – *Nacionalno telo za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju* (NAT) koja je, zajedno sa novoformiranom Komisijom za akreditaciju i proveru kvaliteta, pokrenuta na leto 2018. godine. Svrha ovog tela je da obezbedi usaglašavanje visokog obrazovanja u Srbiji s međunarodno priznatim standardima za akreditaciju i proveru kvaliteta. U NAT-ovu nadležnost spada i obuka recezenata čija je nezavisnost, kao i profesionalno i etičko ponašanje, neophodan uslov za ispravnost postupka akreditacije i kontrole kvaliteta. Naime, uprkos formiranju ovog tela i otklanjanjem određenih primedbi, na sednici Borda ENQA održanoj 20. februara 2020. godine donesen je zaključak da NAT-u i Srbiji ne bude obnovljeno punopravno članstvo u toj organizaciji i pored toga što je postignut određen, ali nedovoljan napredak. Srbija će u naredne dve godine imati status pridruženog člana. Glavna primedba se odnosi na ulogu Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje time što može da upravlja odlukom Komisije za akreditaciju i osiguranje kvaliteta, čime se ugrožava nezavisnost NAT-a u donošenju akreditacionih odluka.

Shodno ovome, NAT se obraća javnosti ističući zavezane ruke pred veličinom Zakona o visokom obrazovanju.

Pored pitanja nezavisnosti Agencije, ostale primedbe Borda odnose se na transparentnost u njenom radu, njene komunikacije sa stručnom i širom javnošću, načina na koje se ona informiše i prikuplja podatke i kako dalje informiše učesnike u postupcima koje sama sprovodi, te uključivanje različitih aktera, pogotovo studenata, kao punopravnih članova u svojim telima – sve su to pitanja od ključnog značaja za rad jedne ustanove koja se bavi osiguravanjem kvaliteta u oblasti koja je od vitalnog značaja za funkcionisanje svakog društva. Zarad poboljšanja kvaliteta (sistema) obrazovanja neophodno je ukloniti sve manjkavosti navedene u Izveštaju ENQA, a time i u celosti usaglasiti sistem visokog obrazovanja sa evropskim standardima.

Problemi s kojima se akademska zajednica suočava su i izostanak javne rasprave o promenama i problemima obrazovnog sistema, sporni način finansiranja NAT-a koji iscrpljuje fakultetske budžete, neosnovano dodeljivanje akreditacija Nacionalnog saveta, afere s kupovinom diploma, široko rasprostranjenim plagijarizmom, korupcija... sve to ukazuje na centralizovan proces odlučivanja gde sav uticaj leži u rukama izvršne vlasti čime institucije u obrazovnom resoru nisu u mogućnosti da obavljaju svoje dužnosti nezavisno i transparentno. Međutim, izvršna vlast populistički demantuje da je nezavisnost NAT-a ugrožena, kao i da validnost diploma zavisi od članstva Srbije u ENQA.

Neusaglašenost poruka i izjava u javnom diskursu u Srbiji povodom odluke ENQA, odnosno nepostojanje konsenzusa u tumačenju primedaba upućenih Srbiji, svakako jesu pokazatelj da procedure i propisi koji se odnose na akreditacioni postupak nisu dovoljno definisani i jasni i da ima puno prostora da se ova oblast unapredi. Šire gledano, i sama odluka ENQA, ali i reakcija srpskog obrazovnog i političkog vrha na ovu odluku ukazuje na nezrelost srpskog društva koje tek treba da usaglasi svoje prioritete s evropskim vrednostima i standardima.

Uvod

Akreditacija, kao proces utemeljen na pregledu i kontroli kvaliteta, omogućava visokoškolskim ustanovama i studijskim programima da budu priznati i, samim tim, zvanično sertifikovani kao entiteti koji zadovoljavaju propisane standarde (Turanjanin & Marčetić, 2019, str. 482). Ostvarivanje propisanih akreditacionih standarda smatra se minimalnim zahtevom za kvalitetno postignuće (Živaljević i sar., 2015). U Srbiji se razlikuju dva osnovna tipa akreditacije. Prvi je početna akreditacija, koja se odnosi na ustanove koje se prvi put osnivaju. Drugi je ponovna akreditacija, koja se sprovodi po isteku perioda predviđenog za prvu akreditaciju. Akreditacija konačno uključuje i eksternu kontrolu kvaliteta, koja se sprovodi u intervalu od 5 do 7 godina, sve dok data ustanova postoji.

Sistem akreditacije visokoškolskih ustanova (uključujući i studijske programe) u Srbiji tema je koja je neprestano u fokusu kako interesovanja akademskih krugova (Lazić, 2007; Kočović, 2020; Marković, 2018; Savić, 2010; Turanjanin & Marčetić, 2019), tako i šire javnosti. U akademskom diskursu se kao najvažniji i najzastupljeniji aspekti pitanja akreditacije prepoznaju:

a) predlaganje smernica za akreditaciju visokoškolskih ustanova u Srbiji u skladu sa standardima Evropskog prostora visokog obrazovanja;

b) predlozi za izmenu i dopunu standarda za akreditaciju u cilju poboljšanja kvaliteta visokoškolskog obrazovanja;

c) definisanje izazova u sprovođenju postupka akreditacije u skladu s principima kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja (EHEA), Evropskim standardima i smernicama za osiguranje kvaliteta (European Standards and Guidelines - ESGG) i propisima u Republici Srbiji.

U skladu s tim, postojeće analize se najviše bave faktorima koji utiču na uspešnost sprovođenja akreditacionog postupka, kao što su zakonska i podzakonska regulativa, etički i profesionalni kodeksi, pitanje nezavisnosti i samoevaluacije akreditacionih tela, pitanje uključivanja svih učesnika i načini informisanja zainteresovanih strana.

Cilj ove studije je da pruži kritički osvrt na norme i prakse koje karakterišu akreditaciju visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Srbiji. Poseban akcenat je stavljen na analizu primedaba i preporuka Evropske asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA) i slučaj suspenzije članstva Srbije u ovoj organizaciji. U završnom poglavlju studije je predstavljena i analiza akreditacionih sistema u zemljama iz okruženja.

Propisi o akreditaciji visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici Srbiji

U okviru Evropskog prostora visokog obrazovanja (EHEA¹), Evropski konzorcijum za akreditaciju (ECA²) je odgovoran za usaglašavanje i unapređenje akreditacionog procesa. Kada je reč o nacionalnim akreditacionim sistemima, oni se zasnivaju na standardima ECA i Bolonjske deklaracije, kao i na zahtevima i standardima organizacija poput Međunarodne mreže agencija za obezbeđivanje kvaliteta visokog obrazovanja (INQAAH³) i pre svega Evropske asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA⁴).

U skladu sa zahtevom Bolonjskog procesa, reforma visokog obrazovanja u Srbiji podrazumevala je i uvođenje postupka akreditacije⁵ visokoškolskih ustanova i studijskih programa visokog obrazovanja. Donošenje Zakona o visokom obrazovanju 2005. godine je omogućilo formiranje inicijalnih institucija relevantnih za akreditaciju

1 European Higher Education Area

2 European Consortium for Accreditation

3 International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education

4 European Network for Quality Assurance in Higher Education

5 Akreditacija „predstavlja opšte prihvaćenu metodologiju i instrumente ocene i kontrole kvaliteta visokog obrazovanja“ (Lazić, 2007, str. 1).

visokoškolskih ustanova i studijskih programa (slika 1). Takođe, u skladu s navedenim Zakonom, 2006. godine konstituiše se Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta, kao i telo Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje. Donošenjem odluke Vlade Republike Srbije⁶, u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju iz 2017. godine, nomenklaturi institucija, kao pravni sledbenik nekadašnje Komisije za akreditaciju i proveru kvaliteta (u daljem tekstu KAPK), ustanovljeno je Nacionalno akreditaciono telo (NAT).

NAT je osnovan kao nezavisno telo u institucionalnom, finansijskom, administrativnom i stručnom pogledu, sa Komisijom za akreditaciju i proveru kvaliteta (KAPK) kao svojim stručnim organom (Kočović, 2020, str. 155). Kao takvo telo, NAT obavlja poslove akreditacije, provere kvaliteta visokoškolskih ustanova i jedinica u njihovom sastavu, vrednovanja studijskih programa i obezbeđivanja kvaliteta u visokom obrazovanju. Cilj NAT-a je unapređenje visokog obrazovanja u Srbiji obezbeđenjem njegove usaglašenosti sa međunarodno priznatim standardima za akreditaciju i proveru kvaliteta, kao i podizanje nivoa obučenosti recenzenata i obezbeđenje njihove nezavisnosti, a naročito profesionalnog i etičkog ponašanja u postupku akreditacije i kontrole kvaliteta (NAT, 2020).



Slika 1: Nacionalne institucije u oblasti visokoškolskog obrazovanja bitne za akreditaciju (Lazić, 2007)

⁶ Sl. glasnik RS br. 9/2018

Unastavku studije biće razmatrani delovi Zakona o visokom obrazovanju koji se odnose na akreditacioni proces, posebno oni koji se tiču pitanja sastava Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje i Nacionalnog akreditacionog tela, kao i njihovih nadležnosti u akreditacionom postupku. Akcenat će biti stavljen na to da li su i u kojoj meri ovi delovi usklađeni sa principima koji su uočeni u praksi većine nacionalnih akreditacionih tela u Evropi (Lazić, 2007, str. 4):

- nezavisnost od države i visokoškolskih ustanova, uz uključivanje spoljašnjih eksperata
- evaluacija (samovrednovanje izvode visokoškolske ustanove)
- eksterna ocena uključuje posetu visokoškolskoj ustanovi i zajedničku ekspertizu
- objavljivanje izveštaja o ocenjivanju

Sastav akreditacionih tela

Nacionalni savet ima 17 članova koje imenuje Vlada (član 11). Na predlog ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja se bira 7 članova, odnosno 6 na predlog Konferencije univerziteta; 2 člana na predlog Privredne komore Srbije i 2 člana na predlog Konferencije akademija strukovnih studija i visokih škola. Organ upravljanja Nacionalnog akreditacionog tela, upravni odbor, broji 7 članova koje imenuje Vlada. Po jednog člana predlažu Konferencija univerziteta i Konferencija akademija strukovnih i visokih škola, 2 člana predlaže Privredna komora Srbije, dok Ministarstvo predlaže tri člana. Član 18 Zakona o visokom obrazovanju nalaže da se direktor NAT-a bira na osnovu javnog konkursa, kao i to da on mora biti iz redova redovnih profesora. Komisija za akreditaciju, stručni organ NAT-a, ima 17 članova koje bira upravni odbor Nacionalnog akreditacionog tela, ali koje predlaže Nacionalni savet.

Iz pregleda sastava akreditacionih tela uočava se prisustvo velikog broja članova koje predlaže izvršna vlast. Tendencija izvršne vlasti da kontroliše odluke i postupke u procesu akreditacije nesumnjivo

ugrožava nezavisnost akreditacionih tela, što se direktno kosi s osnovnim načelom po kome bi ovakva tela i ustanove trebalo da postupaju:

Smanjenje dostignutih standarda autonomije univerziteta, posebno je vidljivo u kontekstu formiranja Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje i drugih regulatornih tela, pri čemu je u odnosu na prethodno zakonsko rešenje, u novom Zakonu o visokom obrazovanju, pojačano prisustvo predstavnika delegiranih od strane struktura izvršne vlasti, a smanjen broj predstavnika iz redova predstavnika univerziteta. (Marković, 2018, str. 3)

Oglušavanje o esencijalni princip nezavisnosti akreditacionih tela dovodi u sumnju validnost odluka i procena koje ona donose, odnosno dovodi u sumnju njihov stručni i organizacioni kapacitet da obezbede i garantuju kvalitet u visokom obrazovanju.

S druge strane, postojeća struktura članstva akreditacionih tela ukazuje i na to da nisu svi akteri uključeni u proces donošenja odluka u vezi sa akreditacijom. Naime, primećuje se da među članovima navedenih tela nema predstavnika studenata, niti su pak uključeni međunarodni eksperti. Neuključivanje svih aktera i zainteresovanih strana svakako umanjuje kvalitet podataka koje ova tela prikupljaju i na osnovu kojih potom donose odluke, vrše procene i objavljuju rezultate i izveštaje. Takođe, ovaj nedostatak uzrokuje i nemogućnost da se princip transparentnosti u radu i procedurama u potpunosti isprati – ukoliko oni na koje se akreditacija direktno odnosi (na primer, studenti) nisu uključeni kao ravnopravni članovi akreditacionih tela, oni mogu biti uskraćeni za sve informacije koje bi trebalo da su im dostupne.

Nadležnosti akreditacionih tela

Iako Član 12 Zakona predviđa širok spektar ingerencija Nacionalnog akreditacionog tela, Nacionalni savet je ipak identifikovan kao glavno

telo koje odlučuje i utvrđuje standarde i postupke kojima se uređuju visokoškolske ustanove, uključujući i postupak akreditacije. Ovim se ozbiljno ograničava autonomija tela na nižim instancama hijerarhije, kao i autonomija visokoškolskih ustanova na koje se odluke ovih tela pre svega odnose.

Nadležnosti Nacionalnog saveta
<ul style="list-style-type: none"> - daje mišljenje u postupku donošenja propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za delatnost visokog obrazovanja; - predlaže Vladi normative i standarde rada visokoškolskih ustanova, kao i materijalna sredstva za njihovo ostvarivanje - odlučuje u drugom stepenu po žalbama u postupku akreditacije, na osnovu predloga žalbene komisije utvrđuje standarde za samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova na predlog Nacionalnog akreditacionog tela - utvrđuje standarde za spoljašnju proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova na predlog Nacionalnog akreditacionog tela; - utvrđuje standarde za početnu akreditaciju na predlog Nacionalnog akreditacionog tela; - utvrđuje standarde i postupak za akreditaciju visokoškolskih ustanova na predlog Nacionalnog akreditacionog tela; - utvrđuje standarde i postupak za akreditaciju studijskih programa na predlog Nacionalnog akreditacionog tela; - utvrđuje listu recenzenata

Tabela 1: Nadležnosti Nacionalnog saveta prema Članu 12 Zakona o visokom obrazovanju

Posledice pojačanog prisustva delegiranih predstavnika od strane izvršne vlasti se ogledaju u više segmenata i na više nivoa. Na primer, upravni odbor NAT-a donosi statut uz prethodnu saglasnost Vlade. Zatim, usvaja godišnji program rada i finansijski plan uz saglasnost Vlade i utvrđuje visinu naknade za akreditaciju, takođe, uz saglasnost Vlade (stavke 3 i 8 Člana 17). Prema Članu 21 Zakona, propisane nadležnosti Komisije za akreditaciju obuhvataju odlučivanje o zahtevu i sprovođenju akreditacije, sačinjavanje izveštaja o početnoj akreditaciji, sprovođenje postupka spoljašnje provere kvaliteta i harmonizaciju primene akreditacionih standarda i procedura. Komisiji za akreditaciju Član 21 takođe omogućuje obavljanje i drugih poslova, koji su isključivo u skladu sa statutom definisanim od strane Nacionalnog akreditacionog tela.

Finansiranje

Član 14 Zakona u načelu predviđa finansijsku nezavisnost Nacionalnog akreditacionog tela:

(NAT) se finansira iz prihoda od naknada za akreditaciju i proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova i jedinica u njihovom sastavu, vrednovanja studijskih programa i obezbeđivanja kvaliteta u visokom obrazovanju i iz drugih prihoda u skladu sa zakonom.

Međutim, postavlja se pitanje samoodrživosti ovakvog modela finansiranja, što, ponovo, sa sobom povlači pitanje očuvanja nezavisnosti ovog tela. To potvrđuje i Izveštaj⁷ Evropske asocijacije za obezbeđivanje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA):

Iako je neupitno da NAT u ovom trenutku poseduje dovoljno sredstava, nije jasno hoće li to biti slučaj i sledeće godine kada početna sredstva, dobijena od strane vlade⁸, budu potrošena, a broj revizija se poveća. Model finansiranja NAT-a, baziran isključivo na prihodima od naknada za akreditaciju, tek treba testirati. (ENQA Report 2020, str. 4)

Postupak akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa

Član 23 Zakona o visokom obrazovanju definiše skup nadležnosti Nacionalnog akreditacionog tela u akreditacionom postupku. NAT je zadužen za izdavanje uverenja o akreditaciji, kao i rešenja kojim se zahtev za akreditaciju dobija. Posebno relevantan u ovom pogledu je stav 16. datog člana, koji propisuje postupanje u slučaju ulaganja žalbe protiv rešenja donetog od strane Nacionalnog akreditacionog tela. Nacionalni savet je taj koji odlučuje o zahtevu za akreditaciju u roku

⁷ ENQA Agency Review: National Entity For Accreditation and Quality Assurance in Higher Education (NEAQA), 20 February 2020.

⁸ „Ministarstvo još uvek NAT-u omogućava besplatno korišćenje prostorija u zgradi vlade, osiguravajući takođe početna sredstva u visini od 150 000 EUR u svrhu adaptiranja kancelarijskog prostora, dobavljanja opreme itd., ali bez planova da to finansiranje nastavi dalje.“ (str. 14)

od 30 dana od prijema žalbe. Rešenje koje se odnosi na žalbu, takođe, donosi Nacionalni savet i konačno je u upravnom postupku.

Kada je reč o samovrednovanju, Član 25 Zakona propisuje da je sama visokoškolska ustanova zadužena za postupak samovrednovanja i ocenjivanja kvaliteta svojih studijskih programa. Bitan aspekt Člana 25 je i taj da proces samovrednovanja uključuje i ocene studenata. Konačni izveštaj o rezultatima samovrednovanja (za period od 3 godine) se dostavlja Nacionalnom akreditacionom telu.

ČLANSTVO SRBIJE U ENQA: ZAŠTO SRBIJA VIŠE NIJE ČLANICA EVROPSKE ASOCIJACIJE ZA OBEZBEĐENJE KVALITETA U VISOKOM OBRAZOVANJU

Evropska asocijacija za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA, The European Association for Quality Assurance in Higher Education) je najznačajnija asocijacija koja, kao krovna organizacija na evropskom i širem internacionalnom nivou, garantuje kvalitet visokog školstva svojim članicama. Ona trenutno broji 31 članicu, odnosno akreditaciona tela Austrije, Belgije, Bugarske, Danske, Estonije, Finske, Francuske, Grčke, Gruzije, Hrvatske, Irske, Italije, Jermenije, Kazahstana, Kipra, Nemačke, Letonije, Litvanije, Mađarske, Holandije, Norveške, Poljske, Portugala, Rumunije, Rusije, Slovenije, Španije, Švajcarske, Turske (koja je najnovija članica – pristupila je 28. aprila 2020.), Vatikana i Velike Britanije.

Mogućnost učlanjenja, a potom i obnavljanja članstva u Evropskoj asocijaciji za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju zavisi od ispunjenosti kriterijuma, koji se sastoje u primeni Evropskih standarda i smernica za osiguranje kvaliteta (European Standards and Guidelines – ESG, 2015.). Agencije i ustanove koje žele da pristupe Asocijaciji ili obnove svoje članstvo moraju proći eksternu reviziju barem jednom u 5 godina, kada Bord ENQA procenjuje da li su ispunjeni kriterijumi (sadržani u ESG) za članstvo. U tom smislu, ESG nisu standardi za

kvalitet, već služe kao referentni dokument koji obuhvata oblasti koje su ključne za obezbeđivanje unutrašnjeg i spoljašnjeg kvaliteta u visokom obrazovanju. Osim što predstavlja zajednički okvir za sisteme obezbeđivanja kvaliteta za učenje i podučavanje, svrha Evropskih standarda i smernica je i da omoguće neprestano unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja, da podrže uzajamno poverenje među članicama (što je ključno za internacionalnu saradnju, za mobilnost unutar i van državnih granica i priznavanje diploma), kao i da obezbede informacije koje su neophodne da bi se obezbedio kvalitet obrazovanja. Standardi (dogovorene i prihvaćene prakse u ovoj oblasti) i smernice (obrazloženje o značaju svakog standarda i mogućeg načina za njegovo sprovođenje) su podeljeni na tri, međusobno suštinski povezana, dela: unutrašnje osiguranje kvaliteta, spoljašnje osiguranje kvaliteta i agencije za osiguranje kvaliteta.

Srbija je 2013. godine⁹ postala punopravna članica Evropske asocijacije za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju. Međutim, pet godina kasnije – u februaru 2018. godine – Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta gubi status punopravnog člana i biva stavljena u status „pod nadgledanjem“ (under review). Ipak, Srbiji je data mogućnost da obnovi punopravno članstvo u roku od 2 godine, ukoliko otkloni primedbe ENQA u primeni Evropskih standarda i smernica za osiguranje kvaliteta. Prema propisima ENQA, tokom tog perioda razmatranog članstva članice koji su „pod nadgledanjem“ zadržavaju svoja članska prava i dužnosti.

2017. godine je formirana nova institucija – Nacionalno telo za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju (NAT). NAT je pokrenut u julu 2018. godine, dok je novoformirana Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta („novi“ KAPK) započela sa radom krajem avgusta 2018. Nadležnosti Nacionalnog akreditacionog tela, koje je pravni sledbenik prethodnog KAPK-a, podrazumevaju „poslove akreditacije, provere kvaliteta visokoškolskih ustanova i jedinica u njihovom sastavu, vrednovanja studijskih programa i obezbeđivanja

⁹ Prethodna Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta („raniji“ KAPK) postala je punopravni član ENQA 24. juna 2013. godine.

kvaliteta u visokom obrazovanju“¹⁰. Svrha ovog tela je da obezbedi usaglašavanje visokog obrazovanja u Srbiji s međunarodno priznatim standardima za akreditaciju i proveru kvaliteta.

NAT je, takođe, odgovoran za obuku recenzenata, čija je nezavisnost, kao i profesionalno i etičko ponašanje, neophodan uslov za ispravnost postupka akreditacije i kontrole kvaliteta¹¹.

U [Saopštenju za javnost](#) (objavljenom na sajtu NAT-a 1. marta 2020. godine) ističe se da je Srbija u kratkom periodu načinila velike napore kako bi se otklonile sve primedbe zbog kojih je izgubila status punopravnog člana: „veden je nov postupak akreditacije i obezbeđivanja kvaliteta, obezbeđena je organizaciona i finansijska samostalnost NAT i najveći deo primedbi koje su se odnosile na neispunjavanje ili delimično ispunjavanje standarda, a koje je bilo moguće otkloniti imajući u vidu zakonska ograničenja, su otklonjene“¹².

Uprkos tim naporima, na sednici Borda ENQA održanoj 20. februara 2020. godine donesen je zaključak da NAT-u i Srbiji – posle dvogodišnjeg statusa „pod nadgledanjem“ – ne bude obnovljeno punopravno članstvo u toj organizaciji. Bord je saopštio da, iako je postignut određen napredak – s obzirom da su određeni standardi i smernice u potpunosti ispunjeni (fully compliant), dok su neki suštinski ispunjeni (substantially compliant) i dok je Agencija, kako stoji u izveštaju¹³, dobila „pohvalu za angažovanje entuzijastičnog i kompetentnog osoblja“ – ukupan nivo usaglašenosti sa Evropskim standardima i smernicama za osiguranje kvaliteta (ESG) u ovom trenutku nije dovoljan za obnavljanje članstva. Srbija će u naredne dve godine imati status pridruženog člana (affiliate).

U Izveštaju ENQA Borda je istaknuto da je neophodno obratiti pažnju na standarde i smernice koji su samo delimično ispunjeni (ESG 3.4, 3.6, 2.1, 2.2, 2.3, 2.7). Najvažnija primedba se odnosi na ESG standard 2.7 koji definiše proces prigovora i žalbi. Kako je obrazloženo u Izveštaju,

10 Oficijalna web stranica NAT-a (<https://www.nat.rs/o-nama/>)

11 Isto.

12 Saopštenje za javnost, NAT, 1.3.2020. (<https://www.nat.rs/2020/03/01/saopstenje-za-javnost/>).

13 ENQA Agency Review: National Entity For Accreditation and Quality Assurance in Higher Education (NEAQA), 20 February 2020.

Bord izražava zabrinutost da uloga Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, kome je data mogućnost da ukine odluku Komisije za akreditaciju i osiguranje kvaliteta, može ugroziti nezavisnost NAT-a u donošenju akreditacionih odluka. U pomenutom saopštenju za javnost, NAT objašnjava da je ovakva procedura predviđena Zakonom o visokom obrazovanju (član 22), te da otklanjanje ove primedbe zahteva promenu zakona. Takođe, NAT ističe da je pokrenuo inicijativu za izmenu i dopunu Zakona o visokom obrazovanju u delu koji se odnosi na postupak žalbi i prigovora, odnosno na ulogu Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje.

Ostale primedbe Borda odnose se na potrebu kontinuirane izrade izveštaja i tematskih analiza (ESG 3.4); na nedostatak sistematskog prikupljanja i analize povratnih informacija od različitih učesnika (ESG 3.6); na nedostatak diskusija sa zainteresovanim stranama (ESG 2.1); na potrebu za prilagođavanjem i definisanjem jasnih i jednostavnih procedura (ESG 2.2); kao i na neophodnost unapređivanja i boljeg organizovanja procedura za spoljašnje osiguranje kvaliteta, koje obuhvataju samoevaluaciju i spoljašnju evaluaciju (ESG 2.3).

Iako NAT ocenjuje da su ove primedbe „načelnog i formalnog karaktera“¹⁴, čini se da one, ipak, ukazuju na suštinske nedostatke akreditacionog postupka u visokom obrazovanju, odnosno na nedostatke sistema visokog obrazovanja u celini. Pitanja nezavisnosti Agencije, transparentnosti u njenom radu, njene komunikacije sa stručnom i širom javnošću, načina na koje se ona informiše i prikuplja podatke i na koje načine ona informiše učesnike u postupcima koje sama sprovodi – sve su to pitanja od ključnog značaja za rad jedne ustanove koja se bavi osiguravanjem kvaliteta u oblasti koja je od vitalnog značaja za funkcionisanje svakog društva. Sve sugerisane manjkavosti u Izveštaju ENQA je neophodno ukloniti kako bi sistem visokog obrazovanja u potpunosti bio usaglašen sa evropskim standardima i, što je najvažnije, kako bi se obezbedili uslovi za neprekidno, sistematsko unapređenje kvaliteta obrazovanja – što i jeste osnovna i najvažnija nadležnost NAT-a. Nužnost ovih promena je sugerisana i u preporukama u Izveštaju ENQA, koje, ponovo, u žižu stavljaju pitanje nezavisnosti Agencije, kao i pitanja koje se tiču unutrašnje organizacije

¹⁴ Saopštenje za javnost, NAT, 1.3.2020. (<https://www.nat.rs/2020/03/01/saopstenje-za-javnost/>).

NAT-a. Na primer, kako bi NAT učvrstio svoju organizacionu nezavisnost, i od visokoškolskih ustanova i vlade, preporučuje se da „direktor bude zaposlen u agenciji s punim radnim vremenom, bez ugovornih obaveza prema visokoškolskim ustanovama unutar sistema“¹⁵. Takođe, deo preporuka se odnosi i na uključivanje različitih aktera, pogotovo studenata, kao punopravnih članova u svojim telima¹⁶. Preporuka je i da se podstiče uključivanje međunarodnih stručnjaka, da obuke recenzenata budu redovnije i delotvornije, da se ustanove jasna merila po kojima NAT donosi svoje odluke, kao i da se utvrdi praksa objavljivanja izveštaja koji će na transparentan način učiniti da rezultati akreditacije budu dostupni svim zainteresovanim stranama.

Odluka o suspenziji članstva Srbije u Evropskoj asocijaciji za obezbeđenje kvaliteta u visokom obrazovanju, kao i primedbe koje je ENQA uputila Srbiji (pogotovo one koje se tiču nezavisnosti NAT-a) izazvale su veliku pažnju kako akademske, tako i šire javnosti. Predstavnici akademske zajednice¹⁷ su potvrdili opravdanost primedaba ENQA, prvenstveno ukazujući na problem uticaja izvršne vlasti na ključne institucije u obrazovnom resoru, koje nisu u mogućnosti da obavljaju svoje dužnosti nezavisno i transparentno, ali i na postojanje ostalih mnogobrojnih problema kojima je obrazovni sistem opterećen. Izostanak javne rasprave o eventualnim posledicama po obrazovni sistem (kako 2017. godine kada je donet sporni Zakon o visokom obrazovanju, tako i 2018. kada je NAT-u promenjen status u ENQA), izostanak bilo kakvog dijaloga sa stručnom, akademskom zajednicom o „poljuljanoj“ autonomiji obrazovnih institucija, sporni način finansiranja NAT-a, koji pre svega iscrpljuje budžete fakulteta, sumnjive odluke Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje i neosnovano dodeljivanje akreditacija, afere s kupovinom diploma i široko rasprostranjenim plagijarizmom, korupcija... Na sve ove probleme

15 „To uphold the organisational independence of the agency as well as the independence of formal outcomes, ensure that the Director is a full-time position with no contractual obligations towards HEIs within the system“, ENQA Agency Review: National Entity For Accreditation and Quality Assurance in Higher Education (NEAQA), 20 February 2020, str. 54.

16 Isto, str. 15, 19, 24.

17 Na primer, videti: Saopštenje MASA (<https://akademaska-masa.org/planirana-tribina-mase-o-proce-su-akreditacije-visokoskolskih-ustanova-u-srbiji/>); „Vreme je za promenu terapije“, Isidora Jarić, Peščanik, 7.3.2020. (<https://pescanik.net/vreme-je-za-promenu-terapije/>); „Budućnost univerziteta“, Biljana Stojković, Peščanik, 9.3.2020. (<https://pescanik.net/buducnost-univerziteta/>); „Zašto smo izbačeni iz evropske asocijacije visokog obrazovanja“, Nova ekonomija, broj 69, april 2020. (<https://novaekonomija.rs/arhiva-izdanja/broj-69-april-2020/za%C5%A1to-smo-izba%C4%8Deni-iz-evropske-asocijacije-visokog-obrazovanja/>).

je poslednjih godina ukazivano od strane akademskih krugova, sa ciljem da se upozori na izvesne posledice dominantne obrazovne politike koja teži da „centralizuje i monopoliše procese odlučivanja i upravljanja u visokom obrazovanju“¹⁸.

Dok u akademskom diskursu prevladava mišljenje da je odluka ENQA samo logična posledica dugogodišnjeg, postepenog urušavanja sistema visokog obrazovanja, u diskursu državnih zvaničnika se prezentuje sasvim drugačija perspektiva. Uprkos primedbama Borda ENQA da je nezavisnost NAT-a ugrožena, ministar obrazovanja, Mladen Šarčević, izjavljuje kako je NAT, zahvaljujući novom Zakonu iz 2017. godine „potpuno nezavisno telo“¹⁹. Takođe, izjave ministra obrazovanja i direktorke NAT-a, Jelene Kočović²⁰, u prvi plan iznose informaciju da validnost diploma iz Srbije ne zavisi od članstva Srbije u ENQA. U ovakvim izjavama uviđamo nameru da se populistički i selektivno prikazuju informacije ne bi li se ublažile potencijalno ozbiljne posledice ukidanja članstva u ENQA i ostalih nedostataka i nepravilnosti na koje je ukazao kako Bord ENQA, tako i akademska i stručna javnost u Srbiji. Iako je tačno da validnost diploma trenutno ne zavisi od promene statusa Srbije u ENQA, članstvo u ovoj i drugim sličnim organizacijama i te kako može biti značajno za vrednovanje naših diploma u svetu i internacionalnu reputaciju našeg obrazovnog sistema. Centri koji se bave nostrifikacijom diploma (poput ENIC-NARIC centara koji su zaduženi za nostrifikovanje diploma na evropskom nivou) mogu uzeti u obzir i procedure procesa akreditacije, odnosno ocenu akreditacije. Ukoliko se to dogodi, srpske diplome mogu biti dovedene u pitanje. Uprkos toj činjenici, čini se da nadležni u Srbiji, donosioci odluka i ključni akteri u sferi obrazovnih politika, intencionalno umanjuju važnost članstva Srbije u ENQA, odnosno ne pokazuju zabrinutost da gubitak statusa može na bilo koji način ugroziti priznavanje i vrednovanje diploma van granica Srbije.

18 „Budućnost univerziteta“, Biljana Stojković, Peščanik, 9. 3. 2020. (<https://pescanik.net/buducnost-univerziteta/>)

19 „Diplome iz Srbije se ne dovode u pitanje“, Mladen Šarčević, zvanična stranica Ministarstva obrazovanja, 5. 2. 2020. (<http://www.mpn.gov.rs/ministar-sarcevic-diplome-iz-srbije-se-ne-dovode-u-pitanje/>); „Mladen Šarčević: Diplome iz Srbije nisu pod znakom pitanja u inostranstvu“, N 1, 6. 3. 2020. (<http://rs.n1info.com/Vesti/a575394/Sarcevic-Diplome-iz-Srbije-nisu-pod-znakom-pitanja-u-inostranstvu.html>).

20 „Fakultetske diplome iz Srbije validne“, Jelena Kočović, zvanična stranica Ministarstva obrazovanja, 31. 1. 2020. (<http://www.mpn.gov.rs/fakultetske-diplome-iz-srbije-validne/>).

Neusaglašenost poruka i izjava u javnom diskursu u Srbiji povodom odluke ENQA, odnosno nepostojanje konsenzusa u tumačenju primedaba upućenih Srbiji, svakako jesu indikator da procedure i propisi koji se odnose na akreditacioni postupak nisu dovoljno definisane i jasne i da ima puno prostora da se ova oblast unapredi. Šire gledano, i sama odluka ENQA, ali i reakcija srpskog obrazovnog i političkog establišmenta na ovu odluku ukazuje na nezrelost srpskog društva koje tek treba da usaglasi svoje prioritete s evropskim vrednostima i standardima.

UPOREDNA ANALIZA

– primeri zemalja članica iz bivše Jugoslavije i Mađarske –

Sa ciljem da se stekne bolji uvid u primere dobre prakse u sistemima akreditacije u visokom obrazovanju, u ovom poglavlju biće prikazana uporedna analiza akreditacionih sistema u nekoliko zemalja iz okruženja. Analizom će biti obuhvaćene Hrvatska i Slovenija, jedine punopravne članice u ENQA od zemalja bivše Jugoslavije, kao i susedna Mađarska, jedna od najstarijih članica ENQA.

U prvom delu poglavlja će ukratko biti predstavljeni modeli akreditacionih sistema navedenih zemalja. U drugom delu fokus će biti na uporednoj analizi ovih modela i modela srpskog akreditacionog sistema, s posebnim osvrtom na sledeće stavke: sastav i nadležnosti akreditacionih tela i njihovo finansiranje.

Hrvatska²¹

*Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO) Republike Hrvatske je osnovana 2005. godine po uzoru na prakse zemalja Evropske unije. Ostvarivanjem punopravnog članstva u ENQA, te uvrštavanjem u *Evropski registar agencija za osiguravanje kvaliteta u visokom obrazovanju (European Quality Assurance Register for Higher Education, EQAR)*, AZVO-u je 2011. godine potvrđena verodostojnost kao evropske agencije*

21 Izvori: Oficijalna web stranica AZVO (<https://www.azvo.hr/hr/o-nama>, pristupljeno: 01.06.2020.); Oficijalna stranica ENQA, ENQA Members (<https://enqa.eu/index.php/enqa-agencies/members/full-members/>, pristupljeno: 01.06.2020.)

ovlašćene za sprovođenje postupaka spoljnog osiguravanja kvaliteta u čitavom Evropskom prostoru visokog obrazovanja (EHEA).

Agenciju je osnovala Vlada Republike Hrvatske kao nezavisno javno telo. To je jedina institucija koja je zadužena za postupke akreditacije u visokom obrazovanju i istraživanju u Hrvatskoj. Agencija je nezavisna i od ministarstva i od visokoškolskih ustanova. Finansira se iz državnog budžeta i međunarodnih projekata. Iako ima zakonsku mogućnost da naplati svoje postupke od visokoškolskih ustanova, Agencija trenutno to ne čini.

Kao najvažnije *delatnosti* Agencije izdvajaju se sprovođenje postupaka inicijalne akreditacije studijskih programa, visokoškolskih ustanova i istraživačkih organizacija, postupaka reakreditacije i postupke spoljne nezavisne periodične analize unutrašnjih sastava osiguravanja i unapređivanja kvaliteta, visokoškolskih ustanova i istraživačkih organizacija, postupke tematskog vrednovanja i priznavanja stranih visokoškolskih kvalifikacija.

AZVO samostalno i nezavisno obavlja poslove u delokrugu i nadležnosti koji su utvrđeni u tri posebna zakona koji regulišu oblasti visokog obrazovanja, nauke, naučne delatnosti i priznavanja stranih obrazovnih kvalifikacija. Agenciju čini Upravno veće, direktor, Akreditacijski savet i Veće za vrednovanje inostranih visokoškolskih kvalifikacija. Agencija je član brojnih evropskih i međunarodnih organizacija koje se bave pitanjem kvaliteta visokog obrazovanja. AZVO u Hrvatskoj je poslednji put potvrđeno članstvo u ENQA 13. februara 2017. godine.

Slovenija²²

Slovenačka agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (SKAA) je javno telo koje je osnovala Republika Slovenija radi osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju i sprovođenja razvojnih i konsultativnih aktivnosti u ovoj oblasti. Agencija je preuzela zadatke od Saveta za

²² Izvori: Oficijalna stranica ENQA, ENQA Members: <https://enqa.eu/index.php/enqa-agencies/members/full-members/>, pristupljeno 02.06.2020. Oficijalna stranica NAKVIS: <https://www.nakvis.si/>, pristupljeno 02.06.2020.

visoko obrazovanje Republike Slovenije i započela je sa radom 05. marta 2010. godine. U svom radu, Agencija je nezavisna i autonomna, deluje po principima profesionalizma, nepristrasnosti, zakonitosti i političke neutralnosti. SKAA razvija svoje principe i postupke za procenu kvaliteta u saradnji sa svim akterima uključenim u proces i donosi odluke o proceni.

SKAA obavlja poslove akreditacije (inicijalne akreditacije i reakreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa) i eksterne procene, koji su deo eksternog sistema obezbeđenja kvaliteta u visokom i visokom stručnom obrazovanju. Ovo su osnovne aktivnosti koje obavlja Agencija na kojima se temelji procena kvaliteta visokoobrazovnih institucija u celini i pojedinačnih studijskih programa. SKAA utvrđuje da li visokoškolske ustanove ispunjavaju standarde definisane zakonom, kriterijume agencije i evropske standarde.

Agencija je osnovana kao “direktni budžetski korisnik”. Sa ciljem da ovo telo obezbedi svoju finansijsku nezavisnost, Ministarstvo obrazovanja, nauke i sporta nije odgovorno za finansiranje SKAA, već ova agencija o svom budžetu direktno pregovara sa Ministarstvom finansija.

Trenutno 40% budžeta SKAA pokriva Republika Slovenija, dok je 60% budžeta finansirano iz evropskih fondova (European Structural Funds).

SKAA je aktivni član *Međunarodne mreže agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju* (INQAAHE); *Mreže agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju Centralne i Istočne Evrope* (CEENQA) i *Evropskog konzorcijuma za akreditaciju* (ECA).

SKAA u svojim procenama koristi izveštaje o samoevaluaciji visokoškolskih ustanova, kao i izveštaje koje sastavlja nezavisni tim obučenih stručnjaka (koji obavezno uključuju člana iz redova studenata kao i člana (eksperta) iz inostranstva). Savet SKAA ove izveštaje koristi kao osnovu za procenu i donošenje odluka o akreditaciji.

Savet SKAA je najviša instanca u proceduri donošenja odluka. Savet se sastoji od 11 članova, od kojih su dva člana postavljena od strane Vlade

Republike Slovenije, jedan član od strane predstavnika poslodavaca, tri od strane rektorskih kolegijuma, dva od reprezentativnih predstavnika visokoškolskih institucija i visoko stručnih koledža, dva od reprezentativnih predstavnika studenata i jedan od reprezentativnih sindikata u visokom školstvu.

Žalbe na odluke Saveta šalju se *Žalbenoj komisiji*, kao sekundarnoj instanci koja odlučuje o žalbama protiv odluka Saveta Agencije u postupku akreditacije visokoobrazovnih institucija i studijskih programa. Žalbenu komisiju imenuje Savet Agencije na osnovu otvorenog javnog poziva. Ona se sastoji od tri člana (svaki član ima zamenu, odnosno alternativu).

Slovenija je članica ENQA od 2015. godine. Poslednji put joj je potvrđeno članstvo 13. decembra 2018. godine.

Mađarska²³

Mađarski akreditacioni komitet (*Hungarian Accreditation Committee*, HAC) osnovan je 1993. godine, a član ENQA je od 2002. godine što ga svrstava u red jedne od najstarijih članica ove organizacije.

HAC je nezavisno profesionalno telo koje se finansira većinskim delom iz budžeta (oko 80%) i naknadama za akreditaciju (oko 20%). Od svojih 20 članova, Ministar delegira 9 članova, Mađarska rektorska konferencija 3, Mađarska akademija nauka 2, Mađarska akademija umetnosti 1, Verske institucije koje održavaju visokoškolske ustanove 2, Mađarska privredna komora 1, Nacionalna unija studenata 1 i Udruženje mađarskih doktoranata 1 člana.

HAC je nacionalno ekspertsko telo koje se bavi nadzorom, osiguranjem i evaluacijom kvaliteta visokog obrazovanja u Mađarskoj. Njegove osnovne delatnosti su akreditacija i reakreditacija fakulteta, studijskih programa, akreditacija doktorskih škola, kao i evaluacija profesorskih imenovanja.

Agencija je članica evropskih i međunarodnih organizacija koje se bave pitanjem kvaliteta visokog obrazovanja i učesnik u brojnim međunarodnim projektima. Nekoliko članova HAC-a učestvuju kao eksperti u postupcima

²³ Izvor: Oficijalna stranica ENQA, ENQA Members: <https://enqa.eu/index.php/enqa-agencies/members/full-members/>, pristupljeno: 03.06.2020.

evaluacije stranih institucija i programa (Litvanija, Estonija, Rumunija, itd.), dok je članica HAC-a zadužena za saradnju sa inostranstvom Christina Rozsnyai na poziciji generalne sekretarke *Mreže agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju Centralne i Istočne Evrope* (CEENQA), članica je odbora AK Austrije, kao i ENQA. Redovno učestvuje u institucionalnim procenama EUA/IEP i u ocenama agencija.

Mađarskoj je poslednji put potvrđeno članstvo u ENQA 13. septembra 2018. godine.

Najvažnija i najuočljivija razlika između akreditacionih sistema Srbije, Hrvatske, Slovenije i Mađarske ogleda se pre svega u sastavu akreditacionih tela, kao i u nadležnostima ovih tela (Tabela 2). Punopravno članstvo u akreditacionim telima Hrvatske, Slovenije i Mađarske zagantovano je gotovo svim akterima u akreditacionom procesu. Pored predstavnika vlade i resornih ministarstava, ova tela propisuju učešće predstavnika različitih grupa: studenata, nevladinih organizacija, predstavnika privrednog sektora, poslodavaca, predstavnika sindikata, pa čak i učešće predstavnika verskih institucija (primer Mađarske). Diverzitet u strukturi članstava akreditacionih tela je važan aspekt akreditacionog procesa, jer osigurava njegov kvalitet i potvrđuje njegov legitimitet i kredibilitet. Odluke koje donose tela za akreditaciju u visokom obrazovanju treba da budu rezultat detaljnih procena, a da bi se one načinile neophodno je da se prikupе informacije od svih učesnika sistema, a ne samo od onih u čijim rukama je izvršna vlast. Zastupljenost predstavnika različitih zainteresovanih strana je važan faktor i za samoevaluaciju rada ovih tela, odnosno za kvalitet izveštaja u kojima se objavljuju rezultati aktivnosti tela. Tako, na primer, slovenački SKAA podrazumeva i učešće međunarodnih stručnjaka prilikom donošenja procena i izrade izveštaja. U sastavu srpskog NAT-a upečatljiv je broj delegiranih članova od strane izvršne vlasti, ali i izostanak predstavnika, na primer, studenata, što svakako utiče na kvalitet akreditacionog postupka, odnosno na valjanost odluka koje ovo telo donosi. U pogledu unutrašnje organizacije i hijerarhije, kao i načina na koji se funkcije dodeljuju kandidatima, u Hrvatskoj, Sloveniji i Mađarskoj se uočava bolja organizaciona struktura koja pre svega garantuje nezavisnost akreditacionih tela i omogućava njeno efikasno

funkcionisanje. Od unutrašnje organizacije i sastava ovih tela zavisi i akreditacioni postupak, koji treba da bude jednostavan i bez suvišnih i komplikovanih procedura. Nadležnosti akreditacionih tela i njegovih organa treba da budu jasno definisane i podeljene, u čemu, čini se, Srbija opet zaostaje u odnosu na pomenute zemlje. Na primer, Nacionalni savet ima pravo da preinači odluku NAT-a u žalbenom postupku, što neosporno ugrožava nezavisnost NAT-a. Sa druge strane, slovenački SKAA ima Žalbenu komisiju koja odlučuje o žalbenom postupku, i koja, što je najbitnije, obezbeđuje svoju nezavisnost načinom na koji se njeni članovi biraju (javni konkurs, na predlog SKAA). I modeli finansiranja ovih agencija se međusobno razlikuju. Hrvatski model na primer ne uključuje kao stalni izvor finansiranja naknade od akreditacija koje plaćaju visokoškolske ustanove, dok finansijski plan NAT-a implicira tendenciju da upravo naknade od akreditacija budu glavni izvor finansiranja.

Možemo primetiti da je Bord ENQA u svom izveštaju Srbiji uputio najveće primedbe upravo po pitanju stavki po kojima se sistemi u navedenim zemljama razlikuju. Rešenja koje nude zemlje u okruženju, kako u smislu organizacije akreditacionih tela, tako i u smislu propisa i procedura u vezi sa akreditacijom, mogu poslužiti kao primeri dobre prakse kojima bi se Srbija u svojoj daljoj reformi mogla povesti.

zemlja	telo	Sastav	nadležnost	finansiranje
<i>Hrvatska</i>	Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO)	Tela agencije su: Upravno veće, Direktor, Akreditacijski savet i Veće za vrednovanje inostranih visokoškolskih kvalifikacija. Propisuje se i učešće studenata, predstavnika nevladinog udruženja i predstavnika privrednog sektora.	Najvažnije delatnosti su: sprovođenje postupaka inicijalne akreditacije studijskih programa, visokoškolskih ustanova i istraživačkih organizacija tematsko vrednovanje i priznavanje stranih visokoškolskih kvalifikacija	Agencija je nezavisna i od ministarstva i od visokoškolskih ustanova. Finansira se iz državnog budžeta i međunarodnih projekata. Iako ima zakonsku mogućnost da naplati svoje postupke od visokoškolskih ustanova, Agencija trenutno to ne čini.
<i>Slovenija</i>	Slovenačka agencija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (SKAA)	Tela agencije su: Savet agencije, Direktor, Žalbeni odbor. Savet uključuje članove postavljene od strane Vlade Republike Slovenije, člana predstavnika poslodavaca, članove iz rektorskih kolegijuma, članove reprezentativnih predstavnika visokoškolskih institucija i visoko stručnih koledža, reprezentativnih predstavnika studenata i članova reprezentativnih sindikata u visokom školstvu.	Agencija je zadužena za sprovođenje procesa akreditacije (inicijalne akreditacije i reakreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa) i za eksternu procenu.	Agencija je osnovana kao direktni budžetski korisnik. O svom budžetu neposredno pregovara sa Ministarstvom finansija. Trenutno 40% budžeta finansira Republika Slovenija, dok je 60% budžeta ove agencije finansirano iz evropskih fondova (European Structural Funds).
<i>Mađarska</i>	Mađarski akreditacioni komitet (HAC)	Agencija broji 18 članova. Ministar delegira 9 članova, mađarska rektorska konferencija 3, mađarska akademija nauka 2, mađarska akademija umetnosti 1, verske institucije koje održavaju visokoškolske ustanove 2, mađarska privredna komora 1, Nacionalna unija studenata 1 i Udruženje mađarskih doktoranata 1 člana.	Osnovne nadležnosti agencije su: ekspertski nadzor, osiguranje i evaluacija kvaliteta visokog obrazovanja.	HAC je nezavisno profesionalno telo koje se finansira većinskim delom iz budžeta (oko 80%) i naknadama za akreditaciju (oko 20%).
<i>Srbija</i>	Nacionalno telo za akreditaciju i proveru kvaliteta u visokom obrazovanju (NAT)	NAT čine: organ upravljanja (upravni odbor), organ poslovođenja (direktor), stručni organ (komisija za akreditaciju) i stručne službe.	Nadležnosti NAT-a su: poslovi akreditacije, provere kvaliteta visokoškolskih ustanova i jedinica u njihovom sastavu, vrednovanja studijskih programa i obezbeđivanja kvaliteta u visokom obrazovanju.	Agencija se finansira iz prihoda od naknada za akreditaciju i proveru kvaliteta visokoškolskih ustanova i jedinica u njihovom sastavu, vrednovanja studijskih programa i obezbeđivanja kvaliteta u visokom obrazovanju i iz drugih prihoda u skladu sa zakonom.

Tabela 2: Akreditaciona tela u Hrvatskoj, Sloveniji, Mađarskoj i Srbiji

ZAKLJUČAK

U domaćoj akademskoj i stručnoj javnosti, kao i u zvaničnom saopštenju NAT-a, kao najveći problem i suštinski glavni razlog za gubljenje statusa NAT-a u ENQA (i pored svih drugih važnih razloga koji su navedeni u dopisu Borda i Izveštaju panela) apostrofira se njegova trenutna *nemogućnost obezbeđivanja nezavisnosti i samostalnosti u procesu donošenja akreditacionih odluka* (vidi: Jarić, 2020; Stojković, 2020; Ognjanov, 2020, itd.). Na navedeno je akademska javnost i upozoravala kada je oštro kritikovala donošenje Zakona o visokom obrazovanju 2017. godine:

... glavna zamerka iznesena na račun ovog zakona ticala se jasne intencije zakonodavca da centralizuje i monopoliše procese odlučivanja i upravljanja u visokom obrazovanju: „Zakon o visokom obrazovanju predstavlja udar na autonomiju univerziteta a... nova zakonska rešenja vode ka centralizaciji obrazovanja, jer se za sve pita Vlada, Ministarstvo prosvete i ministar“ (Danas, 29.11.2017, „Više od 1.000 potpisa za hitnu izmenu obrazovnih zakona“) (Jarić, 2020).

U saopštenju za javnost NAT-a povodom gubljenja statusa punopravnog člana u ENQA, između ostalog, piše:²⁴

Najvažnija primedba od strane Borda ENQA, koja je verovatno bila presudna za donošenje ovakve odluke, je bio žalbeni postupak regulisan članom 23. st. 11-17. Zakona o visokom obrazovanju, po kome Nacionalni savet za visoko obrazovanje može da promeni odluku o akreditaciji koju je doneo NAT (odnosno KAPK). Ocenjeno je da je time ugrožena nezavisnost donošenja akreditacionih odluka od strane NAT i nije ispunjen ESG standard 2.7, koji se odnosi na nezavisnost agencija. Otklanjanje te primedbe, imajući u vidu da je u pitanju procedura predviđena Zakonom, nije bilo moguće bez promene

²⁴ Internet izvor: Oficijalna stranica NAT-a (<https://www.nat.rs/2020/03/01/saopstenje-za-javnost-t/?script=clj>, pristupljeno: 01.06.2020.)

zakona. Zbog toga je NAT pokrenuo inicijativu za izmenu i dopunu Zakona o visokom obrazovanju u tom delu, što je i dokumentovao članovima recenzentske komisije ENQA prilikom spoljašnje provere u oktobru 2019. godine.

Ostale primedbe uglavnom su formalnog i načelnog karaktera što se vidi iz odluke Borda ENQA... Podrazumeva se da će NAT postupiti po svim primedbama u ostavljenom roku od dve godine, a u međuvremenu će u ENQA imati status pridruženog člana (affiliate)²⁵, kao i najveći broj agencija država koje nisu članice EU.

Shodno navedenom, kao ključno pitanje koje se postavlja jeste kako da akreditaciono telo bude nezavisno i bez spoljnih uplitanja, s obzirom na trenutnu nemogućnost obezbeđivanja nezavisnosti donošenja akreditacionih odluka od strane NAT-a. Ono što se izdvaja kao potencijalni zaključak jeste to da u mnogim agencijama drugih država koje se bave kvalitetom visokog obrazovanja i koje su dugogodišnje članice ENQA, može se primetiti da njihova veoma česta zavisnost od državnog budžeta u velikoj, negde i najvećoj meri, ne utiče na postupak donošenja njihovih akreditacionih odluka s obzirom na zakonski regulisanu nezavisnost odlučivanja koja uključuje: *prvo* način na koji se biraju članovi tela koji su zaduženi za donošenje odluka o akreditaciji i *drugo* njihovu (zakonski regulisanu i faktičku) mogućnost da samostalno i bez spoljnih uplitanja donose odluke.

U Srbiji su troškovi akreditacije u potpunosti nezavisni od državnog budžeta, s obzirom da padaju isključivo na korisnike akreditacije – fakultete, što znači i velikim delom na njihove studente koji tokom studiranja sami snose mnogobrojne troškove i pored redovnih troškova školarine. S druge strane, nezavisna i samostalna mogućnost odlučivanja NAT-a kao centralnog akreditacionog tela nužno je dovedena u pitanje zahvaljujući slovu Zakona o visokom obrazovanju. NAT nema nezavisnost u radu na svim nivoima odlučivanja, počevši od načina na koji se formira *Nacionalni savet za visoko obrazovanje* i činjenice da on može, suprotno odluci NAT-a,

25 Na sednici održanoj 28. aprila 2020. godine Bord ENQA je potvrdio NAT-u pridruženi status u ovoj organizaciji.

u krajnjoj instanci sam akreditovati neki fakultet, do toga da formiranje Upravnog odbora NAT-a (a potom i drugih njegovih tela koje taj Upravni odbor formira) u svom sastavu od ukupno sedam članova (koje imenuje Vlada Republike Srbije) ima samo dva člana koje predlaže Konferencija univerziteta, odnosno Konferencija akademija i visokih škola, dok se preostalih pet imenuje na predlog Ministarstva (3) i predlog Privredne komore Srbije (2).

Činjenica je da je Zakonom o visokom obrazovanju iz 2017. godine ozbiljno narušena kako autonomija univerziteta, tako i nezavisnost tela koja su zadužena za njihovu akreditaciju, te da je nužnost njegove izmene potpuno neupitna. Međutim, pored navedenog, pošteno je upitati se kolika je odgovornost NAT-a, odnosno koje to stvari im zamera ENQA, a da nisu u vezi sa navedenim. Da li su standardi koji su označeni kao delimično ispunjeni, zaista samo „formalnog i načelnog karaktera“? I ako oni to jesu, da li to znači da je njihovo ispunjenje (bilo) jednostavno sprovodivo?

Koja je i kolika odgovornost fakulteta? Šta je sve dovelo do toga da se gubljenjem članstva u ENQA nužno mora preispitati i verodostojnost procesa akreditacije u Srbiji uopšte? I da li je bila potrebna takva odluka da bi se pitanje tog preispitivanja uopšte postavilo?

Reference

Herrmann, D., Dragojevic, D., Teixeira, P., & Gaiziunas, I. (2020). ENQA AGENCY REVIEW : NATIONAL ENTITY FOR ACCREDITATION AND QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION (NEAQA) (Issue: February).

„Diplome iz Srbije se ne dovode u pitanje“, Mladen Šarčević, zvanična stranica Ministarstva obrazovanja, 5. 2. 2020. (<http://www.mpn.gov.rs/ministar-sarcevic-diplome-iz-srbije-se-ne-dovode-u-pitanje/>).

„Fakultetske diplome iz Srbije validne“, Jelena Kočović, zvanična stranica Ministarstva obrazovanja, 31. 1. 2020. (<http://www.mpn.gov.rs/fakultetske-diplome-iz-srbije-validne/>).

Jarić, Isidora (2020). Vreme je za promenu terapije. Peščanik (<https://pescanik.net/vreme-je-za-promenu-terapije/>, pristupljeno: 13.05.2020.)

Kočović, Jelena (2020). Izazovi u sprovođenju postupaka akreditacije po novoj metodologiji i uloga NAT u obezbeđenju kvaliteta u visokom obrazovanju. XXVI Skup TRENDOVI RAZVOJA: „INOVACIJE U MODERNOM OBRAZOVANJU“, Kopaonik 16-19.02.2020.

Lazić, M. (2007). Akreditacija u visokom obrazovanju. 34. Nacionalna Konferencija o Kvalitetu, str. 1–9.

Marković, S. (2018). Uticaj reformi visokog obrazovanja na položaj univerziteta u Republici Srbiji. XXIV Skup Trendovi razvoja: “Digitalizacija visokog obrazovanja,” 1-3.

„Mladen Šarčević: Diplome iz Srbije nisu pod znakom pitanja u inostranstvu“, N1, 6. 3. 2020. (<http://rs.n1info.com/Vesti/a575394/Sarcevic-Diplome-iz-Srbije-nisu-pod-znakom-pitanja-u-inostranstvu.html>).

Oficijalna web stranica ENQA (<https://enqa.eu/>)

Oficijalna web stranica NAT (<https://www.nat.rs/?script=cir>)

Oficijalna web stranica AZVO (<https://www.azvo.hr/hr/>)

Oficijalna web stranica NAKVIS (<https://www.nakvis.si/?lang=en>)

Ognjanov, Galjina (2020). Intervju za Novu ekonomiju: Skupa akreditacija fakulteta bez evropskog pečata. (<https://novaekonomija.rs/vesti-iz-zemlje/galjina-ognjanov-masa-skupa-akreditacija-fakulteta-bez-evropskog-pe%C4%8Data>)

Savić, M. (2010). PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE ZAKONSKIH (I PODZAKONSKIH) REŠENJA. XVI Skup TRENDOVI RAZVOJA: "BOLONJA 2010: STANJE, DILEME I PERSPEKTIVE" Kopaonik, 01.-04.03.2010, 1–4.

Stojković, Biljana (2020). Budućnost univerziteta. Pešcanik (<https://pescanik.net/buducnost-univerziteta/>)

Tematska analiza izveštaja recenzentskih komisija o akreditaciji visokoškolskih ustanova u skladu sa novim pravilima koja su stupila na snagu marta 2019. godine. NAT Srbija, 16.02.2020. (file:///C:/Users/PC/AppData/Local/Temp/TA-VŠU-19.02.2020.pdf)

Turanjanin, D., & Marčetić, M. (2019). Revizija standarda za akreditaciju visokoškolskih ustanova. Vojno Delo, 71(7), 481–490. <https://doi.org/10.5937/vojdelo1907481t>

Zakon o visokom obrazovanju (https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_visokom_obrazovanju.html)

Živaljević, A., Vrcelj, N., Tošović-Stevanović, A. (2015). Da li kvalitet visokoškolskih ustanova postoji u zemljama Zapadnog Balkana?. Industrija, 43(1), 91-109.

Marija Stefanović, Sonja Kuzmančev Stanojević
Analiza normi i praksi akreditacije visokoškolskih ustanova i studijskih programa u Republici Srbiji,
Beograd 2020

Izdavač:

Mreža akademske solidarnosti i angažovanosti (MASA)

Tehničko uređenje i štampa:

sr Diginet studio i štamparija, Zrenjanin

Grafički dizajn i prelom:

Milana Davidov

Tiraž:

10

ISBN 978-86-81918-01-2

Adresa Mreže akademske solidarnosti I angažovanosti (MASA):

Kraljice Natalije 45, Beograd

Web site: <https://akademska-masa.org/>

URL:

<https://akademska-masa.org/analiza-normi-i-praksi-procesa-akreditacije-visokoskolskih-ustanova-i-studijskih-programa-u-republici-srbiji-autorke-marije-stefanovic/>

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

378.4(497.11):005.6(02.034.2)

STEFANOVIĆ, Marija, 1984/
KUZMANČEV STANOJEVIĆ, Sonja, 1979 –

Analiza normi i praksi akreditacije visokoškolskih ustanova
i studijskih programa u Republici Srbiji [Elektronski izvor]

/ Marija Stefanović, Sonja Kuzmančev Stanojević. –

Beograd : Mreža akademske solidarnosti i angažovanosti
(MASA), 2020 (Zrenjanin : sr Diginet studio i štamparija) - 1
elektronski optički disk (CD-ROM) : tekst ; - 32 str. ; 12 cm.

Sistemske zahteve : Nisu navedeni. – Naslov sa naslovnog
ekrana. - Tiraž 10. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-81918-01-2

a) Univerziteti b) Akreditacija c) Srbija

COBISS.SR-ID 26859017

ISBN 978-86-81918-01-2



9 788681 918012