

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ

Извештај за одржана стручна расправа за Нацрт-Законот за високото образование

17 јануари 2018

Во рамките на континуираниот ангажман во следење на системот на високо образование, наука и технолошки развој и предлагање решенија за негови промени заради негово интегрирање во Европскиот простор на високо образование, истражување и иновации, МАНУ организираше стручна расправа за Нацрт-Законот за високото образование, подготвен од Министерството за образование и наука. Во расправата учествуваа членови на МАНУ, ректори на универзитетите во Република Македонија, членови на Одборот на МАНУ за наука, високо образование, технолошки развој и иновацииска дејност (SETI) и други истакнати професори и експерти. За учество во расправата беа поканети и претставници на МОН.

Општи оценки, согледби и предлози

1) Нацрт-Законот претставува добра основа и повод за започнување со суштествени промени во системот на ВО коишто ќе кореспондираат со промените во политичкиот и економскиот систем, етаблирањето на демократска правна држава и владеење на правото и забрзувањето на процесот на евро-атлантски интеграции на земјата. Оценето е дека новиот закон треба што побрзо да се донесе бидејќи состојбата во високото образование е оптоварена со бројни проблеми што водат кон негова стагнација и назадување.

Според учесниците во расправата, новиот ЗВО мора да изразува реформски дух, цели и стратешки определби за востановување нов концепт на ВО, НИД и ИД како главен приоритетен правец на развојот на Република Македонија, заснован врз европските стандарди и критериуми за транспарентност, партиципативност и стратешки пристап.

2) Учесниците во расправата се согласни дека концепцијата на Законот и промените што ги имплицира треба да се потпираат врз анализа на состојбите во ВО, НИД и ИД, која ќе ја презентира постојната структура на институции и институционални односи, добрите и лошите ефекти во досегашното функционирање на Болоњскиот процес, потенцијалите кои се на располагање и можностите (финансиски и други) за развојот на овие дејности како програмска и стратешка рамка за нивното развивање.

Досегашните согледби на катастрофалната состојба во овие области исфрлаат на површина бројни слабости, како во однос на осмислувањето на концептот и начелата на македонскиот систем на високо образование, наука и технолошки

развој, така и во нивното конкретно обликување и остварување. Реформата на овие највитални општествени области во изминатиот период на транзиција се сведува на прилагодување и институционално дотерување на стариот систем, без суштинско проникнување во него на новите идеи за универзитетот на нашето време и без никаков одраз на во меѓувреме нашироко распространетата “научна револуција“. Не е суштински променет ниту односот кон знаењата и истражувањата и општествената валоризација што им припаѓа. Не е воспоставен интегриран систем на високото образование, науката и иновациите: тие продолжуваат да функционираат како три речиси независни области помеѓу кои постојат слаби врски. Науката и истражувањето се во сенката на високото образование, или се придодадени кон него како споредна функција, наспроти аподиктичката теза дека високото образование без наука е обична трансмисија на постоечки знаења, така што не е ни потребно да се институционализира низ универзитетски форми. Исто така, не е воспоставена стабилна и цврста врска помеѓу тие области и реалните општествени сектори, пред сè економскиот систем и неговите развојни можности. Конечно, третирањето на високото образование и истражувачката дејност како трошок, (показател за ова е одвојувањето од буџетот за истражувања дејност од 0,22%, што е најниско во регионот, а со овој Нацрт –закон треба тоа учество да биде најмалку од 1-1,5% за да постигне одржлив истражувачки развој. Не третирањето на науката и истражувањето како клучен произведен фактор, доволно зборува за неизградениот систем на вредности и отсуството на јасна свест и консензус за перспективите и приоритетите на општествениот развој. Како последица на таквиот неконзистентен пристап, Република Македонија е една од ретките, ако не и единствена држава од регионот којашто нема усвоено соодветни програми и стратегии за развој на ВО и НИД.

Новата законска регулатива не може да ја пренебрегне реалната состојба што ја карактеризира хипетрофирана универзитетска мрежа од 24 универзитети со над 130 факултети и над 1500 студиски програми, целосна деградација на квалитетот во високото образование и негова неусогласеност со потребите и барањата на пазарот. Со овој Нацрт –закон треба јасно да се прецизира дека по неговото усвојување од идната учебна година престанува дејноста на овие дисперзирани студии, а нивните студенти се вклучуваат во матичните универзитети, односно факултети. Со Нацрт- законот треба прецизно да се дефинира поимот „универзитет“, неговата структура на единици (факултети и институти и колкав број на професори, доценти и асистенти треба да сочинуваат една единица- т.е факултет или институт). Спроведените истражувања покажуваат дека ефикасноста на системот на ВО изнесува само 13%- од 100 дипломирани студенти само 13 можат без проблеми да најдат добро вработување, соодветно на нивните квалификации и знаења. Тоа е една од главните причини за иселување на младите и високо специјализираните кадри од земјата.

Поради тоа, дефинирањето на предметот, целта и начелата на Законот мора јасно да го нагласи реформскиот пристап, кој подразбира определба за автономен универзитет од „трета генерација“, со интегрирани функции- образование, наука, иновациски развој и апликативна дејност и со интерполирање на највисоките стандарди за квалитет и ефективност на дејностите на ВО.

3) Како реакција на екстремната етатизација на системот на ВО, НИД и ИД и огромната концентрација на функциите во овие области во извршната власт, со што грубо се нарушени уставните начела за улогата на државата во високото образование и науката- да „го поттикнува и помага“ нивниот развој, а не да раководи со нив, како и начелото на универзитетска автономија, Нацртот во преден план ја исфрла автономијата на универзитетот и академската слобода како неспорен предуслов за промовирање на нов реформски пристап. Со гарантирањето на универзитетската самоуправа и академската слобода се создаваат пререпоставки за остварување на целите на реформата на ВО, НИД и ИД и нивно враќање на колосекот на уставно загарантираната универзитетска и научна автономија и академска слобода. Во постојниот систем и практика, кои мораат без одлагање и од корен да бидат променети, тие вредности се загрозени со концентрација на функциите на управување, финансирање и дури и оперативно раководење во ВО, НИД и ИД и нивна узурпација од партизирани државни структури. Надминувањето на таа состојба претполага законско ограничување на државните функции и јасна поделба на: исклучиви надлежности на автономниот универзитет, партиципативен (конкурентен) модел на споделени функции во телата во кои рамноправно со државата учествува академската заедница (Националниот совет, Агенцијата за квалитет итн.) и исклучиви но само надзорни функции на државата (МОН) во однос на законито постапување на сите субјекти во системот на ВО, НИД и ИД.

Учесниците во расправата се согласни дека согласно Стратешката рамка за европска соработка во образованието (Е&Т 2020), стратешки цели на новиот концепт на ВО чиишто основи се создаваат со овој закон, треба да претставуваат: реално остварување на целоживотно учење и мобилност; сообразност на националните квалификациски рамки со европските; проширување на мобилноста, подобрување на квалитетот и ефективноста на образованието; поттикнување на развојот на системот на управување и финансирање на високото образование, вклучувајќи и реформа на студиските програми и квалитетот на образованието на возрасните; унапредување на јавните политики втемелени на податоци и воспоставување на одржливо јавно и приватно финансирање на ВО; при конципирање на студиските програми да се имаат предвид идните општествени подтребности за нови знаења и потребите на пазарот на трудот; унапредување на рамноправноста, социјалната кохезија и активно граѓанство; поддршка на одредени категории студенти; подобрување на креативноста и иновациите и претприемништвото; развој на предавачките методи и механизми за креативност и иновации, вклучително и едукација на наставниците; развој на партнерство меѓу образованието, истражувањето и пазарот на трудот.

Компетитивноста на македонскиот систем мора да се потпира од една страна врз традиционалните вредности, јазично и културно наследство, и од друга страна врз имплементација на вредностите на европскиот простор. За таа цел, клучни цели на идниот развој, на кои треба да биде прилагодена законската рамка на ВО, претставуваат: напуштањето на директното државно управување и воведување на модел на државен надзор како супститут со кој се обезбедува гаранција за автономија на универзитетите и академската слобода, со истовремено јакнење на општествената одговорност на високообразовните

институции; подигање на квалитетот на високото образование како *conditio sine qua non* за хуман и одржлив развој на Република Македонија и нејзината евроатлантска интеграција; гаранции за еднаква достапност на ВО по пат на лимитирани партиципации и праведна распределба на социјалниот товар, со јакнење на одговорноста на студентите за редовно исполнување на нивните обврски; утврдување национални критериуми за избор на кадри како гаранција за квалитет на човечките ресурси, со истовремено јакнење на автономијата на универзитетите во слободен избор на професори и научници; развој на системот на ВО и НИД како јавно добро по пат на развој на мрежата на високообразовни установи со разликување на академските и стручните студии; утврдување на јасен однос и услови за работа на јавниот и приватниот сектор, со нагласена заштита на студиите од посебен национален и општествен интерес и воспоставување мрежа на докторски студии низ меѓусебно поврзување на универзитетите и институтите.

4) Учесниците во расправата ја поддржуваат определбата за деетатизација на системот на ВО, НИД и ИД и за повлекување на државата од директно оперативно раководење со овие области, што мораат да бидат изразени низ пренесување на голем дел од надлежностите што сега ги има извршната власт (МОН) врз другите автономни институции- Националниот совет за ВО, НИД и ИД, формиран врз партиципативна основа (држава, академска заедница, стопанство), националното тело (Агенција за квалитет на ВО), универзитетите и други институции (агенција за мобилност итн.). Но изразено е еднодушно мислење дека преобемната законска регулатива, односно пренормираноста на областа на ВО, задржана со Нацртот (повеќе од 220 членови) не соодветствува на тоа барање. Во споредба со законите за ВО во државите од регионот и одделни европски држави, Нацрт- Законот содржи речиси двојно поголем број одредби (српскиот- содржи 123, словенечкиот- 100, бугарскиот- 107, хрватскиот закон за научна дејност и високо образование- 124, францускиот закон за високо образование и наука- 129 итн.). Преобемната регулација на определена област повеќе индицира интенција за замрзнување, отколку за суштинско менување на состојбите во неа.

Оттука, се предлага значителна рационализација и скратување на законскиот текст, кој треба да се димензионира според начелото на дерегулација: со закон да се уреди само она, што според Уставот е определено како функција на државата и што не може на ефикасен начин да биде уредено со акти (одлуки, статути итн.) на автономните тела (Националниот совет, Агенцијата, универзитетите итн.). Тоа начело имплицира барање за попрецизно регулирање на работите што се во исклучива надлежност на државните органи, согласно чл.46 од Уставот на РМ- прашања поврзани со основање, вршење и престанокот на дејноста на високо-образовните установи (видови високообразовни установи, статус, права и обврски на наставниците, права и обврски на студентите, студентскиот стандард, општите услови за избор во наставни, научни и други звања на универзитетите, признавање странски високообразовни квалификации, јавниот интерес и други прашања поврзани со потребите на државата од високото образование).

Дел од регулаторната функција треба да биде пренесен врз Националниот совет за ВО, наука и технолошки развој, Агенција за квалитет на високото

образование и универзитетите, и да се остварува со подзаконски и статутарни акти со кои ќе бидат уредувани прашањата поврзани со: студиските програми и нивна препознатливост и споредливост во европскиот простор на високо образование, пропишување на стандарди за акредитација и евалуација, обезбедување квалитет во високото образование, мобилност и други стручни прашања. Квалитетот на ВО вклучува и одличност на наставата, построга селекција на студентите со изградени стандарди на оценување (не само преку тестови, туку и преку усмени испити, семинарски работини, учество во дискусии и сл.) и преку вклученост на студентите во научно истражувачкиот процес.

Согласно начелото на универзитетска автономија и самоуправа, во исклучива надлежност на универзитетите треба да се пренесат: реализацијата на наставата и практичната настава, режимот на студирање, посебните услови и критериуми за избор во звања, внатрешната организација на универзитетите, органите на универзитетите и нивните надлежности, обезбедување квалитет.

Врз таква прераспределба на функциите, текстот на Законот треба да биде скратен (преполовен) и ослободен од голем број одредби кои немаат нормативна функција, истовремено со подигање на неговото стручно ниво.

5) Нацрт-Законот го уредува системот на ВО, притоа недоследно на своите определби за целите на ВО (чл.4), дефинирани како подигање на научното ниво, развој на науката, и применувачка дејност, запоставувајќи ги двете подеднакво важни компоненти на современиот систем на ВО- НИД и ИД. Во нашиот досегашен систем тие се не само во легислативна, туку и во функционална смисла одвоени од системот на ВО: НИД е уредена со Законот за НИД, ИД со други закони, а во постојниот Закон за високото образование ни едната, а особено другата (ИД) не може да се распознаат како комплементарни и интегрирани во единствен систем, најмалку како задачи на универзитетите и факултетите подеднакво важни како и основната образовна дејност. Последица на тоа е научната дејност на професорите да не е јасно дефинирана и вреднувана како нивна основна задача, докторските студии да не се организирани според образецот на работа на научно-истражувачки проекти, да не постојат заеднички истражувачки проекти со студентите и нивна вклученост во такви проекти, да не постојат технолошки паркови, иновациски центри или други единици за развој на ИД поврзани со стопанството итн.

Без интегрирање на тие елементи на новиот реформиран концепт на ВО, Нацрт-Законот останува на рамништето на средновековен универзитет од првата генерација (предавања), што произлегува како заклучок од повеќе негови одредби. Така, на пример (пак спротивно на декларативното дефинирање на комплементарните цели на ВО), обезбедувањето на квалитетот на ВО се остварува преку Национален совет за ВО (чл.25)- кој не се формира како тело кое ги покрива и НИД и ИД, Одборот за акредитација во ВО итн.

Концептот на нов универзитет од „трета генерација“ со интегрирани функции на најквалитетно образование, НИД и ИД (применувачка дејност) имплицира комплексна легислативна рамка, која што може да се постави или со внесување на посебна глава за научно-истражувачката и иновациската дејност во Нацртот, кој би станал Закон за високо образование, научно-истражувачка и иновациска

дејност, или со паралелна измена на постојниот Закон за научно-истражувачка дејност и законите што се однесуваат на иновациската дејност.

Заради комплексно преуредување на овие области е неопходно преиспитување и на бројни решенија во Законот за установите, особено во делот на основањето на приватни високообразовни и научни установи, како и законите за статусот на јавните службеници со кои, низ измените во последните години, наставниците и вработените во јавните високообразовни и научни институции се сведени на „даватели на јавни услуги“ и во однос на бројни статусни прашања, вработувања, плати итн. изедначени со јавната администрација.

6) Појдовна основа врз која треба да биде развиен новиот концепт на реформирано ВО, НИД и ИД е подигањето на квалитетот на и усогласување на законските решенија за вршење на дејноста на ВО со европските стандарди и критериуми. Тој постулат налага поострување на сите услови- од основање на установи, до избор на професори и евалуација на универзитетите, единиците, професорите и студентите.

Во расправата е поддржан концептот на гаранции за квалитет на ВО на формална тристолбна структура што ја сочинуваат: Националниот совет за ВО (кој треба да се именува како Национален совет за високо образование, наука и технолошки развој), Одбор за акредитација и Одбор за евалуација (кои функции треба да се обединат, согласно европските стандарди, во Агенција за акредитација) и интерна и екстерна евалуација на универзитетите. Во наредната фаза на подготвување на текстот на Предлогот на Законот треба од една страна попрецизно да се одредат нивните надлежности и од друга страна помеѓу нив нужниот однос на интеракција, заснован врз начелата на транспарентност, партиципативност на основните општествени структури- државата, академската заедница, студентите, стопанството, и примената на изедначени европски стандарди и критериуми, потврдени на меѓувладино рамниште и од европските асоцијации и тела за квалитет (ЕНКВА и др.).

7) Главна слабост на Нацрт-Законот е што не содржи нов концепт на финансирање, кој ќе претставува еманација на начелото на финансиска автономија на универзитетот како елементарна претпоставка за квалитетно високо образование. Уставот на РМ во одредбата во која се гарантира автономијата на универзитетот (чл.46) пределува дека „условите за основање, вршење и престанок на дејноста на универзитетот се уредуваат со закон“. Во однос на државните универзитети, оваа одредба подразбира постоење на законски основи за обезбедување на потребни средства за остварување на дејноста (згради, опрема, кадар, соодветни плати, средства за научноистражувачка и апликативна дејност, лаборатории, библиотеки, пристап до меѓународни научни бази, развој, студентски стандард итн.). За финансирање на приватните универзитети е исто така неопходно средствата за остварување на дејноста и за развој да бидат гарантирани врз стабилна основа, уредена со закон.

Во наредната фаза на усвојување на новиот закон е потребно да се конципира и моделот на финансирање со кој ќе бидат надминати постојните проблеми од кои извира и гушењето на универзитетската автономија, поради зависноста на јавните и приватните универзитети од арбитражната волја на нивните

финансиери, и падот на квалитетот на ВО. Распадот на системот на финансирање на јавните универзитети, заснован врз елементите наставник-број на часови- студиски програми- број на студенти, без никакви средства за научно-истражувачка дејност, кулминираше во последната декада со противуставни упади на извршната власт во универзитетската автономија и располагањето со сопствените приходи. Директна нејзина последица е падот на квалитетот на високото образование, манифестиран со трка по бројка на новозапишани студенти, од кои може да се извлечат одредени дополнителни средства, спуштање на сите критериуми на оценување заради нивно привлекување и задржување на универзитетот, еноормното зголемување на бројот на студиски програми, како и експанзија на мастер и докторски студии мотивирани главно со потребата од прибирање дополнителни средства. Владејачкиот фискален модел е далеку од тоа да ги вклучи како нужни трошоци средства за научно-истражувачка работа, истражувања на пазарот на знаења, организирање на понудата, меѓународна размена, создавање научни инкубатори, технолошки паркови, заштита на интелектуалната сопственост итн.

Наспроти овој најгорлив проблем на ВО, Нацртот не предвидува никакви нови решенија. Понудениот образец (чл.111 и сл.)- финансирање од буџетот и сопствени приходи и партиципации, со кои универзитетот самостојно располага, не претставува никаков суштествен напредок. Ни определбата дека средствата за финансирање на јавните универзитети и на студиите од јавен интерес се обезбедуваат од Буџетот согласно Националната програма за ВО (чл.111) не соодветствува со уставната одредба (чл.46) според која финаниските услови за дејноста на универзитетот мораат да бидат утврдени со закон (а не со Програма, која може да е основа за закон).

Концептот на финансирање, интерполиран во посебен закон или во посебна глава на ЗВО, би требало да содржи и други модалитети на формирањето на самостоен буџет на јавните универзитети, со определување на минималниот процент од БДП кој би морал да се издвојува секоја година со предвидено постапно зголемување за секоја наредна година, начин на автономно распоредување на средствата (посебен Совет за финансирање како тело на Националниот совет за високо образование, наука и технолошки развој), користење на средства за истражување концентрирани во посебен Фонд за НИД и ИД за индивидуални проекти, докторски и магистерски студии, студентски проекти, средства за специјализации и престои во странство, меѓународни собири, научни и уметнички дела, партиципација во проекти на ЕУ и други странски партнери, стипендии за најдобри студенти за студии и специјализации во странство и други облици на поддршка на научното и уметничкото творештво.

Посебни забелешки и предлози

Член 1

Се предлага преформулација, така што најпрвин ќе се нагласи дека законот го уредува системот на високото образование итн.

Се предлага оваа одредба да се дополни и со „, права и обврски на наставниот кадар“ (професорите).

Член 2

Не е вообичаено законот да започнува со поимник, кој треба да дојде на крај од уводните одредби (по целите, начелата итн.), а поимникот не треба да содржи недоволно прецизни дефиниции (на пример „автономија на универзитетот“ опфаќа академска слобода, а притоа не е дефиниран поимот на „академска слобода“ и уште, во следните членови (7 и 8) поблиску се определува содржината на овие поими, така што нема потреба од повторно определување на нивна дефиниција и во поимникот).

Поимникот би требало да се дополни со поимите „јавен интерес“ (содржина на јавен интерес) и „јавен универзитет“.

Се предлага допрецизирање на ставовите 19, 20, и 21 кои се однесуваат на поимите “меѓународно научно списание”, “меѓународна научна публикација”, и “научно списание од земја членка на Европската Унија и/или ОЕЦД”, земајќи предвид дека како последица на развојот и растежот на современите ИТ технологии, дел од издаваштвото стана, во голема мера, непрофесионално (секој може да публикува што сака кога сака), дека издаваштвото е во криза (морална, економска), посебно издаваштвото со отворен пристап, дека не се ретки издавачи кои добија име „ловци издавачи“ (Predatory Publishers). Новиот модел на отворено издаваштво води кон енормно зголемено издаваштво и драстично намалување на квалитетот на списанијата. Денес во светот се водат широки дебати за тоа како да се надминат овие проблеми, така што е потребно и во Законот употребените дефиниции да се во согласност со современите текови во издаваштвото за успешно справување со намалувањето на квалитетот на образованието и научно-истражувачката работа. Можно решение е поименично набројување на сите списанија и конференции, но тоа не треба да биде направено во закон туку во некој друг документ којшто ќе може почесто да се менува и дополнува што ќе го донесува Националниот совет за високо образование, наука и технолошки развој.

Член 3

Се предлага дополнување со постулатот од Magna charta universitatum од 1998 година: „морална и интелектуална автономија на универзитетот во однос на политичките и економските сили во општеството“.

Членот 4. став 2

Одредбата треба да се дополни со формулацијата: „промовирање на вредностите на Европската унија и европските стандарди во науката“.

Членот 5

Се предлага дополнување со основните права и обврски на академската заедница како посебно институционално тело пошироко уредено со статутот на единицата на универзитетот. Со статутот на факултетот треба подетално да се утврдат правата и обврските на академската заедница, особено во заштитата на автономијата од страна на членовите на академската заедница. Академската заедница треба да биде носечкиот столб на автономијата на универзитетот и чувар на нејзините вредности. Од неа треба да тргнува влијанието врз работата на органите на факултетот и на универзитетот, како и надзорот врз нивната

работа. Без заедништвото и содејството на професорите и студентите не може да стане збор за квалитетно високо образование, ниту за морална функција на универзитетот. Исто така, без активно вклучување на пензинираните професори во академската заедница нема отвореност во работата на факултетот, поцврсто потпирање врз искуството и знаењето и поуспешна борба против комерцијализацијата на високото образование и бизнис интересите на наставниот кадар.

Член 8

Во поимот на „академска слобода“ се мешаат елементи на универзитетска автономија („доделување стручни, академски и научни звања...“ или „избор во наставно-научни звања“ итн.). Исто така, постои мешање на овие поими и во одредбата за неприкосновеност на автономијата (чл.13), според која автономијата не може да се нарушува “со политичко и религиозно организирање и делување, освен активности што се остваруваат преку форуми на кои се разменуваат идеи и мислења“(?). Се работи за обид всушност да се претстави што би можело да ја загрозува академската слобода, а не универзитетската автономија, која се однесува на интитуционалните односи со други институции во остварањето на функциите на управување, програмирање, финансирање, кадровско екипирање итн.

Се предлага дополнување на одредбата со нова точка: правото на студентот да избира кај кој професор ќе слуша предавања. Тоа право не е апсолвирано со слободата на избор на студиските програми (точка б) и е клучен елемент на академската слобода, покрај правото на предавачот да држи предавања без притисок и контрола.

Член 10

Наместо нагласувањето на финансиската автономија како база за универзитетската автономија и академските слободи, ЗВО предвидува несоодветно решение (чл.10), според кое таа е редуцирана само на слободно располагање со сопствените приходи и на слобода за формирање фондации и други организации од сопствени приходи. Таа автономија не засега во главниот извор на финансирање на јавните универзитети- буџетското финансирање, ниту моделот кој треба да биде создаден согласно начелото на автономно располагање со буџетски средства, така што произлегува дека не се прави никаков суштествен исчекор напред во надминување на сегашната состојба на нејзино административно ограничување (преку буџетот, согласности за вработување).

Се предлага одредбата да се дополни со нов став: финансирањето на универзитетот се уредува со посебен закон, согласно Уставот на Република Македонија (чл. 46), а не со Законот за буџет (така МАНУ, „Приоритети на идниот развој на Република Македонија“, стр. 69).

Во став 4 предвидената можност високообразовните установи „да основаат други организации од сопствени приходи, од донации и други извори заради вршење на научно-истражувачка, уметничка, издавачка и применувачка дејност“ треба да се допрецизира, така што во оваа одредба или во член 2 (законски дефиниции) ќе се дефинира поимот организација во смисла на овој закон. Во член 70 Основање на друга организација, став 1, тој поим е конкретизиран и се однесува на трговско друштво или установа.

Во одредбава би требало да се предвиди посебна алинеја за учество на јавните универзитети во утврдувањето на мерилата и критериумите за финансирање на дејноста (ставено во надлежност на Националниот совет).

Член 15

Во однос на правниот статус на единиците на универзитетот се изразени две гледишта. Според мнозинското, прифатливо е основното решение, со образложение дека постојниот (од 2008 година) правен статус на факултетите и институтите како единици во состав на универзитет се покажа како функционално решение во практиката. Тој не спречува со статутот на универзитетот да се предвиди определен ограничен правен субјективитет на факултетите и институтите. Таквата организациона и статусна поставеност на универзитетите во Европа и во светот го одразува концептот на интегриран универзитет. Еднаков статус како факултетите треба да имаат и научните институти како единици во состав на универзитетот, а не негови придружни членки, поради тоа што високообразовната и научноистражувачката дејност се комплементарни и функционално неделиви дејности и местото им е на универзитетот како највисока образовна и научноистражувачка установа. Алтернативата 2 на овој член треба да се отфрли затоа што со неа се напушта концептот на интегриран универзитет.

Според спротивното гледиште, единиците без статус на правно лице се одржливи за интегрираните универзитети, но не и за гломазните и хетерогените универзитети, како што е УКИМ и повеќето други такви државни универзитети во Република Македонија. Според Меѓународната франскатиева класификација УКИМ треба да се разложи на пет универзитети: природно-математичките науки; техничко-технолошки науки; медицински науки и здравство; земјоделски и ветеринарни науки; општествени и хуманистички науки, но таквите предлози подолго време остануваат без ефекти. Поради тоа, додека не се изврши такво реструктурирање, факултетите треба да функционираат со статус на правно лице, со интеграција на одредени функции на ниво на универзитет (функционална интеграција).

Изложено е и средно гледиште, коешто од една страна поаѓа од концептот на интегриран универзитет, без правна самостојност на единиците, но од друга страна остава можност со статутот на секој универзитет да се уреди и прашањето за ограничен правен субјективитет на членките, особено оние што може да обезбедат позабрзан развој на научно-истражувачката и апликативната дејност, токму заради поголемо стимулирање на таквиот развој (право да располагаат со средствата од таквата дејност, право на основање други организации и стапување во правен промет во свое име и за своја сметка итн.).

Член 25 и сл.

Според еднодушно прифатеното мислење, Националниот совет за високо образование треба да има улога на главен креатор на политиките во областа на ВО, НИД и ИД, пандан на МОН во конципирањето на системски решенија, стратешки и програмски документи, стандарди за квалитет на овие дејности. Поради тоа, со Законот треба уште повеќе да се зацврсти неговата независна позиција којашто ги гарантира академските слободи и авономијата и самоуправањето на универзитетите и се грижи за обезбедувањето на финансиски, кадровски и други претпоставки за остварување на целите на ЗВО.

За таа цел, во Нацртот тој треба да биде преименуван во Национален совет за високо образование, наука и технолошки развој.

Нефункционирањето на ова тело, предвидено и во постојниот ЗВО, претставуваше една од главните причини за застојот и уназадување на развојот на системот, со низа натамошни негативни деформации на целата оваа сфера со клучно значење за општествениот развој: најгруба партизација на институциите, узурпација на надлежностите на извршната власт во оваа област и нивна огромна концентрација во МОН, со што е на најгруб начин суспендирана универзитетската автономија и се создадени услови ВО да се злоупотребува за остварување на идеолошки, партиски, коруптивни и други незаконити цели.

Новиот закон треба уште попрецизно да ги уреди условите за негово ефикасно функционирање како најзначајна институција, формирана врз паритетна партиципативна основа (извршна власт- академска заедница, бизнис-заедница, студенти), особено од аспект на неговиот законски статус, надлежности и односи со државните институции и универзитетите. Во таа смисла, неговата дефиниција како „самостоен стручен орган“ (чиј?) не одговара на задачите што треба да ги врши во еден европски конципиран модел на ВО, така што би требало да се дополни со определувањето дека советот е „самостојно, независно и највисоко стручно тело што се грижи за квалитетот и развитокот на високото образование, науката и технолошкиот развој и нивната интеграција во европскиот простор на знаења, истражувања и развој“. Соодветна доразработка треба да претрпи и одредбата за неговите надлежности (чл.27): следење на примената на ЗВО, советодавна улога во однос на Владата и МОН, конципирање на стратегии, национална програма за развој на ВО, НИД и ИД со поставување на приоритети на студиски програми, истражувања и развојни правци, давање мислења за законски решенија, давање согласност на проекти за основање високообразовни установи, самостојно уредување на стандардите и критериумите за квалитетот на ВО усогласени со европските стандарди и критериуми, донесување подзаконски акти за условите за основање високообразовни и научни установи, акредитацијата на установите и на програмите, евалуација, утврдување на минималните услови за избор во звање на наставници и соработници и нивни квалификации за учество на магистерски и докторски студии, одлучување во втор степен по жалби во постапки за акредитација итн. Во однос на буџетското финансирање на неговата дејност, Националниот совет треба да има законски утврден статус на буџетски корисник од прв ред (не во рамките на буџетот на МОН).

Се предлага прецизирање на критериумите за избор на членовите на Националниот совет на предлог на Интеруниверзитетската конференција, за да не се случи да доминираат претставници на приватните универзитети или на новите јавни универзитети. Исто така, се предлага поострување на квалитативните критериуми за избор на членови на ова тело од редот на професорите (објавени научни трудови во најпрестижни меѓународни списанија со импакт фактор итн.).

Член 29 и сл.

Според мнозинското мислење во расправата, предвидувањето на две одделни тела- Одбор за акредитација (чл.29 и сл.) и Одбор за евалуација во високото образование (чл.35) не кореспондира со европските стандарди и законодавствата и практиката на повеќето држави, во кои овие функции се

поврзани и ставени под заедничка институција- Агенција за обезбедување на квалитетот на високото образование и науката.

Определувањето со Нацрт-Законот на статусот на двата одбори како самостојни стручни тела (чији?), без правен субјективитет, внатрешна организација и служба што ќе ги врши работите на акредитација и евалуација, прилепени во вршењето на стручните и административните работи, како и буџетското финансирање кон МОН, остава широк простор за ограничувања на нивната независност и влијанија на извршната власт во нивната работа (како што покажа искуството со постојниот Одбор за акредитација и евалуација). Од друга страна, остварувањето на нивните посебни функции низ две посебни тела (одбори, комисии итн.), но во рамките на независна и самостојна Агенција, која располага со сопствени буџетски средства (буџетски корисник од прва линија), на чело со управен одбор и директор, како и своја служба, овозможува поефикасна организација, користење на човечки ресурси и, особено, единствен информатички систем за инаку тесно поврзаните потреби на акредитацијата и евалуацијата (единствена база на податоци низ која се разменуваат податоци за акредитираните институции заради нивна екстерна евалуација и обратно).

Самостојната и независна агенција, чиешто управни тела и одбори се формирани врз партиципативна и паритетна основа (подеднаков број претставници на Владата од редот на редовни професори и на универзитетите, претставници на МАНУ, стопанството и студентите) институционално треба да биде поврзана со Националниот совет за високо образование, наука и технолошки развој, МОН и универзитетите и другите институции во ВО и НИД, а преку учеството во постапките на акредитација и евалуација и на странски експерти- да делува и како авторитетно тело во европската и другите мрежи на институции за обезбедување квалитет.

Член 39 и сл.

Нацрт-Законот недоволно прецизно ги одредува задачите на универзитетите во следењето и обезбедувањето квалитет на образовниот процес, на што се однесуваат само одредбите за самоевалуација. Конзистентноста на системот на обезбедување квалитет налага, покрај дефинирањето на улогата на Националниот совет и Агенцијата за квалитет, да биде воспоставена институционална поврзаност помеѓу овие тела и универзитетите во кои треба да функционираат постојани форми на следење и оценување на квалитетот на образованието, покрај самоевалуација (центри или департмани за квалитет, развојни центри и сл.). Поврзаноста на целиот систем треба да биде обезбедена и со единствени хардверски и софтверски решенија кои овозможуваат ефикасно и брзо процесуирање на податоци релевантни и за Националниот совет и телото (телата) за акредитација и евалуација.

Член 40

Се предлага со оваа одредба изречно да се нагласи дека рангирањето на универзитетите се врши според критериумите утврдени за трите најпознати и општоприфатени во светот ранг-листи и објавени трудови во списанија со импакт фактор.

Член 42

Во расправата е истакнато дека не е доволно прецизно определен статусот на приватни или приватно-јавни непрофитни установи, односно што се подразбира

под „непрофитна“ установа. Исто така, во оваа одредба треба да се упати и на Законот за установите во кои се уредени условите за основање и работа на приватни и приватно-јавни установи.

Член 57

Предложено е да се прифати Алтернатива 2, којашто многу попрецизно ги уредува односите што настануваат при статусни промени.

Член 68

Се предлага бришење на став 1 поради тоа што организирањето на единиците по подрачја може да доведе до изолираност, односно до дезинтеграција спротивна на концептот на интегриран универзитет.

Член 75-108 (Глава седма)

Во расправата превлада мислењето дека оваа глава е пренормирана, што не кореспондира со интенцијата за зајакнување на гаранциите за универзитетска автономија и самоуправа. Повеќе предложени одредби треба да претставуваат статутарна материја во надлежност на универзитетот. Истакнато е дека другите закони во кои е регулирана дејноста на јавните установи (здравство, култура, социјална заштита и сл.) не содржат толку детални одредби за изборите, составот на органите, нивните надлежности итн.

Според едно гледиште, изложено од дел од учесниците во расправата, потребно е попрецизно уредување на односите меѓу органите на универзитетот, посебно сенатот и ректорот, затоа што функцијата на ректорот е редуцирана и во голема мера неутрализирана со силната позиција на универзитетскиот сенат дефиниран не само како орган на управување туку и како стручен совет. Исто така, не е разграничена надлежноста на сенатот и на Ректорската управа и не е прецизно дефинирана функцијата на ректорот не како извршен, туку како раководен орган (каков што се и компаративните искуства). Ставена е забелешка дека без посебна аргументација којашто ќе ги има предвид ефектите на таквата новина, се воведува функцијата на претседател на сенатот (чл.79), со што се воведува двојство во управната функција и се создава можност за попречување на остварувањето на програмата на ректорот и на неговата одговорност за ефективното остварување на дејноста на универзитетот. Се предлага сенатот да се дефинира како стручен орган, чиишто одлуки ќе ги извршува ректорската управа и ректорот, а прашањето за претседател на сенатот и неговата функција да се уреди со статут на универзитетот.

Во однос на управувањето со приватните универзитети, се предлага законот да ги уреди односите меѓу органите на управување само поставувајќи општа рамка, а подробностите да бидат препуштени на универзитетскиот статут.

За законското решение за изборот на ректор мнозинското мислење се определи за подолго траење на мандатот (4 години), во кое може да се реализира неговата програма. Околу начинот на неговиот избор се дадени два предлози. Според првото, треба да се прифати Алтернатива 2, која што содржи поголема гаранција за заштита од влијанието на политиката врз изборот на ректорот, а отвора и поголема можност за учество на студентите во изборот. Второто мислење пак како аргумент зошто изборот треба да го врши сенатот истакнува дека изборот од страна на сите наставно-научни совети на факултетите ќе создаде бројни практични проблеми.

Член 90

Се предлага прифаќање на основното решение врз аргументот дека тоа ја проширува надлежноста на Универзитетското студентско собрание. Тоа треба да се надогради и со одредби кои отвараат можност Универзитетското студентско собрание да влијае врз работата на сите органи на Универзитетот, па дури и на Националниот совет за високото образование, затоа што Болоњскиот процес ги става студентите во центарот на управувањето и со факултетите и со универзитетот.

Чл.93

Во однос на составот на ННС се предлага задржување на сегашното решение на негово конституирање врз претставнички принцип во единиците кои имаат повеќе од 120 наставници.

Член 106

Изложено е мислење дека основното решение за Факултетското студентско собрание е подобро од неговата алтернатива, и добро е што се предвидува преседател на Факултетското студентско собрание, со мандат од една година, избран на непосредни и тајни избори на кои право на избор имаат студентите од трите студиски циклуси. Прифатливо е и решението со кое се предвидува можноста Факултетското студентско собрание да има свој статут.

Според спротивното мислење, Нацртот не го решава проблемот на студентското организирање затоа што не ги уредува неговите форми ниту начинот на нивното финансирање. Исто така, од тоа што предвидува Студентското собрание да донесува статут произлегува дека нему му се дава својство на правно лице како што беше досега, наспроти искуствата со последните случувања со студентското организирање кои го аргументираат барањето тоа да биде во рамките на универзитетот, но со независно и самостојно работење и со контрола од страна на универзитетот само во делот на изборите на претставници на студентите во органите на универзитетот.

Член 124

Во оваа одредба не е предвиден начинот на финансирање на докторските студии. Исто така, ставена е забелешка дека треба да се преиспита дали ограничувањето на менторството на најмногу три докторанти е во согласност со компартивните и европските стандарди и практики.

Заради подигање на квалитетот на докторските студии кои мораат да имаат задолжителна научно-истражувачка компонента, изнесено е и мислење дека треба да се постават определени квалитативни критериуми за пристап на кандидати кон докторски студии, и по цена да се остане со помал број докторанти.

Член 127 и 128

Изразено е мислење дека содржината на студиските програми не треба да биде подробно регулирана со закон поради специфичноста на различните видови студии (академски, струковни) и динамичноста на предметот на уредување. Подобро е тие да бидат уредени со подзаконски акт што е во надлежност на Националниот совет, за да се овозможни навремено сообразување со европските критериуми и стандарди.

Член 135

Се предлага статус на студиска програма за регулирана професија да имаат и програмите од областа на правните науки, што е прифатено во повеќе држави членки на ЕУ.

Член 148

Нејасно е дали постојат забрани за веќе избрани лица кои ќе стапат во брак или друга животна заедница и дали во тој случај може да се ограничи нивното напредување во повисоки звања.

Член 150

Изложени се две спротиставени мислења. Според мнозинското, враќањето во законот на соработничките звања претставува добра и нужна иновација, со која значително ќе се поправи лошата кадровска структура на јавните универзитети, во кои доминира постара структура на редовни професори. Наспроти тоа, изложено е мислење дека соработничките звања (асистент во став 1 и уметнички соработник во став 2) не треба да бидат предвидени, затоа нивното воведување се одразува негативно врз вистинската компетитивност во високото образование, која се одвива прерано и исклучува подоцнежна конкуренција за професорските места кои се однапред блокирани. Со ова решение изборот на професорите (не само доцентите) се врши, во суштина, веднаш по дипломирањето и тоа само врз основа на покажаниот успех на до-дипломски студии а не врз основа на резултатите од повеќе годишна истражувачка работа.

Член 154

Општите услови за избор во наставно- научни звања (објавено 4, 5, и 6 труда (за секој избор) во пет години) се премногу ниско поставени и промовираат неквалитет. Нивното одредување треба да биде препуштено на Националниот совет и на универзитетите и да е стриктно во согласност со европските критериуми и стандарди, применувани во државите членки на ЕУ.

Предложено е да се направи ревизија на сите наставно-научни звања и да се пристапи, област по област, кон дополнителна едукација на постојниот наставен кадар што ја поминува проверката на квалитативни критериуми за избор според европските критериуми и стандарди и објавени трудови со импакт фактор.

Член 180

Прифатливо е основното решение за изборот на Студентскиот правобранител, затоа што студентите поблиско ќе го чувствуваат ако го избираат непосредно, отколку ако изборот го врши Сенатот на универзитетот. Исто така, добро е предвидувањето на конкурс за избор, зашто само во таков случај кандидатите ќе чувствуваат потреба јавно да се претстават со својата програма и пред факултетите и пред пошироката јавност.

Член 202

Се предлага бришење на алинеја 7 од став 2, од причини што надлежностите на инспекторот треба да бидат таксативно наброени со овој закон, а не да се остава простор за субјективно толкување на овластувањата на инспекторот.

Предлози

1. Да продолжат расправи: состојби, мрежа, инфраструктура, кадар, финансирање, европски стандарди, програмирање и планирање
2. Законот да оди во редовна процедура- расправа и за Предлогот
3. Паралелно да се работи на Закон за НИД, ИД , Законот за установи и законите за јавните службеници
4. Да започне без одлагање подготовка на Програма за развој на ВО, НИД и ИД и Стратегија за развој на ВО, НИД и ИД
5. Да се формира без одлагање Националниот совет (или по усвојувањето на Законот, пред да влезат другите негови одредби во сила)