

UTICAJ REFORMI VISOKOG OBRAZOVANJA NA POLOŽAJ NASTAVNOG OSOBLJA

Olgica Milošević¹, Maja Kovačević²

¹Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu,
Fakultet za primenjeni menadžment, ekonomiju i finansije, Beograd, Srbija

²Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu,
Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad, Srbija
¹olgica78@gmail.com, ²majaskovacevic5@gmail.com

Kratak sadržaj: Česte izmene i dopune Zakona o visokom obrazovanju, kao i drugih podzakonskih akata iz oblasti visokog obrazovanja, prouzrokovale su određene protivrečnosti u svojim tekstovima, usled međusobne neusklađenosti. Navedeni propusti i pravne praznine otvorili su široke mogućnosti za ekstenzivno tumačenje određenih odredbi. Poslednja reforma visokog obrazovanja je imala sveobuhvatni pristup, uvodeći mnoge novine u odnosu na prethodne izmene propisa u ovoj oblasti, koje su bile više „kozmetičke“ nego suštinske prirode.

Nastavno osoblje predstavlja jedan, možda i najvažniji, od generatora podizanja kvaliteta visokog obrazovanja u Republici Srbiji, jer visokoškolske ustanove ne čine velelepna zdanja, već kompetentni ljudi iza kojih stoji uspeh u obrazovnom i naučnoistraživačkom radu. Značaj nastavnog osoblja, njihova kompetentnost koja počiva na više elemenata (obaveznih i izbornih), radnopravni status, maksimalna dozvoljena opterećenost časovima aktivne nastave i slično, detaljno su utvrđeni Zakonom o visokom obrazovanju i pravilnicima koji sadrže standarde za akreditaciju ustanova i studijskih programa, samovrednovanje i ocenjivanje kvaliteta visokoškolskih ustanova.

Cilj ovog rada je komparativna analiza uticaja reformi visokog obrazovanja na položaj nastavnog osoblja na fakultetima u Republici Srbiji i procena uticaja reforme na kvalitet visokog obrazovanja sa različitih aspekata. Uvođenjem novih nastavnih zvanja i jasnijim definisanjem postojećih, kao i propisivanjem preciznih uslova za zaključenje ugovora o radu i produženje radnog odnosa profesora posle napunjene 65. godine života, učinjen je iskorak u pravom smeru, rešavajući neke od nedoumica koje su se javljale u praksi. Istovremeno, uskraćena je mogućnost samostalnim visokoškolskim ustanovama da opštim aktom utvrde i druga zvanja nastavnika, u skladu sa vrstom studija za koju je ustanova akreditovana, što predstavlja jednu od činjenica u prilog stanovištu da sprovedene reforme ugrožavaju autonomiju univerziteta zajemčenu Ustavom.

Ključne reči: visoko obrazovanje, reforma, nastavno osoblje, izbor u zvanje nastavnika

THE EFFECT OF HIGHER EDUCATION REFORM ON THE POSITION OF THE ACADEMIC STAFF

Abstract: Frequent amendments to the Law on Higher Education, as well as other subordinate legislation in the field of higher education, have resulted in certain contradictions in their texts due to mutual incompatibility. These oversights and legal gaps have opened wide possibilities for extensive interpretation of certain provisions. The latest reform of higher education had a comprehensive approach, introducing many novelties than previous regulation's changes in this area, which were more "cosmetic" than essential. Academic staff represents one, perhaps the most important, of the generators of raising the quality of higher education in the Republic of Serbia, because the higher education institutions do not make the magnificent buildings, but the competent people behind which is success in the educational and scientific research work. The importance of academic staff, their competence based on several elements (compulsory and elective), labor status, maximum permissible teacher load on active school hours and etc. are detailed in the Law on Higher Education and Rules that contain standards for accreditation of institutions and study programs and self-evaluation and quality assessment of higher education institutions.

The purpose of this paper is a comparative analysis of the impact of higher education reforms on the position of academic staff at faculties in Republic of Serbia, and to assess to what extent different aspects of these reforms effect the quality of higher education. Introducing new teacher titles and clarifying the existing ones, prescribing precise conditions for the conclusion of labor contract and extending the professor's employment after the age of 65 years, a step has been made in the right direction, solving some of the concerns that have arisen in practice. At the same time, independent higher education institutions have been denied the opportunity to establish other ranks of teachers by their general act, in accordance with the type of study that the institution is accredited for, which is one of the facts in support of the view that the reforms implemented undermine the autonomy of the universities covered by the Constitution.

Key Words: higher education, reform, academic staff, election to the position of teacher

1. UVOD

Delatnost visokog obrazovanja je od posebnog značaja za svaku državu. Bez visoko obrazovanog stanovništva nema ni privrednog napretka bilo koje države u svetu.

Republika Srbija je još 2005. godine otpočela proces pristupanja EU radi sticanja statusa punopravne članice. Na tom svom putu trenutno se nalazi u fazi pregovora koji su podeljeni u 35 poglavlja. Zadatak Srbije je da ispuni uslove političke, ekonomske i pravne prirode sprovođenjem sistemskih reformi svog pravnog sistema u cilju harmonizacije sa pravom EU. Jedno od važnih poglavlja je i poglavlje broj 26 - »Obrazovanje i kultura« koje se tiče i razvoja visokog obrazovanja, sa ciljem da u Srbiji nakon 2020. godine najmanje 35% generacije u populaciji od 30-34 godine ima stečeno visoko obrazovanje.

U ostvarenju navedenog cilja stratešku ulogu ima nastavno osoblje visokoškolske ustanove koje čine lica koja ostvaruju obrazovnu, naučnu, umetničku, istraživačku i inovacionu delatnost. U nastavno osoblje ubrajaju se nastavnici, istraživači i saradnici. Očuvanje dostojanstva profesije, unapređivanje moralnih vrednosti, zaštita vrednosti znanja i podizanje svesti o odgovornosti svih članova akademske zajednice i unapređenje ljudskih prava i sloboda zasnivaju se na akademskom integritetu. Profesorski poziv se od samog svog nastanka smatrao plemenitim pozivom, koji je imao izuzetan značaj za svaku državu, ali se položaj profesora menjao kroz istoriju, na žalost ne uvek u pozitivnom smeru. Tako je i položaj nastavnog osoblja pretrpeo značajne izmene u poslednjoj reformi Zakona o visokom obrazovanju i pratećih podzakonskih akata koje ćemo predstaviti ukratko u ovom radu.

2. STICANJE ZVANJA NASTAVNIKA I SARADNIKA I RADNO ANGAŽOVANJE

Prvi element koji ćemo analizirati, a koji je od izuzetne važnosti za položaj nastavnog osoblja, su uslovi za izbor u zvanje nastavnika koji se tiču kompetencija kandidata koji konkuriše za izbor u zvanje. Bliži uslovi za izbor u zvanje nastavnika utvrđuju se opštim aktom visokoškolske ustanove, u skladu sa Minimalnim uslovima za izbor u zvanje nastavnika na univerzitetu koje propisuje Nacionalni savet za visoko obrazovanje. Minimalni uslovi su obavezujući za sve univerzitete, za razliku od prethodnog rešenja u kojima su bili dati u vidu preporuke, koja nije imala pravnoobavezujući karakter. Visokoškolskim ustanovama (fakultetima i univerzitetima) ostavljena je na ovaj način mogućnost samo da propišu strožije uslove od onih datim Minimalnim uslovima, i ispod njih se ne može.

Uslovi za izbor u zvanje sastoje se od obaveznih i izbornih elemenata. Obavezni elementi se odnose na nastavni i naučnoistraživački rad, koje se iskazuju na sledeći način:

- stečeno naučno zvanje doktora nauka (iz naučne oblasti za koju se bira);
- prosek $\geq 8,00$, odnosno 3 godine pedagoškog iskustva na visokoškolskoj ustanovi;
- pozitivna ocena pedagoškog rada u studentskim anketama tokom celokupnog proteklog izbornog perioda (ako ga je bilo);
- ostvarene naučnoistraživačke rezultate.

Izborni elementi su stručno-profesionalni doprinos, doprinos akademskoj i široj zajednici, i saradnja sa drugim visokoškolskim, naučnoistraživačkim, odnosno institucijama kulture ili umetnosti u zemlji i inostranstvu, pri čemu je dovoljno da budu ostvarena dva od tri uslova kumulativno.

Kao što se može zaključiti komparativnom analizom prethodne i važeće verzije Zakona, novinu predstavlja dodavanje novog uslova, tačnije dva nova uslova postavljena alternativno: prosečne ocene od najmanje osam (8) na prethodnim stepenima studija, odnosno najmanje tri godine pedagoškog iskustva na visokoškolskoj ustanovi. U praksi to može da znači samo da lice koje je prethodne nivoe studija završilo sa nižom ocenom od propisane može biti birano u zvanje samo ako ima prethodno pedagoško iskustvo od najmanje tri godine. S obzirom da se i u prethodnim verzijama Zakona tražila prosečna ocena od najmanje osam za izbor u zvanje asistenta, dolazimo do paradoksalne mogućnosti da kandidati koji taj uslov ne ispunjavaju, mogu ga »zaobići« izborom u zvanje predavača, višeg predavača ili profesora strukovnih studija i radom na visokim školama strukovnih studija u trajanju od najmanje tri godine, s obzirom da za ova zvanja nije propisan uslov u pogledu prosečne ocene. Smatramo da ovo nije najsrećnije rešenje koje je zakonodavac imao na umu u ovoj odredbi i da ne ostvaruje svoj cilj u potpunosti, jer nije uspela da obezbedi kompetencije nastavnika (docenta) koje se odnose na postignute rezultate u toku prethodnih nivoe studija, a vezuju se za prosečnu ocenu. Za izbor u viša nastavna zvanja postavljeni su i dodatni uslovi i to za docenta:

- Originalno stručno ostvarenje ili rukovođenje ili učešće u projektu;
- Odobren univerzitetski udžbenik za predmet iz studijskog programa ili naučna monografija (sa ISBN brojem) iz naučne oblasti za koju se bira, u periodu od izbora u prethodno zvanje,

dok je za redovnog profesora neophodno:

- Odobren univerzitetski udžbenik za predmet iz studijskog programa ili naučna monografija (sa ISBN brojem) iz naučne oblasti za koju se bira, u periodu od izbora u prethodno zvanje;
- Citiranost od 10 hetero citata;
- Rezultati u razvoju naučnonastavnog podmlatka na fakultetu;
- Učešće u komisiji za odbranu 3 završna rada na specijalističkim, odnosno master akademskim studijama.

Ukinut je institut nastavnika veština kakav je »poznavao« Zakon o visokom obrazovanju od samog njegovog donošenja 2005. godine uvođenjem dodatnih uslova za izbor, u odnosu na ranije uslove koji su bili izjednačeni sa uslovima za izbor u zvanje nastavnika stranog jezika, a koji su obuhvatali stečeno visoko obrazovanje prvog stepena, objavljene stručne radove u odgovarajućoj oblasti i sposobnost za nastavni rad. Dodatni uslov predstavlja da se nastavnik veština može birati samo u onim naučnim, stručnim i umetničkim oblastima za koje u Republici ne postoje doktorske studije, što umnogome »skraćuje« listu oblasti u kojima je njihov izbor moguć. Mišljenja smo da bi celishodnije rešenje bilo precizno definisanje šta se može smatrati veštinom, a šta ne.

Reformama Zakona uskraćena je mogućnost samostalnim visokoškolskim ustanovama da opštim aktom utvrde i druga zvanja nastavnika, u skladu sa vrstom studija za koju je ustanova akreditovana. To je učinjeno brisanjem odredbe koja je predstavljala pravni osnov Univerzitetima da prilagode nastavna zvanja svojim potrebama, unoseći neprikosnovenu uniformnost u visoko obrazovanje bez preke potrebe. Istovremeno ovakvo rešenje predstavlja jednu od činjenica u prilog stanovištu da sprovedene reforme ugrožavaju autonomiju univerziteta zajemčenu Ustavom.

Primenom Zakona u praksi otvorila su se mnoga pitanja za koja prethodne verzije Zakona nisu davale odgovor, sve do ovih poslednjih izmena. Nije postojala jasno definisana mogućnost angažovanja stručnjaka zaposlenih u privredi i drugim institucijama, čije bi znanje stečeno u praksi moglo mnogo da doprinese kvalitetu nastave u izvođenju studijskog programa. Postavljalo se pitanje da li takva lica mogu steći zvanje, s obzirom da ne zasnivaju radni odnos, a ako mogu, koji su uslovi za njihov izbor u zvanje, jer predhodno rešenje je uređivalo samo situaciju radnog angažovanja nastavnika zaposlenog na drugoj visokoškolskoj ustanovi u dopunski rad, uz saglasnost njegove matične ustanove. Uvođenjem novog zvanja »predavača van radnog odnosa« odgovoreno je na deo pitanja iz prakse. Novina je mogućnost angažovanja predavača van radnog odnosa na predlog stručnog organa. Ograničenja su sledeća:

- može biti angažovan isključivo na stručno-aplikativnim predmetima prvog i drugog stepena studija,
- može izvoditi do trećine časova nastave na predmetu u toku semestra,
- mora imati stečeno visoko obrazovanje najmanje master akademskih studija
- mora imati neophodna znanja i veštine u odgovarajućoj oblasti
- uslov je i da pokazuje smisao za nastavni rad.

Nosioći predmeta zaposleni na visokoškolskoj ustanovi su odgovorni za obezbeđenje kvaliteta nastave koju realizuju predavači van radnog odnosa. S obzirom da je predviđeno da se opštim aktom samostalne visokoškolske ustanove bliže uređuju način izbora i vreme angažovanja, a da nisu date nikakve smernice od strane Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, uvođenje instituta predavača van radnog odnosa ne rešava probleme u potpunosti, ali predstavlja veliki iskorak u odnosu na prethodni period.

Uvedeno je i jedno saradničko zvanje, koje na prvi pogled vešto »skriva« razlog svog postojanja. To je asistent sa doktoratom. Ranije, uzlazna putanja izgledala je ovako: po završetku osnovnih akademskih studija sticalo se zvanje saradnika u nastavi u toku trajanja master akademskih studija, pa zatim zvanje asistenta u toku doktorskih akademskih studija, a sve u cilju sticanja prvog nastavničkog zvanja-docenta. Zvanje asistenta sa doktoratom daje mogućnost licima koja na prethodnim nivoima studija imaju prosečnu ocenu manju od osam da dosegnu cilj protekom najmanje tri godine pedagoškog iskustva, o čemu je već bilo reči. Takođe, pružaju mogućnost mladim istraživačima (mladom po pedagoškom iskustvu) da budu uključeni u nastavni proces dok se ne ukaže mesto za njih među nastavnicima, što je bila odluka zakona koji su uređivali delatnost visokog obrazovanja pre Bolonjske deklaracije, gde je uobičajena slika na nekim fakultetima bila da asistenti sa doktoratom veći deo svog radnog veka provedu u tom zvanju, nekad čak da i odu u penziju, a da nikada ne postanu docenti.

3. PRESTANAK RADNOG ODNOSA I USLOVI ZA PRODUŽENJE RADNOG ODNOSA

Nastavniku radni odnos može prestati iz više razloga uređenih Zakonom o radu, kao i razlozima definisanim Zakonom o visokom obrazovanju, koji u ovoj materiji predstavlja *lex specialis*. U ovom delu rada analiziraćemo samo one koji se odnose na lica koja su stekla uslov za odlazak u penziju, tj. 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja.

Zakonom je definisano pravilo da nastavniku prestaje radni odnos na kraju školske godine u kojoj je navšio 65 godina života i najmanje 15 godina radnog staža. Ali, ni ovo pravilo nije bez izuzetka. Ranijim zakonskim odredbama koji se tiču produženja radnog odnosa bili su obuhvaćeni nastavnici u zvanju redovnog i vanrednog profesora, kao i profesori strukovnih studija. Radni odnos je mogao biti produžen do tri školske godine, pod uslovima i na način predviđen statutom samostalne visokoškolske ustanove. Novi Zakon doneo je novine vezane za produženje radnog odnosa isključivo nastavniku u zvanju redovnog profesora koji je ispunio uslov za penzionisanje propisivanjem preciznih uslova za zaključenje ugovora o radu nakon 65. godine života i produženje radnog odnosa. Ovo je moguće u slučaju da postoji potreba za nastavkom rada, uz mogućnost dodatnih produženja, a najduže do kraja školske godine u kojoj pomenuti nastavnik navršava 70 godina života, pod uslovom da ispunjava i druge uslove koji su definisani Zakonom i dodatno razrađenim Bližim kriterijumima za zaključenje ugovora o radu nastavnika nakon 65. godine života koje je doneo Nacionalni savet za visoko obrazovanje. Prema ovim

kriterijumima neophodno je da je nastavnik stekao najmanje 20 godina radnog iskustva u visokom obrazovanju i da je nakon sticanja zvanja redovnog profesora ostavrio rezultate u naučnom radu i razvoju naučno-nastavnog podmlatka na fakultetu koji su potrebni za izbor u zvanje redovnog profesora. Drugi uslov predstavlja, u stvari, još jedan izbor u zvanje redovnog profesora nastavniku koji je stekao uslov za penziju. Bliži kriterijumi nisu ostavili ni jednu moguću situaciju nedorečenu, niti mogućnost različitih ekstenzivnih tumačenja navedenih odredbi, precizno definišući prelazne odredbe koje se tiču već donetih odluka, i u skladu sa njima zaključenim ugovorima o radu, po prethodnoj verziji Zakona, taksativnim navođenjem rokova do kojih se iste mogu primenjivati. Takođe, taksativno su navedeni rokovi, u vidu datuma, od kada će se nove odredbe primenjivati, uzimajući u obzir ocenjivani period od sticanja zvanja redovnog profesora, tj. period počev od 01.10.2013. godine u slučaju da je izbor u zvanje redovnog profesora izvršen u periodu kraćem od pet godina pre dana produženja radnog odnosa. Smatramo da ovakvo rešenje ide u prilog pravnoj sigurnosti bez obzira na skromnu nomotehniku taksativnim navođenjem rokova u vidu datuma.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sveobuhvatna reforma visokog obrazovanja uvela je mnoge novine u ovoj delatnosti od posebnog interesa za Republiku Srbiji, po prvi put od donošenja prvog Zakona o visokom obrazovanju iz 2005. godine, rešavajući mnogo nedoumica koje su se javljale u praksi. Istovremeno, nova rešenja obuhvaćena navedenom reformom ne ostavljaju puno »manevarskog« prostora za nastanak pravnih praznina i ekstenzivno tumačenje prava, što je bitan argument u prilog ostvarenja principa pravne sigurnosti. Dalji pravac razvoja trebalo bi da prati utvrđeni put koji je Zakon utvrdio, a odnosi se na usklađivanje podzakonskih akata sa Zakonom, vodeći računa o primenjenoj nomotehnici u kojoj se još uvek provlače nevelike nesavršenosti, koje ipak kvare sveobuhvatan utisak. Istovremeno, dužnu pažnju treba posvetiti autonomiji univerziteta i visokoškolskih ustanova, s obzirom na to da postoje brojna mišljenja da sprovedena reforma umnogome ugrožava ovo pravo garantovano Ustavom Republike Srbije.

Smatramo da je još uvek rano za analizu efekata sprovedene reforme na položaj nastavnog osoblja do donošenja i stupanja na snagu relevantnih podzakonskih akata, mada se već sada može istaći značaj sprovedenih aktivnosti Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje, koji je opravdao svoju ključnu ulogu u obezbeđenju razvoja i unapređenja kvaliteta visokog obrazovanja. Navedene tvrdnje odnose se i na odredbe koje se tiču položaja nastavnog osoblja i samim tim predstavljaju bitan preduslov za unapređenje kvaliteta visokog obrazovanja, s obzirom da nastavno osoblje predstavlja jedan od najvažnijih elemenata unapređenja kvaliteta u ovoj delatnosti.

5. LITERATURA

- [1] Anderson, R., Anderson, L. (2011) The Professor Life Cycle, *Academy of Educational Leadership Journal*, Vol. 15, Iss. 4, p.119, 6 p.
- [2] Vučurević, T., Ožegović, L., Brkanlić, S., Zdjelarić, P., Milošević, I. (2014) *Ljudski resurs kao nosilac inovativnosti u visokom obrazovanju*, XX Skup Trendovi Razvoja: »Razvojni potencijal visokog obrazovanja), Kopaonik, 24.-27.02.2014. godine, zbornik radova, rad br. T4. pp. 2-5.
- [3] European Integration Office (2014) *National Program for Adoption Acquis European Union*, dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf (posećeno 29.01.2018. godine)
- [4] *Zakon o visokom obrazovanju* (»Sl. glasnik RS«, br. 88/2017)
- [5] *Zakon o visokom obrazovanju* (»Sl. glasnik RS«, br. 76/05, 100/07 – autentično tumačenje, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – autentično tumačenje, 68/15 i 87/16).
- [6] Kovačević, I., Doroslovački, R., Kazić, V., Vilotić, D., Kolaković, S., Šešlija, D., Zivlak, V. (2017) *Unapređivanje vrsta i nova studija u visokom obrazovanju*, XXIII Skup Trendovi razvoja: »Položaj visokog obrazovanja i nauke u Srbiji«, Zlatibor, 22.-24.02.2017. godine, zbornik radova, rad br. T1.5-8.pp.1-5.
- [7] Richardson, S. (2014) My Position Comes with Privilege: I'm Going to Learn How to Use It, *Brock Education*, Vol. 24, No.1, pp. 26-38.
- [8] Stark, J. (2017) Overengagement is Not the Problem: Rejoinder to "Your Professor Will now You as a Person": Evaluating and Rethinking the Relational Boundaries Between Faculty and Students", *Journal of Management Education*, Vol. 41, Iss. 1, pp. 52-55.
- [9] Chan, J. Clara (2017) Professors wonder: why can't my faculty senate pull more weight?, *The Chronicle of Higher Education*, Vol. 63, Iss. 41, A21, 1 p.
- [10] Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006)
- [11] Waaijer, C. (2014) *The Coming of Age of the Academic Career: Differentiation and Professionalization of German Academic Position from the 19th Century to the Present*, *Minerva*, Vol. 53, Iss.1, pp. 43–67. doi:10.1007/s11024-014-9264-z