



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I ŠPORTA

NACRT PRIJEDLOGA
ZAKONA O SVEUČILIŠTU

Zagreb, lipanj 2011.

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u članku 2. stavak 4. podstavak 1. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 - pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 - pročišćeni tekst, 55/2001 - ispravak, 76/2010 i 85/2010 - pročišćeni tekst).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE PROISTEĆI DONOŠENJEM ZAKONA

1. Ocjena stanja

Sustav sveučilišta u Republici Hrvatskoj okosnica je hrvatskoga sustava visokoga obrazovanja. Prema evidencijama Državnoga zavoda za statistiku, u njemu je zaposleno više od 85% svih hrvatskih visokoobrazovnih nastavnika i suradnika u nastavi, te na njima studira više od 75% svih hrvatskih studenata. Prema evidenciji studijskih programa, programe humanističkih ili prirodnih znanosti u Republici Hrvatskoj moguće je studirati isključivo na sveučilištima. Iz ovih kratkih statistika očito je da je pitanje kvalitete i razvoja sustava hrvatskih sveučilišta ključno za razvoj hrvatskog sustava visokog obrazovanja, kao i za strateški razvoj Republike Hrvatske u cjelini.

Sustav visokoga obrazovanja, uključujući i sustav sveučilišta, u Republici Hrvatskoj reguliran je Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: ZZDVO, Narodne novine, broj 123/03, 105/04, 174/04, 02/07, Odluka USRH, 46/07, 45/09 i 63/11), koji je donesen 17. srpnja 2003. godine, a stupio je na snagu 15. kolovoza 2003. godine. U odnosu na prethodno važeći Zakon o visokim učilištima ZZDVO je u sustav visokoga obrazovanja trebao unijeti korijenske promjene, od kojih su najistaknutije odredbe kojima se sustav usklađuje sa sustavom studija predviđenim Bolonjskim procesom, te odredbe kojima se povećava razina autonomije sveučilišta u Republici Hrvatskoj.

Razina autonomije sveučilišta povećala se ponajviše u području izvođenja studija, i to na način da je odlučivanje o nekim pitanjima preneseno s ministarstva na sveučilišta, ili tako da zakon nije predvidio način na koji neko pitanje mora biti uređeno. Značajnija područja koja su tako uređena jesu: odlučivanje o uvjetima i postupku upisa studenata; utvrđivanje visina školarina; utvrđivanje upisnih kvota; raspodjela sredstava iz državnoga proračuna putem cjelovitog iznosa (tzv. *lump sum* financiranje); utvrđivanje svih pitanja vezanih uz studiranje, uključujući i uvjete za napredovanje na studiju; vođenje postupka izbora na radna mjesta, uvjeti horizontalne mobilnosti studenata, definiranje statusa studenta, odlučivanje o etičkim pitanjima i drugo. ZZDVO je na taj način uveo paradigmatšku promjenu u visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj i pravo odlučivanja o većini značajnih segmenata sustava visokog obrazovanja stavio u nadležnost sveučilišta.

Međutim, ZZDVO nije na odgovarajući način riješio pitanje promjene organizacijske strukture sveučilišta kao preduvjeta za preuzimanje novih, značajnih funkcija vezanih uz autonomno odlučivanje. ZZDVO je predviđao povećanje integriranosti sveučilišta s ciljem kvalitetnijega provođenja novih sveučilišnih ovlasti, no propustio je propisati značenje svih predviđenih oblika integracije, niti je propisao način na koji će sveučilišta odlučivati o tijeku svoje integracije. Promjena strukture sveučilišta definirana je u svega četiri zakonske odredbe,

kojima su u sustav visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj po prvi puta uvedeni novi pojmovi poput funkcionalne i pravne integracije.

Funkcionalna integracija je koncept koji je trebao pružiti odgovor na organizacijske izazove za upravljanje sveučilištima koji proizlaze iz činjenice da je većina sveučilišta sastavljena od sastavnica koje imaju pravnu osobnost. Funkcionalna integracija definirana je odredbom članka 53. stavka 2. ZZDVO-a na sljedeći način: „Sveučilište integrira funkcije svojih sastavnica, posebno fakulteta, akademija i odjela, te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju...“ Iz izričaja citirane odredbe nedvojbeno proizlazi koja su to područja koja bi trebala biti obuhvaćena tzv. funkcionalnom integracijom. Riječ je o financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju. S obzirom da je funkcionalna integracija bila osmišljena kao svojevrsno prenošenje ovlasti sastavnica na sveučilište u gore navedenim područjima, već je na samom početku primjene ovog instituta bilo jasno da će se on samo djelomično realizirati, i to u onolikoj mjeri koliko će to odgovarati interesima pojedinih sastavnica. Iako osmišljen vrlo demokratično i u duhu načela sveučilišne autonomije, primjena ovog instituta imala je, zapravo, za posljedicu daljnje ograničavanje donošenja odluka na razini sveučilišta, jer je takvom odredbom ZZDVO-a posredno ojačan položaj sastavnica u odnosu na sveučilište.

Pojam tzv. pravne integracije u Zakonu je postavljen još neodređenije, s obzirom da se navedeni pojam spominje tek u jednoj odredbi članka 114. stavka 4. koja glasi: „Pravno integriranje sveučilišta započinje danom stupanja na snagu ovoga Zakona, a završit će se najkasnije do 31. prosinca 2007.“. Iako je uobičajeno da zakonske odredbe predviđaju konkretne rokove isključivo u pogledu provedbe konkretnih radnji, na ovom je mjestu zakonodavac evidentno odstupio od navedenog pravila. Upravo je to i bio jedan od glavnih razloga zbog kojih je Ustavni sud, svojom Odlukom U-I / 1707 / 2006 od 20. prosinca 2006. godine, ukinuo spomenutu odredbu.

S obzirom da je pitanje integracije sveučilišta u Republici Hrvatskoj isključeno iz pravnoga okvira, upravljanje hrvatskim sveučilištima zadržano je na veoma općenitim odredbama o ovlastima i načinima odlučivanja na razini sveučilišta. To predstavlja značajan izazov za hrvatski sustav visokoga obrazovanja.

Magna Charta Observatory je u svojem mišljenju o hrvatskim sveučilištima 2001. godine, prije donošenja ZZDVO-a, istaknuo sljedeće: „osnovni princip sveučilišne autonomije ne primjenjuje se samo na vanjske političke ili financijske utjecaje, nego također i na prijetnje koje su posljedica unutarnje fragmentacije. Fragmentacija sveučilišta u brojne nezavisne jedinice koje odvojeno pregovaraju s vladom o svojem proračunu i aktivnostima ugrožava integritet i sam pojam sveučilišta“. Mišljenje Magna Charta Observatorya iz 2001. godine zahvaljujući odredbama ZZDVO-a danas je samo djelomično točno: sveučilišne sastavnice od 2008. godine o svojem proračunu pregovaraju isključivo s rektorima svojih sveučilišta. No, usprkos naporima većine članova akademske zajednice za ustrojavanjem snažnih sveučilišta, sveučilišta u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu i danas se sastoje od brojnih nezavisnih jedinica čiju integraciju u jedinstveno sveučilište ZZDVO nije uredio niti značajno

olakšao.

Sedam godina kasnije, 2008., **OECD** je u svojem izvješću utvrdio da u hrvatskome sustavu upravljanja sveučilištima „rektor sveučilišta i središnja uprava sveučilišta nemaju ovlasti, mehanizme i resurse s kojima bi mogli voditi ili upravljati sveučilištem, a posebice nemaju načine kako provesti radikalne promjene koje postavljaju zahtjevi globalne ekonomije i EU strategija“. Govoreći o Sveučilištu u Zagrebu, OECD je zaključio da je zakonski okvir o njegovom ustrojstvu doveo do toga da je sveučilište, „striktno govoreći, neupravljivo“.

U svojem izvješću iz 2009. godine, **Svjetska banka** uočila je da je pitanje dezintegriranosti hrvatskih sveučilišta jedan od glavnih problema u efikasnosti hrvatskoga visokog obrazovanja u pružanju usluga hrvatskim građanima. **Europska unija** u svojem je izvješću o pristupanju Republike Hrvatske za 2010. godine navela da predstojeći izazovi u razvoju hrvatskoga sustava visokoga obrazovanja jesu „provedba strukturnih reformi sveučilišta i njihovoga sustava financiranja“. Kako je vidljivo, ZZDVO nije na odgovarajući način riješio pitanje strukturiranja sveučilišta na način da ona mogu odgovoriti na društvene izazove i kvalitetno ostvariti svoje misije.

Nastavno na navedeno, valja istaknuti da je ZZDVO uveo formalnu promjenu u sustavu financiranja sveučilišta, no nije uspio povezati strateške ciljeve sveučilišta sa sustavom financiranja, niti je uspio provesti integraciju financiranja na razini sveučilišta. U ovoj je temi moguće izdvojiti dvije glavne cjeline: definiranje nacionalnoga proračuna za financiranje sveučilišta, te definiranje proračuna pojedinih sveučilišta putem cjelovitoga iznosa (lump sum).

Prema ZZDVO-u, u procesu planiranja i raspodjele financijskih sredstava državnog proračuna važnu ulogu imaju sljedeći subjekti: Vlada, MZOŠ, Nacionalno vijeće za znanost (NVZZ) i Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje (NVZVO), te Savjet za financiranje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja (Savjet za financiranje). Sukladno propisima, NVZZ i NVZVO utvrđuju kriterije za raspodjelu proračunskih sredstava za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje na temelju prijedloga Savjeta za financiranje. Međutim, valja istaknuti kako donošenje nacionalnih kriterija za financiranje visokog obrazovanja i znanosti u praksi nikada nije zaživjelo. Naime, nacionalna vijeća u osam godina primjene ZZDVO-a nikada nisu donijela navedene kriterije, što je imalo za posljedicu da se nacionalni proračun za znanost i visoko obrazovanje utvrđivao na temelju prikupljenih prijedloga proračuna sveučilišta. S obzirom da nisu postojali nacionalni kriteriji, ministar je odluke o proračunskome financiranju donosio na temelju modela koji je uključivao jednostrane zahtjeve sveučilišta, dogovore s rektorima i primjenu krutih financijskih propisa kojima se planiraju i izvršavaju sredstva državnog proračuna. Konačan prijedlog koji je ministar upućivao na Vladu Republike Hrvatske predstavljao je puki zbroj iznosa pretpostavljenih troškova pojedinih sveučilišta, visokih učilišta, znanstvenih instituta i drugih znanstvenih organizacija.

Također, druga glavna promjena u sustavu financiranja na razini pojedinih sveučilišta, koja se sastojala od uvođenja sustava financiranja putem cjelovitoga iznosa, nije dala željene rezultate. Na sveučilištima na kojima ne postoje sastavnice kao samostalne pravne osobe (Dubrovnik, Pula i Zadar) ovaj je sustav značajno povećao razinu financijske autonomije. No, na onima na kojima su sastavnice sveučilišta samostalne pravne osobe (Osijek, Rijeka, Split, Zagreb) od početka provođenja ZZDVO-a nisu bila poznata pravila za planiranje i raspodjelu proračunskih sredstava između sveučilišta i sastavnica, s obzirom da ZZDVO nije ni na koji

način uredio navedene odnose. To pitanje jest bilo stavljeno u područje autonomnoga odlučivanja unutar pojedinoga sveučilišta, ali s praktične strane, budući da rektorati sveučilišta nemaju ovlasti upravljati proračunima sastavnica, pravna samostalnost sastavnica i izostanak pravnoga okvira za snažniju ulogu rektorata u odlučivanju o raspodjeli sredstava onemogućila je da se financiranje putem cjelovitoga iznosa iskoristi za strateško upravljanje sveučilištem.

Zaključno, sustav financiranja sveučilišta predviđen ZZDVO-om može se ocijeniti kao uspješan u dijelu u kojem je sveučilištima i njihovim sastavnicama dana viša financijska autonomija, ali istovremeno i kao neuspješan u strateškom upravljanju sveučilištima i u usklađivanju rada sveučilišta s potrebama šire zajednice.

2. Europski trendovi promjena u upravljanju i financiranju sveučilišta

U prikazu europskih trendova u upravljanju i strukturiranju sveučilišta najbolje je krenuti od komparativne analize koju je izradila Europska udruga sveučilišta (European University Association - EUA), organizacija koja svoje studije izrađuje na temelju informacija koje prikuplja od rektorskih konferencija, odnosno sveučilišta, a ne vladinih struktura. Spomenuta studija govori o upravljanju sveučilištima u 34 zemlje te analizira odnos autonomije i upravljanja, kao i različitih upravljačkih modela koji postoje u Europi.

Studija identificira dvije dominantne vrste upravljačke strukture sveučilišta u Europi: dualnu i unitarnu. U dualnoj strukturi odlučivanje o radu sveučilišta podijeljeno je između senata i upravnih odbora, dok je u unitarnoj strukturi upravljanja odlučivanje u nadležnosti senata. Neovisno je li riječ o unitarnom ili dualnom sustavu, struktura senata u većini država predstavlja tijelo akademske zajednice u kojem su u različitim omjerima zastupljeni nastavnici, studenti i drugi zaposlenici sveučilišta. Struktura i način imenovanja upravnih odbora također su različiti u različitim državama, no ovdje je najčešće riječ o relativno malenome tijelu koje kao svoje članove redovito ima osobe izvan samoga sveučilišta. U oba sustava postoji i pozicija rektora, čija uloga je redovito liderska, ali čije konkretne zadaće mogu biti različito regulirane u obje vrste sustava.

U dualnim sustavima, zadaće senata i upravnoga odbora su najčešće odijeljene. Upravni odbor tako je najčešće odgovoran za: dugoročne strateške odluke, donošenje statuta, strateške planove, izbor rektora i prorektora, te raspodjelu proračuna. Odgovornost senata uključuje akademska pitanja poput studijskih programa, kurikuluma i napredovanja nastavnika. U unitarnim sustavima sveučilišta glavne odluke donose se na razini akademskoga predstavničkog tijela, koje se najčešće naziva senat. Rektora na takvim sveučilištima, s tako uređenom upravljačkom strukturom, redovito biraju upravni odbori, odnosno board u kojem su redovito zastupljeni vanjski članovi. Time se, zapravo, uočava da Europa napušta koncept tradicionalnog akademskog rektora, koji je odlučivao isključivo o akademskim pitanjima. Jednako tako, napušta se i tradicionalna unitarna struktura sveučilišta, ili se umjesto nje uvodi dualna struktura, sličnija korporativnom načinu upravljanja. Navedeni zaključci studije prezentirani su u nekoliko ključnih točaka kako slijedi:

- Dizajniranje unutarnjih akademskih i administrativnih struktura u velikoj je mjeri u rukama sveučilišta, no struktura vlasti i vodstva na sveučilištima u većini su zemalja čvrsto oblikovani nacionalnim zakonodavnim okvirima;
- Korištenje dualne strukture u upravljačkim strukturama europskih sveučilišta je široko

rasprostranjeno i dominantno u odnosu na tradicionalne unitarne sustave;

- Vanjski dionici su sve više uključeni u sveučilišne upravljačke strukture, posebice u zemljama u kojima sveučilišta imaju dualnu upravljačku strukturu;
- Pomak prema rektoru kao tipu lidera (menadžera) pojavljuje se u sve većem broju zapadnoeuropskih zemalja i ide ruku pod ruku s povećanjem razine autonomije u upravljanju i odlučivanju o organizacijskoj strukturi sveučilišta;

Aktualni europski trendovi za financiranje sveučilišta detaljno su istraženi 2010. Godine u istraživačkoj publikaciji koju je na temelju natječaja Europske komisije izradio konzorcij predvođen Centrom za istraživanje politika visokoga obrazovanja (CHEPS) sa sveučilišta Twente. U toj su studiji definirana četiri dominantna mehanizma financiranja sveučilišta u Europi danas:

- Financiranje na temelju pregovora: financiranje se temelji na izravnim pregovorima između ministarstva i pojedinačnih sveučilišta za svaku pojedinu godinu
- Historijsko (inkrementalno) financiranje: financiranje se temelji na iznosima koji su se dodjeljivali u proteklim periodima
- Financiranje putem formula: financiranje se temelji na formuli koja prilagođava iznos financiranja sukladno aktivnostima i rezultatima sveučilišta spram unaprijed definiranih kriterija
- Ugovorno financiranje: financiranje se temelji na rezultatima programskoga ugovora koji vrijedi više godina i koji se unaprijed definira između ministarstva i sveučilišta.

Na temelju rezultata istraživanja zaključuje se da je dominantan model financiranja sveučilišta u Europi danas onaj putem formula. Više od 20 europskih država koriste se formulom prilikom određivanja razine državnoga financiranja. Istovremeno, između 1995. i 2008. godine dominantna promjena u sustavu financiranja sveučilišta u Europi sastojala se u uvođenju programskih ugovora kao razvojnog mehanizma financiranja sveučilišta. Većina se država odmiče od tzv. dogovornog financiranja, ili na temelju zbroja troškova koje „proizvode“ sveučilišta. Iz navedenog proizlazi da je većina zemalja napustila ili upravo napušta koncept tzv. historijskoga financiranja, koji je u Republici Hrvatskoj još uvijek definiran postojećim zakonom.

3. Osnovna pitanja koja će se urediti zakonom

Priprema adekvatnog zakonodavnog okvira nužna je pretpostavka prilagodbe novim okolnostima, u okviru kojih će se uspješnost, značaj i produktivnost hrvatskih sveučilišta prestati mjeriti u nacionalnim okvirima. Naime, samim trenutkom pristupanja Europskoj uniji hrvatska će sveučilišta postati dijelom europskog prostora i postati usporediva s odgovarajućim institucijama ostalih zemalja članica.

U tom smislu, formalno i neformalno rangiranje hrvatskih sveučilišta neće više biti svedeno unutar granica Republike Hrvatske, već će se ono vršiti u okviru puno šireg prostora – prostora Europske unije. Stoga je nužno osigurati sve pretpostavke da hrvatska sveučilišta postanu kompetitivna i u europskom kontekstu. U tom smislu nužno je ojačati i centripetalnu komponentu sveučilišta, kako bi se osiguralo zadržavanje domaćih kvalitetnih stručnjaka, uz istodobno privlačenje nastavnika, studenata i znanstvenika iz drugih zemalja članica.

Pritom je važno utvrditi temeljna načela, na kojima će se spomenuta buduća kompetitivnost temeljiti, polazeći od zaštite tradicijskih vrijednosti, jezičnog i kulturnog nasljeđa, uz istodobnu kontinuiranu implementaciju vrijednosti europskog prostora, koje će pridonijeti sustavnom unaprjeđenju djelovanja hrvatskih sveučilišta. Slijedom navedenog nužno je definirati ključne ciljeve koji će se donošenjem novog zakonodavnog okvira, u gore navedenom smislu, nastojati ostvariti:

- napuštanje koncepta izravnog državnog upravljanja i uvođenje sustava državnog nadzora kao adekvatnog supstituta, kojim se osigurava puna implementacija jamstva sveučilišne autonomije i slobode znanstvenog stvaralaštva, uz istodobno jačanje komponente društvene odgovornosti sveučilišta;
- napuštanje koncepta kratkoročnog (jednogodišnjeg), tzv. historijskog financiranja na temelju podataka iz prethodne proračunske godine i uvođenje dugoročnog (trogodišnjeg) programskog financiranja javnih sveučilišta, utemeljenog na strateškom planiranju, realizaciji strateških ciljeva i ostvarenju mjerljivih rezultata;
- podizanje razine upravljivosti sveučilišta radi ostvarenja njihove koherentnosti u provedbi strateških planova i općih strateških ciljeva, te radi osiguranja pretpostavki za njihovo ujednačeno djelovanje prema okružju (prema načelu: *one voice outside*);
- osiguranje adekvatnog prijelaznog razdoblja u okviru kojeg će se restrukturiranje sveučilišta prepustiti njima samima kako bi sačuvali tradicijske vrijednosti i prednosti dosadašnjeg sustava, te istodobno afirmirali nove vrijednosti, utemeljene na vrijednostima imanentnim europskom prostoru znanosti i visokog obrazovanja.

Slijedom navedenog, **Programom gospodarskog oporavka Republike Hrvatske**, precizirane su aktivnosti u sljedećem periodu u pogledu restrukturiranja upravljanja sveučilištem, te promjena u sustavu financiranja sveučilišta. Navedenim Programom predviđa se donošenje Zakona o sveučilištu, kao preduvjeta za definiranje jedinstvenih strategija razvoja sveučilišta i financiranja prioriternih područja za razvoj visokog obrazovanja, s naglaskom na uvođenje sustava programskih ugovora koji će se zaključivati između svakog pojedinog sveučilišta i Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, na razdoblje od tri godine.

Nacrtom prijedloga Zakona o sveučilištu uređuju se sljedeća pitanja:

1. Utvrdit će se mehanizmi temeljem kojih će se sveučilištima omogućiti provedba više razine integracije;
2. Ojačat će se pozicija rektora i sveučilišnih tijela te osigurati podloga za kvalitetno upravljanje sveučilištem;
3. Utvrditi će se veća autonomnost sveučilišta u pogledu definiranja vlastite strategije i osiguravanja javnih sredstava za provedbu te strategije, uz istodobno podizanje razine odgovornosti sveučilišta za raspolaganje financijskim sredstvima;
4. Precizirat će se provedba financiranja putem cjelovitoga iznosa, uvođenjem instituta programskih ugovora.

4. Posljedice koje će proisteći donošenjem Zakona

Nacrt prijedloga Zakona o sveučilištu uredit će dvije ključne cjeline hrvatskoga sveučilišnog sustava: strukturu i upravljanje svim sveučilištima, te sustav financiranja javnih sveučilišta, kako bi omogućio da hrvatska sveučilišta postanu kompetitivnija u europskom kontekstu, posebice u razdoblju koje prethodi, a posebice u odnosu na okružje u kojem će hrvatska sveučilišta djelovati nakon ulaska Republike Hrvatske u EU.

Pritom valja istaknuti da su programski ugovori, kao suvremen model financiranja rada sveučilišta, efikasno sredstvo i najizravniji mehanizam za ostvarenje navedenih ciljeva. Nacrtom prijedloga Zakona o sveučilištu predviđa se uvođenje trogodišnjih programskih ugovora, čiji se prijedlog utvrđuje u pregovaračkom postupku između svakog pojedinog javnog sveučilišta i države zastupljene putem ministarstva. Osnova za te pregovore je prijedlog kojeg izrađuje sveučilište, točnije rektor, uz potvrdu sveučilišnog vijeća. Razlog potvrde sveučilišnog vijeća je taj što se na samoj instituciji o tekstu nacrtu imaju mogućnost izraziti članovi sveučilišnog vijeća, samim time i vanjski članovi koji djeluju kao korektiv rektoru da, primjerice, prilikom definiranja strateških ciljeva u programskom ugovoru ne odstupi od plana, ili strategije sveučilišta. Država programskim ugovorima na taj način može preuzeti financiranje onih obveza koje su usklađene sa strateškim ciljevima samoga sveučilišta i koje su predviđene zakonom.

No, uvođenje programskih ugovora nije moguće ostvariti bez dubinskih zahvata u upravljačke strukture i općenito strukturu sveučilišta – to je, uostalom naglasio i OECD 2008. godine i Svjetska banka 2009. godine. Naime, za uspjeh sustava programskih ugovora najvažnije je jamstvo njihove provedbe, a upravo je to nemoguće jamčiti bez jakih upravljačkih tijela na razini sveučilišta, ili bez jakog rektora koji ima mandat pregovarati o programskom ugovoru, potpisati ga i skrbiti za njegovu dosljednu provedbu. Iz toga razloga postoji potreba u zakonodavstvu o visokom obrazovanju urediti način na koji će se smanjiti fragmentiranost velikih hrvatskih sveučilišta, te ustrojiti efikasni mehanizmi provedbe financiranja putem cjelovitoga iznosa. Nacrt prijedloga Zakona o sveučilištu rješava upravo ta pitanja i pritom slijedi načela sveučilišne autonomije i sve odluke o načinu, naravi i tijeku promjena u ustrojstvu i djelovanju sveučilišta stavlja u područje samostalnoga odlučivanja članova akademske zajednice.

III. OCJENA POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVEDBU ZAKONA

Za provedbu odredbi Zakona o sveučilištu financijska sredstva osiguravaju se u Državnom proračunu Republike Hrvatske u okviru Programa 3705 visoko obrazovanje i 3801 Ulaganje u znanstveno istraživačku djelatnost. Ukupno je, unutar Glave 05 - Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Glave 06 – Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj i Glave 91 - Agencije i ostale javne ustanove u znanosti, obrazovanju i športu, u 2011. godini osigurano 2.894.813.194 kn za provođenje znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja.

Za provedbu Zakona nije potrebno osigurati dodatna financijska sredstva u Državnom proračunu za 2011. godinu. Financiranje znanosti i visokog obrazovanja u 2011. godini, kao i planiranje potrebnih financijskih sredstava u budućim proračunskim razdobljima provodit će se sukladno smjernicama Državnog proračuna.

IV. TEKST PRIJEDLOGA ZAKONA S OBRAZLOŽENJEM

Prilaže se tekst Nacrta prijedloga Zakona o sveučilištu, s obrazloženjem.

ZAKON O SVEUČILIŠTU

I. OPĆE ODREDBE

Predmet normiranja

Članak 1.

(1) Zakonom o sveučilištu (u daljnjem tekstu: Zakon) uređuje se pravni okvir djelovanja i ustroja sveučilišta u Republici Hrvatskoj.

(2) Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustroju i djelovanju u skladu s odredbama ovoga Zakona.

(3) Izrazi koji se u Zakonu rabe u muškom rodu odnose se na oba spola.

Područje primjene

Članak 2.

(1) Ovaj Zakon primjenjuje se na sljedeća javna sveučilišta kojima je osnivač Republika Hrvatska:

- Sveučilište u Zagrebu,
- Sveučilište u Splitu,
- Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku,
- Sveučilište u Rijeci,
- Sveučilište u Zadru,
- Sveučilište u Dubrovniku,
- Sveučilište Jurja Dobrile u Puli.

(2) Odredbe ovoga Zakona odgovarajuće se primjenjuju i na privatna sveučilišta, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

Podredna primjena

Članak 3.

Na sveučilište se primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuju ustanove, visoko obrazovanje, znanstvena djelatnost i propisa kojim se uređuje osiguravanje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

Autonomija sveučilišta

Članak 4.

(1) Akademsku zajednicu čine svi nastavnici, suradnici, studenti i drugi sudionici u procesu visokog obrazovanja.

(2) Visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj temelji se na akademskim slobodama i autonomiji sveučilišta, u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim ugovorima i ovim Zakonom.

(3) Akademske slobode pripadaju članovima akademske zajednice, a obuhvaćaju slobodu i javnost znanstvenog istraživanja, umjetničkog stvaralaštva, poučavanja, međusobne suradnje i udruživanja, poštujući etička načela te odgovornost u sustavu znanosti i visokog obrazovanja sukladno Ustavu Republike Hrvatske, ovom Zakonu i drugim propisima.

(4) Autonomija sveučilišta u Republici Hrvatskoj obuhvaća pravo sveučilišta da statutom, u skladu s odredbama ovoga Zakona, uređuje sljedeća pitanja:

- unutarnji ustroj;
- izbor nastavnika, suradnika i čelnika;
- obrazovne, znanstvene, umjetničke i stručne programe;
- pravila studiranja i upisa studenata;
- odlučivanje o međunarodnoj suradnji i projektima;
- upravljanje financijskim i drugim resursima.

(5) Akademske slobode i autonomija sveučilišta uključuju odgovornost akademske zajednice prema društvenoj zajednici u kojoj djeluje.

(6) Prilikom izrade zakona i podzakonskih akata kojima se zadire u pitanja iz stavka 4. ovoga članka obavezno se razmatraju mišljenja sveučilišta.

Nepovredivost prostora sveučilišta

Članak 5.

(1) Prostor sveučilišta je nepovrediv.

(2) Nadležna državna tijela na prostoru sveučilišta mogu uređivati samo uz suglasnost rektora, ili osobe koju on ovlasti ili na temelju odluke nadležnog suda.

(3) Pretragu prostora sveučilišta može iznimno odrediti samo nadležni sud ako su ispunjeni uvjeti propisani posebnim zakonom.

Misija sveučilišta

Članak 6.

(1) Misija sveučilišta je sustavno razvijanje visokog obrazovanja zasnovanog na znanstvenom istraživanju i umjetničkom stvaralaštvu, unapređenje spoznaje, ostvarivanje dobrobiti društva te poštivanje i afirmacija ljudskih prava.

(2) Sveučilišta svoju misiju obavljaju u interakciji s društvom, promičući socijalni utjecaj vlastite obrazovne, znanstvene i umjetničke djelatnosti.

(3) Sveučilište ostvaruje svoju misiju sukladno odredbama ovoga Zakona, načelima sustavnog osiguravanja i unapređivanja kvalitete, etičkim standardima i dobrom međunarodnoj praksi.

Osiguravanje i unapređivanje kvalitete

Članak 7.

(1) Sveučilište uspostavlja vlastiti sustav osiguravanja i unapređivanja kvalitete.

(2) Sveučilište vrednuje svoju djelatnost sukladno međunarodno priznatim standardima, ocjenjujući učinkovitost i kvalitetu vlastitih obrazovnih, znanstvenoistraživačkih i umjetničkih aktivnosti.

(3) Sveučilište obvezno sudjeluje i u vanjskom vrednovanju svoje djelatnosti sukladno posebnom zakonu.

II. USTROJ SVEUČILIŠTA

Ustroj sveučilišta i njegove sastavnice

Članak 8.

(1) Sveučilište je pravna osoba koja autonomno ustrojava fakultete, umjetničke akademije, odjele i druge sastavnice (u daljnjem tekstu: sastavnice sveučilišta).

(2) Unutarnji ustroj sveučilišta i njegovih sastavnica uređuje se statutom sveučilišta sukladno ovom Zakonu.

(3) Sveučilište ima najmanje tri sastavnice koje se, sukladno propisu kojim se uređuju ustanove, ustrojavaju kao njegove ustrojbene jedinice ili podružnice i koje izvode formalno visoko obrazovanje u najmanje dva znanstvena i/ili umjetnička područja.

(4) Sastavnice sveučilišta mogu imati žiro račun, a statutom sveučilišta može se odrediti da, u opravdanim slučajevima, pojedini fakulteti i umjetničke akademije imaju pravnu osobnost.

(5) Sveučilište može osnivati pravne osobe čijom se osnovnom djelatnošću ostvaruje misija sveučilišta.

III. UPRAVLJANJE SVEUČILIŠTEM

Tijela sveučilišta

Članak 9.

(1) Tijela sveučilišta su:

- Rektor;
- Senat;
- Sveučilišno vijeće.

(2) Sveučilište može imati i druga upravna, stručna i savjetodavna tijela. Sastav, način osnivanja, djelokrug poslova i ovlasti tih tijela utvrđuju se statutom sveučilišta.

(3) Ista osoba može biti članom samo jednog od tijela navedenih u stavku 1. ovoga članka, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.

Rektor

Članak 10.

(1) Rektor sveučilišta predstavlja i zastupa sveučilište, organizira i vodi njegov rad i poslovanje, usklađuje rad tijela sveučilišta, te upravlja njegovom imovinom. U svom radu rektor ima prava i obveze ravnatelja ustanove, te obavlja poslove u skladu sa zakonom i statutom sveučilišta, a osobito:

- član je senata po položaju, te saziva i predsjedava sjednicama senata;
- predlaže senatu statut, pravilnik o financiranju sveučilišta i druge normativne akte;
- sukladno pravilniku o financiranju priprema prijedlog programskog ugovora i dostavlja ga na potvrdu sveučilišnom vijeću;
- upravlja sveučilišnim proračunom sukladno ovom Zakonu, statutu i odredbama programskog ugovora;
- predlaže senatu imenovanje i razrješenje čelnika sastavnica;
- ukida ili obustavlja od izvršenja odluke koje su donijela tijela sveučilišnih sastavnica ukoliko su takve odluke u suprotnosti sa zakonom i/ili statutom u postupku propisanom statutom sveučilišta;
- podnosi godišnje izvješće sveučilišnom vijeću o provedbi strategije sveučilišta i programskog ugovora te podnosi druga financijska izvješća;
- obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom sveučilišta.

(2) Rektora sveučilišta bira senat, a potvrđuje ga sveučilišno vijeće. Mandat rektora traje četiri godine.

(3) Ako u postupku izbora rektor ne bude izabran, izbori će se ponoviti. Do izbora rektora na temelju ponovljenog postupka sveučilišno vijeće imenovat će vršitelja dužnosti rektora iz reda redovitih profesora sveučilišta, sukladno odredbama propisa kojim se uređuju ustanove.

(4) Uvjeti i postupak izbora i razrješenja rektora propisuju se statutom sveučilišta.

(5) Sveučilišno vijeće razriješi će rektora prije isteka mandata u sljedećim slučajevima:

- ako rektor sam zatraži razrješenje;
- na temelju prijedloga senata, usvojenog dvotrećinskom većinom;
- ako izgubi sposobnost obnašanja dužnosti;
- ako rektor ne postupa sukladno zakonu ili statutu sveučilišta, ili neosnovano ne izvršava odluke tijela sveučilišta, ili postupa protivno njima;
- ako rektor svojim nesavjesnim ili nepravilnim radom prouzroči sveučilištu veću štetu, ili zanemaruje i nesavjesno obavlja svoje dužnosti tako da su nastale, ili mogu nastati, veće smetnje u obavljanju misije i zadaća sveučilišta propisanih ovim Zakonom i statutom.

(6) Odluka o razrješenju rektora iz stavka 5. ovoga članka donosi se dvotrećinskom većinom glasova svih članova sveučilišnog vijeća.

Senat

Članak 11.

(1) Senat je predstavničko tijelo sveučilišta koje čine akademski nastavnici, studenti te predstavnici ostalih zaposlenika, a koje sukladno statutu, odlučuje o organizaciji znanstvene, stručne i nastavne djelatnosti sveučilišta, te izboru nastavnika, kao i o drugim pitanjima predviđenim zakonom i statutom sveučilišta, a posebice:

- bira rektora;
- donosi statut uz suglasnost sveučilišnog vijeća;
- donosi strategiju sveučilišta i organizacijski elaborat uz potvrdu sveučilišnog vijeća;
- donosi pravilnik o financiranju uz suglasnost sveučilišnog vijeća i druge opće akte sveučilišta kad je to predviđeno statutom;
- na prijedlog rektora imenuje i razrješuje čelnike sastavnica sveučilišta, u postupku propisanom statutom sveučilišta;
- obavlja druge poslove predviđene zakonom i statutom sveučilišta.

(2) Senat ima najviše 30 članova. Pritom akademski nastavnici čine najmanje 50 % članova u senatu, a studenti najmanje 20% od ukupnog broja članova senata. U radu senata sudjeluje i predstavnik sindikata bez prava odlučivanja.

(3) Broj članova senata, uvjeti i postupak kandidiranja i izbora članova senata i njihovog razrješnja, trajanje mandata, način zamjene članova kojima je članstvo u senatu prestalo prije isteka mandata, te način donošenja odluka utvrđuju se statutom sveučilišta.

(4) Prorektori sudjeluju u radu senata bez prava glasovanja.

(5) Čelnici sastavnica sveučilišta ne mogu biti članovi senata.

(6) Rektor saziva i predsjedava sjednicama senata te sudjeluje u odlučivanju ako je senat podijeljen u broju glasova.

(6) Statutom sveučilišta utvrđuju se pitanja od posebnog interesa za studente, za koja studentski predstavnici pri odlučivanju u senatu imaju pravo suspenzivnog veta.

Sveučilišno vijeće

Članak 12.

(1) Sveučilišno vijeće brine o zakonitosti rada sveučilišta, racionalnu upotrebu materijalnih i kadrovskih resursa te posebice obavlja sljedeće poslove:

- potvrđuje izbor rektora;
- daje suglasnost na statut i pravilnik o financiranju sveučilišta;
- potvrđuje strategiju, organizacijski elaborat i prijedlog programskog ugovora;
- ukida ili obustavlja od izvršenja odluke koje su donijela tijela sveučilišta ukoliko su takve odluke u suprotnosti sa zakonom i/ili statutom, u postupku utvrđenom općim aktom sveučilišta;
- odobrava godišnja izvješća o provedbi strategije sveučilišta i programskog ugovora te financijska izvješća;

- nadzire trošenje sredstava Državnog proračuna Republike Hrvatske, te upravljanje financijskim sredstvima sukladno zakonu i statutu sveučilišta;
- odobrava osnivanje ustanova i drugih pravnih osoba iz članka 8. stavak 5. ovoga Zakona;
- obavlja i druge poslove utvrđene ovim Zakonom i statutom sveučilišta.

(2) Sveučilišno vijeće ima devet članova koje imenuje senat i to na način da:

- četiri predlaže senat samostalno;
- četiri predlaže Vlada Republike Hrvatske, uz prethodno pribavljeno pozitivno mišljenje Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu Hrvatskog Sabora;
- jednog člana predlažu zajedničkim dogovorom članovi sveučilišnog vijeća iz podstavaka 1. i 2. ovoga stavka.

(3) Ako se članovi sveučilišnog vijeća ne mogu dogovoriti o imenovanju člana iz podstavka 3. stavak 2. ovoga članka, u roku od mjesec dana od dana njihovog imenovanja, zajedničkog člana predložiti će Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.

(4) Članovi sveučilišnog vijeća moraju imati odgovarajuće iskustvo i obrazovanje nužno za osiguranje provedbe utvrđene misije i zadaća sveučilišta. Ista osoba može biti članom samo jednog sveučilišnog vijeća.

(5) Članovima sveučilišnog vijeća ne mogu biti: državni dužnosnici, dužnosnici političkih stranaka, čelnici tijela lokalne područne (regionalne) samouprave, članovi senata, prorektori, čelnici sveučilišnih sastavnica, članovi Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje i Nacionalnog vijeća za znanost, zaposlenici ili vanjski suradnici na predmetnom sveučilištu, niti službenici ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i znanosti.

(6) Mandat članova sveučilišnog vijeća traje četiri godine i može se ponavljati. Ako kojem od članova prestane dužnost prije isteka mandata, ovlašteno tijelo imenovat će njegovu zamjenu na način i u postupku predviđenom ovim Zakonom, s mandatom do isteka mandata osobe koju zamjenjuje.

(7) Predsjednika sveučilišnog vijeća članovi sveučilišnog vijeća izabiru između onih članova koje je senat samostalno imenuje i to većinom glasova svih članova.

(8) Način rada i odlučivanja sveučilišnog vijeća detaljnije se uređuje poslovníkom o radu sveučilišnog vijeća, sukladno ovom Zakonu i statutu sveučilišta.

(9) Članstvo u sveučilišnom vijeću prestaje istekom mandata ili ostavkom.

IV. OSNIVANJE I STATUSNE PROMJENE SVEUČILIŠTA

Osnivanje sveučilišta

Članak 13.

(1) Republika Hrvatska osniva javno sveučilište zakonom.

(2) Prava osnivača, u smislu ovoga Zakona i propisa kojim se uređuju ustanove u pogledu javnih sveučilišta, obavlja Vlada Republike Hrvatske.

(3) Privatno sveučilište osniva se odlukom osnivača sukladno odredbama propisa kojim se uređuje osiguravanje i unapređivanje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju.

(4) Ovaj Zakon zamjenjuje osnivačke akte javnih sveučilišta navedenih u članku 2. stavak 1. ovoga Zakona, u smislu primjene odredaba propisa kojim se uređuju ustanove.

(5) Odredbe ovoga Zakona odgovarajuće se primjenjuju na ustroj privatnih sveučilišta.

Preustroj sveučilišta

Članak 14.

(1) Pod preustrojem sveučilišta podrazumijeva se, u smislu ovoga Zakona, restrukturiranje i reorganizacija sveučilišta i njegovih sastavnica, sukladno odredbama ovoga Zakona, te njihove statusne promjene predviđene propisom kojim se uređuju ustanove.

(2) Postupak preustroja pokreće se odlukom senata sveučilišta. Odluka kojom se pokreće postupak preustroja donosi se dvotrećinskom većinom glasova članova senata i obvezno sadrži organizacijski elaborat kao preduvjet za izradu novog statuta kojim se utvrđuje novi ustroj.

(3) Preustroj sveučilišta utvrđen organizacijskim elaboratom provodi se putem programskog ugovora zaključenog između sveučilišta i ministarstva nadležnog za poslove visokog obrazovanja i znanosti (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

Zajednica sveučilišta

Članak 15.

(1) Zajednica sveučilišta je ustanova koju osnivaju dva ili više sveučilišta, sukladno ovom Zakonu i propisu kojim se uređuju ustanove.

(2) Zajednica sveučilišta je organizacija koja povezuje sveučilišta i u pravilu ih predstavlja i zastupa u međunarodnim organizacijama, obnašanju protokolarnih obveza te u drugim poslovima koji su joj aktom o osnivanju i statutom zajednice stavljeni u nadležnost.

(3) Na čelu zajednice sveučilišta smjenjuju se rektori sveučilišta koji je čine, na način i u rokovima predviđenim statutom zajednice.

V. FINANCIRANJE SVEUČILIŠTA

Izvori sredstava

Članak 16.

(1) Djelatnost javnih sveučilišta financira se iz sredstava Državnog proračuna Republike Hrvatske.

(2) Djelatnost sveučilišta može se financirati i iz ostalih izvora, a osobito:

- proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) jedinice;
- Hrvatske zaklade za znanost;
- prihoda ostvarenih od istraživačkih, umjetničkih i stručnih projekata, elaborata,

- ekspertiza, nakladničke i drugih djelatnosti;
- sveučilišnih i ostalih zaklada, ostvarene dobiti trgovačkih društava i drugih pravnih osoba iz članka 8. stavak 5. ovoga Zakona;
 - donacija te ostalih izvora.

(3) Vlastiti prihodi mogu se ostvarivati samo djelatnostima koje ne štete ostvarenju osnovne misije sveučilišta i ne narušavaju njihov ugled i zajamčenu autonomiju.

(4) Djelatnost privatnih sveučilišta financira se iz sredstava osnivača privatnih sveučilišta i izvora navedenih u stavku 2. ovoga članka.

Proračun javnih sveučilišta

Članak 17.

(1) Proračun javnih sveučilišta sastoji se od ukupnog javnog proračuna i proračuna vlastitih prihoda.

(2) Ukupni javni proračun javnih sveučilišta sastoji se od osnovne komponente, razvojne komponente i izvedbene komponente. Ukupni javni proračun doznajuje se javnim sveučilištima iz sredstava Državnog proračuna Republike Hrvatske putem programskih ugovora.

(3) Osnovna i razvojna komponenta utvrđuju se u pregovaračkom postupku koji prethodi zaključenju programskog ugovora. Izvedbena komponenta utvrđuje se na temelju unaprijed utvrđenih pokazatelja provedbe programskog ugovora, te kvalitativnih i kvantitativnih indikatora rada svakog pojedinog sveučilišta i iznosi najviše 20% ukupnog proračuna.

(4) Javna sveučilišta raspolažu ukupnim javnim proračunom sveučilišta, tijekom ugovornog (trogodišnjeg) razdoblja, sukladno pravilniku o financiranju sveučilišta.

Osnovna proračunska komponenta

Članak 18.

(1) Osnovna proračunska komponenta ukupnog javnog proračuna javnih sveučilišta obuhvaća sredstva kojima se financiraju osnovni zahtjevi i potrebe sveučilišta koje proizlaze iz njegove misije utvrđene ovim Zakonom, a osobito:

- a) plaće i materijalna prava zaposlenih;
- b) troškovi poslovanja;
- c) izdaci za kapitalna ulaganja;
- d) izdaci za studentski standard;
- e) izdaci za znanstvene projekte i istraživanja;
- f) izdaci za znanstvenu opremu;
- g) ostali troškovi.

(2) Osnovna proračunska komponenta obuhvaća i uvećana sredstva kojima se u trogodišnjem razdoblju financira uvećanje zahtjeva i potreba iz stavka 1. ovoga članka, koja proizlaze iz razvoja osnovne djelatnosti sveučilišta (osnivanje novih studijskih programa, nova zapošljavanja, povećanje broja studenata i sl.).

Razvojna proračunska komponenta

Članak 19.

(1) Razvojna proračunska komponenta ukupnog javnog proračuna javnih sveučilišta obuhvaća sredstva kojima se financira ostvarenje strateških i razvojnih ciljeva sveučilišta, utvrđenih razvojnim strategijama sveučilišta, a koji se posebice odnose na:

- a) preustroj sveučilišta;
- b) razvoj servisa za potporu studentima;
- c) promicanje mobilnosti;
- d) razvoj međunarodne suradnje sveučilišta;
- e) međusveučilišnu suradnju;
- f) ostvarenje drugih kratkoročnih i dugoročnih ciljeva.

(2) Sveučilišta su dužna utvrditi dugoročne ciljeve, kao i ciljeve koji se ostvaruju u razdoblju primjene programskog ugovora. Navedeni ciljevi utvrđuju se strategijom sveučilišta i organizacijskim elaboratom iz članka 14. stavak 2. ovoga Zakona.

Izvedbena proračunska komponenta

Članak 20.

(1) Izvedbena proračunska komponenta obuhvaća do 20% ukupnog javnog proračuna, a temelji se na proračunskoj formuli kojom se u obzir uzimaju pokazatelji provedbe programskog ugovora ili kvalitativni i kvantitativni indikatori rada svakog pojedinog sveučilišta.

(2) Proračunsku formulu i indikatore te kriterije za utvrđivanje visine udjela izvedbene proračunske komponente u ukupnom javnom proračunu, propisuje uredbom Vlada Republike Hrvatske po prethodno pribavljenom mišljenju Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje (u daljnjem tekstu: Nacionalno vijeće).

Proračun vlastitih prihoda

Članak 21.

(1) Sveučilišta samostalno utvrđuju proračun vlastitih sredstava ostvarenih iz izvora navedenih u članku 16. stavak 2. ovoga Zakona.

(2) Sveučilišta samostalno raspoložu sredstvima iz stavka 1. ovoga članka, sukladno kriterijima utvrđenim pravilnikom o financiranju.

(3) Sveučilišta su dužna Ministarstvu podnositi izvješća o količini i utrošku vlastitih prihoda.

(4) Ministar će, uz prethodnu suglasnost ministra nadležnog za financije, pravilnikom propisati oblik i sadržaj izvješća iz stavka 3. ovoga članka, kao i periodiku njegove dostave.

Financijsko upravljanje

Članak 22.

(1) Sveučilište donosi proračun iz članka 17. stavak 1. ovoga Zakona, sukladno svojim potrebama, a u granicama odredaba ovoga Zakona, statuta sveučilišta, pravilnika o financiranju sveučilišta i odredaba programskog ugovora.

(2) Rektor upravlja proračunom sveučilišta sukladno načelima efikasnosti, svrsishodnosti, racionalnosti i transparentnosti.

VI. PROGRAMSKI UGOVOR

Sadržaj programskog ugovora

Članak 23.

(1) Programskim ugovorom utvrđuje se ukupni javni proračun javnih sveučilišta za vrijeme od tri godine.

(2) Programski ugovor sadrži obvezno sadrži odredbe o:

- a) pokazateljima provedbe ciljeva iz programskoga ugovora;
- b) podjeli ukupnog javnog proračuna po godinama, u razdoblju primjene programskog ugovora;
- c) mjerama koje se poduzimaju ako se ne ispune a ciljevi utvrđeni programskim ugovorom;
- d) obvezama sveučilišta koje proizlaze iz njihove misije;
- e) ciljevima sveučilišta koji proizlaze iz njihovih razvojnih strategija i organizacijskog elaborata;
- f) obvezama izvješćivanja i praćenja izvršenja pokazatelja provedbe programskog ugovora.

(3) Pored odredaba iz stavka 2. ovoga članka, programski ugovor sadrži i odredbe kojima se utvrđuje osnovna proračunska komponenta iz članka 18. ovoga Zakona, na temelju podataka relevantnih za ispunjenje obveza sveučilišta iz stavka 2. točka d) ovoga članka, a koji se posebice odnose na:

- a) izvođenje studijskih programa, ili podatke o broju akademskih nastavnika i suradnika te o potrebama za zapošljavanjem u razdoblju primjene programskog ugovora; podatke o broju studenata; podatke o kapitalnim ulaganjima; planove za razvoj postojećih i osnivanje novih studijskih programa;
- b) provedbu znanstvenih istraživanja sukladno propisu kojim se uređuje znanstvena djelatnost.

(4) Programski ugovor u pravilu sadrži i odredbe kojima se utvrđuje i razvojna proračunska komponenta iz članka 19. ovoga Zakona, na temelju podataka relevantnih za ispunjenje obveza sveučilišta koje proizlaze iz stavka 2. točka e) ovoga članka.

(5) Pored odredaba navedenih u stavcima 2., 3. i 4. ovoga članka programski ugovori sadrže i odredbe o načinu i dinamici praćenja pokazatelja provedbe programskog ugovora, te odredbe o uvjetima za ostvarenje prava na odgovarajući dio ili cjelokupni iznos izvedbene komponente ukupnog javnog proračuna, razmjerno razini ispunjenosti pokazatelja provedbe, te proračunskoj formuli i indikatorima iz članka 20. stavak 2. ovoga Zakona.

Sklapanje programskog ugovora

Članak 24.

(1) Programski ugovori sklapaju se između sveučilišta i Ministarstva, za razdoblje od tri godine, s time da se sredstva utvrđena programskim ugovorom doznaju sveučilištima na godišnjoj razini, u podjednakim mjesečnim obrocima.

(2) Sveučilište je dužno dostaviti Ministarstvu prijedlog programskog ugovora do 31. ožujka posljednje godine primjene važećeg programskog ugovora. Ministarstvo je dužno očitovati se na dostavljeni prijedlog najkasnije do 31. svibnja.

(3) Pregovori o programskom ugovoru moraju se dovršiti do 15. rujna iste godine.

(4) Ako pregovori ne budu dovršeni do roka iz stavka 3. ovoga članka, Ministar i senat sveučilišta imenovat će svaki po jednog arbitra, koji će bez odgađanja, međusobnim dogovorom, imenovati trećeg arbitra. Ukoliko arbitri imenovani od Ministra i senata, ne postignu dogovor oko trećeg arbitra u roku od 15 dana od dana njihovog imenovanja, trećeg arbitra imenovat će predsjednik Nacionalnog vijeća.

(5) Arbitri iz stavka 4. ovoga članka utvrdit će sadržaj programskog ugovora najkasnije u roku od 30 dana od dana imenovanja trećeg arbitra uvažavajući pregovaračka stajališta ugovornih strana.

(6) Programski ugovor za sljedeće trogodišnje razdoblje zaključuje se u posljednjoj godini primjene važećeg programskog ugovora, a nakon usvajanja Državnog proračuna u Hrvatskom saboru.

(7) Za vrijeme ugovornog razdoblja iz stavka 1. ovoga članka, u opravdanim slučajevima, programski ugovor se može izmijeniti i/ili dopuniti o čemu se sklapa aneks programskom ugovoru.

(8) Inicijativu za sklapanje aneksa programskom ugovoru iz stavka 7. ovoga članka može pokrenuti bilo koja od ugovornih strana. Na način i postupak sklapanja aneksa programskom ugovoru odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga Zakona kojima se uređuje sklapanje programskog ugovora.

Članak 25.

(1) Ukoliko dogovor oko sadržaja programskog ugovora ne bude postignut do početka rasprave o prijedlogu državnoga proračuna za sljedeću godinu u Hrvatskom saboru, sveučilištu će se za sljedeću godinu doznati 98% osnovne proračunske komponente iz prve godine prethodnog trogodišnjeg razdoblja.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovoga članka pregovori o programskom ugovoru nastaviti će se u

godini privremenog financiranja, sukladno rokovima navedenim u članku 24. ovoga Zakona.

Izvršćivanje o provedbi programskog ugovora

Članak 26.

(1) Sveučilišta su dužna dostaviti Ministarstvu izvješća o provedbi programskog ugovora do 28. veljače tekuće godine za prethodnu godinu.

(2) Rektor je dužan sveučilišnom vijeću dostaviti izvješće o provedbi programskog ugovora na odobrenje, najkasnije petnaest dana prije isteka roka iz stavka 1. ovoga članka.

(3) Ako sveučilišno vijeće iz bilo kojeg razloga ne odobri izvješće do roka utvrđenog stavkom 1. ovoga članka, proslijedit će ga Ministru uz naznaku da izvješće nije odobreno od strane sveučilišnog vijeća.

(4) U slučaju iz stavka 3. ovoga članka Ministar može pokrenuti postupak nadzora nad namjenskim trošenjem sredstava doznačenih putem programskog ugovora.

(5) Ako se temeljem izvješća iz stavka 1. ovoga članka utvrdi da ciljevi iz programskog ugovora nisu ostvareni, ukupni javni proračun javnih sveučilišta može se umanjiti najviše do 3% godišnje.

(6) Sadržaj i oblik izvješća o provedbi programskog ugovora propisat će Ministar pravilnikom, s time da pokazatelji provedbe programskog ugovora, navedeni u programskom ugovoru, čine obvezni dio propisanih izvješća.

VII. NADZOR NAD RADOM SVEUČILIŠTA

Nadzorne ovlasti

Članak 27.

(1) Nadzor nad zakonitošću rada sveučilišta i njegovih općih akata te nad namjenskim trošenjem proračunskih sredstava obavlja Ministarstvo, ako zakonom nije određeno da nadzor obavlja drugo tijelo državne uprave.

(2) Na nadzor nad općim i pojedinačnim aktima te drugim poslovima koji se na sveučilištu obavljaju na temelju javne ovlasti primjenjuju se propisi kojima se uređuje sustav državne uprave.

(3) Nadzor nad financijskim upravljanjem sveučilištima obavlja Ministarstvo.

(4) Nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuju radni odnosi na sveučilištu obavlja tijelo državne uprave nadležno za poslove inspekcije rada.

Ovlasti Ministra u provedbi nadzora

Članak 28.

(1) Ministar može, u provedbi nadzora, obustaviti od primjene akte odnosno odluke donesene od sveučilišnih tijela, ukoliko smatra da su u suprotnosti sa zakonom. Obustava može trajati za vrijeme provođenja postupka nadzora, a najdulje 30 dana od dana donošenja odluke o pokretanju nadzornog postupka.

(2) U ponovljenom odlučivanju o pitanju u pogledu kojih je akt odnosno odluka obustavljena od izvršenja, nadležna tijela sveučilišta dužna su po istom pitanju akt odnosno odluku donijeti dvotrećinskom većinom.

VIII. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Implementacijske mjere

Članak 29.

(1) Rektori i prorektori zatečeni u mandatu sukladno odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03, 105/04, 174/04, 2/07-Odluka USRH, 46/07, 45/09 i 63/11) ostaju na funkciji do isteka mandata.

(2) Stupanjem na snagu ovoga Zakona ustrojava se konstituirajući senat na sveučilištima iz članka 2. ovoga Zakona kojeg čine svi čelnici sastavnica sveučilišta zatečeni u mandatu i izabrani temeljem odredbi Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03, 105/04, 174/04, 2/07-Odluka USRH, 46/07, 45/09 i 63/11).

(3) Stupanjem na snagu ovoga Zakona prestaju mandati sveučilišnih senata sveučilišta iz članka 2. ovoga Zakona, ustrojeni sukladno odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03, 105/04, 174/04, 2/07-Odluka USRH, 46/07, 45/09 i 63/11).

(4) Konstituirajući senat iz stavka 2. ovoga članka donijet će u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona, na prijedlog rektora, privremeni statut sveučilišta.

(5) Privremeni statut iz stavka 4. ovoga članka sadrži osobito odredbe o broju članova senata, uvjete i izborna pravila za članstvo u tijelima sveučilišta sukladno odredbama ovoga Zakona, te druge odredbe kojima se uređuje djelovanje sveučilišta u prijelaznom razdoblju.

(6) Danom stupanja na snagu privremenih statuta prestaju važiti statuti sveučilišta iz članka 2. ovoga Zakona doneseni na temelju Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03, 105/04, 174/04, 2/07-Odluka USRH, 46/07, 45/09 i 63/11), dok postojeći statuti sastavnica sveučilišta iz članka 2. stavak 1. podstavak 1., 2., 3. i 4. ovoga Zakona ostaju na snazi do stupanja na snagu statuta usklađenog s odredbama ovoga Zakona.

(7) Sveučilišta iz članka 2. ovoga Zakona dužna su, u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu privremenog statuta, provesti izbore za senat sukladno odredbama ovoga Zakona.

(8) Danom održavanja prve sjednice senata izabranog sukladno stavku 7. ovoga članka, te ustrojenog sukladno odredbama ovoga Zakona, prestaje mandat članovima konstituirajućeg senata.

(9) Senati sveučilišta ustrojeni sukladno odredbama ovoga Zakona i Vlada Republike Hrvatske dužni su u roku od tri mjeseca od dana održavanja prve sjednice senata iz stavka 8. ovoga članka imenovati članove sveučilišnog vijeća sukladno odredbama ovoga Zakona.

(10) Imenovani članovi sveučilišnog vijeća iz stavka 9. ovoga članka imenovat će zajedničkog člana sveučilišnog vijeća na način i u roku sukladno članku 12. ovoga Zakona.

(11) Sveučilišta iz članka 2. ovoga Zakona donijet će statute sukladno odredbama ovoga Zakona u roku od šest mjeseci od dana donošenja organizacijskog elaborata, sukladno članku 14. ovoga Zakona.

Donošenje podzakonskih propisa i drugih akata

Članak 30.

(1) Vlada Republike Hrvatske i Ministar će, u slučajevima predviđenim ovim Zakonom, donijeti podzakonske propise i druge akte predviđene ovim Zakonom i to najkasnije u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) Vlada Republike Hrvatske će, najkasnije do 31. ožujka 2012. godine, na temelju prijedloga Ministarstva, te uz prethodno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove financija, usvojiti strateški okvir za pregovore sa sveučilištima o programskim ugovorima.

(3) Sveučilišta će najkasnije do datuma iz stavka 2. ovoga članka donijeti dugoročne razvojne strateške dokumente, kojima će definirati polazišta za pregovore o programskim ugovorima.

(4) Dokumenti iz stavaka 2. i 3. ovoga članka predstavljaju strateški okvir za vođenje pregovora o sadržaju programskih ugovora.

Primjena odredaba o financiranju

Članak 31.

(1) Sveučilišta iz članka 2. ovoga Zakona dužna su izraditi svoje prijedloge programskih ugovora sukladno odredbama ovoga Zakona najkasnije do 31. ožujka 2013. godine.

(2) Do sklapanja prvih programskih ugovora financiranje će se obavljati prema propisima koji su vrijedili do stupanja na snagu ovoga Zakona.

(3) Sveučilišta iz članka 2. ovoga Zakona, dužna su prije izrade prvog prijedloga programskog ugovora donijeti organizacijski elaborat sukladno članku 14. ovoga Zakona te uskladiti statute s odredbama ovoga Zakona.

(4) Prijedlog prvog programskog ugovora, izrađen suprotno stavku 3. ovoga članka, nije obvezujući i ne predstavlja temelj za pokretanje pregovaračkog postupka i sklapanje programskog ugovora.

(5) Ukoliko se prvi programski ugovor ne zaključi do najkasnije 31. prosinca 2013. godine, na financiranje sveučilišta će se odgovarajuće primijeniti članak 25. stavak 1. ovoga Zakona, s time da će se prvom godinom prethodnog trogodišnjeg razdoblja smatrati 2013. godina.

(6) Financiranje iz stavka 5. primjenjivat će se sve do ispunjenja pretpostavki za programsko financiranje utvrđenih ovim Zakonom.

Prestanak važenja dosadašnjih propisa

Članak 32.

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona prestaje važiti Zakon o osnivanju sveučilišta u Dubrovniku (Narodne novine, br. 163/03), Zakon o osnivanju sveučilišta u Zadru (Narodne novine, br. 83/02) i Zakon o osnivanju sveučilišta u Puli (Narodne novine, br.111/06).

(2)) Podzakonski propisi doneseni na temelju Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03, 105/04, 174/04, 2/07-Odluka USRH, 46/07, 45/09 i 63/11) primjenjivat će se i nakon prestanka važenja toga zakona sve do donošenja odgovarajućih propisa prema ovome Zakonu, osim ako nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona.

Stupanje Zakona na snagu

Članak 33.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave u Narodnim novinama.

OBRAZLOŽENJE

Članak 1.

Ovim se člankom utvrđuje sadržaj Zakona. U stavku 2. navodi se odredba Ustava Republike Hrvatske temeljem koje sveučilište samostalno odlučuje o svom ustroju i djelovanju.

Članak 2.

Ovim se člankom utvrđuje područje primjene Zakona, taksativno se navode javna sveučilišta na koja se Zakon primjenjuje, te se navodi da se odredbe Zakona odgovarajuće primjenjuju i na privatna sveučilišta.

Članak 3.

Ovim se člankom uređuje podredna primjena propisa kojima se uređuju ustanove, visoko obrazovanje, znanstvena djelatnost i propisa kojim se uređuju osiguravanje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju.

Članak 4.

Ovaj članak definira pojmove akademske zajednice, akademskih sloboda i autonomije sveučilišta te, nasuprot njima, postavlja odgovornost za njihovu provedbu.

Članak 5.

Ovim se člankom uređuje nepovredivost prostora sveučilišta, pod kojim uvjetima nadležna državna tijela mogu uredovati na prostoru sveučilišta i tko može odrediti pretragu prostora sveučilišta.

Članak 6.

Ovim člankom se uređuje koja je misija sveučilišta i na koji način ju sveučilište obavlja.

Članak 7.

Ovaj članak propisuje uspostavljanje sustava osiguravanja i unapređivanja kvalitete te vrednovanje djelatnosti sveučilišta.

Članak 8.

Ovim se člankom uređuje ustroj sveučilišta i njegovih sastavnica. Određuje se koje sastavnice sveučilište može imati, te da sveučilište autonomno ustrojava fakultete, umjetničke akademije, odjele druge sastavnice. Ujedno, propisuje se da se statutom sveučilišta može odrediti, da u opravdanim slučajevima, pojedini fakulteti i umjetničke akademije mogu imati pravnu osobnost. Stavkom 5. Zakona utvrđuje se mogućnost sveučilišta da osnuje pravne osobe čijom se osnovnom djelatnošću ostvaruje misija sveučilišta.

Članak 9.

Ovim se člankom utvrđuju tijela sveučilišta: rektor, senat i sveučilišno vijeće, te utvrđuje da sveučilište može imati i druga upravna, stručna i savjetodavna tijela, čiji se sastav i djelovanje utvrđuje statutom sveučilišta.

Članak 10.

Ovim se člankom definira funkcija rektora, propisuju prava i obveze rektora, tko ga bira te postupanje ukoliko u postupku izbora rektora nitko ne bude izabran. Stavcima 5. i 6. ovog članka utvrđuje se mogućnost razrješenja rektora i tko ga razrješava.

Članak 11.

Ovim se člankom definira senat kao predstavničko tijelo sveučilišta, propisuje se tko čini senat i o čemu senat odlučuje. U stavku 2. ovog članka navodi se koliko senat može imati najviše članova, te koliko najmanje u sastavu senata od ukupnog broja članova moraju biti zastupljeni akademski nastavnici, a koliko studenti. Statutom sveučilišta utvrđuje se broj članova senata, uvjeti i postupak kandidiranja i izbora članova senata i njihovog razrješenja, trajanje mandata, te način zamjene članova kojima je članstvo u senatu prestalo prije isteka mandata, te način donošenja odluka. Stavkom 6. ovoga članka određuje se da će se statutom sveučilišta utvrditi pitanja od posebnog interesa za studente, za koja studentski predstavnici pri odlučivanju u senatu imaju pravo suspenzivnog veta.

Članak 12.

Ovim se člankom propisuju prava i obveze sveučilišnog vijeća kao tijela sveučilišta. Utvrđuje se sastav sveučilišnog vijeća, tko imenuje članove sveučilišnog vijeća, tko ne može biti članom sveučilišnog vijeća, koliko traje njihov mandat te na koji način može prestati mandat članu sveučilišnog vijeća.

Članak 13.

Ovim člankom se propisuje osnivanje javnih i privatnih sveučilišta. Utvrđuje se zamjena osnivačkih akata javnih sveučilišta na koje se Zakon primjenjuje.

Članak 14.

Ovim člankom utvrđuje se što podrazumijeva preustroj sveučilišta te kako se pokreće postupak preustroja sveučilišta.

Članak 15.

Ovim člankom se utvrđuje zajednica sveučilišta, tko ju osniva i tko može biti na čelu zajednice sveučilišta.

Članak 16.

Ovim člankom se propisuju izvori financiranja javnih i privatnih sveučilišta.

Članak 17.

Ovim člankom se propisuje da se proračun javnih sveučilišta sastoji od ukupnog javnog proračuna i proračuna vlastitih prihoda, propisuje se od kojih komponenta se sastoji ukupni proračun. Također se propisuje na koji način se ukupni proračun doznajući javnim sveučilištima. Stavkom 4. ovog članka utvrđeno je da javna sveučilišta raspolazu ukupnim proračunom sveučilišta tijekom ugovorenog (trogodišnjeg) razdoblja, sukladno pravilniku o financiranju sveučilišta.

Članak 18.

Ovim člankom je utvrđeno što čini osnovnu proračunsku komponentu ukupnog proračuna javnih sveučilišta.

Članak 19.

U ovom članku je utvrđeno što obuhvaća razvojna proračunska komponenta ukupnog proračuna javnih sveučilišta.

Članak 20.

U ovom članku je utvrđeno što obuhvaća izvedbena proračunska komponenta ukupnog proračuna javnih sveučilišta te da se temelji na proračunskoj formuli.

Stavkom 2. ovog članka propisuje se da proračunsku formulu i indikatore te kriterije za utvrđivanje visine udjela izvedbene proračunske komponente u ukupnom proračunu, propisuje uredbom Vlada republike Hrvatske po prethodno pribavljenom mišljenju Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje.

Članak 21.

Ovim člankom propisuje se na koji način sveučilišta utvrđuju i raspolazu proračunom vlastitih prihoda, te obveza sveučilišta da ministarstvu nadležnom za poslove visokog obrazovanja i znanosti podnose izvješća o količini i utrošku vlastitih prihoda.

Članak 22.

Ovim člankom propisuje se financijsko upravljanje sveučilišta, te načela financijskog upravljanja proračunom sveučilišta.

Članak 23.

Ovim člankom propisuje se sadržaj programskih ugovora te koje odredbe sadrži.

Članak 24.

Ovim člankom utvrđuje se sklapanje programskog ugovora između sveučilišta i Ministarstva. Utvrđuje se na koji način započinje sklapanje programskih ugovora te do kada moraju završiti pregovori o programskim ugovorima. U stavku 4. ovoga članka utvrđuje se rješavanje putem arbitara ukoliko pregovori o programskom ugovoru ne budu dovršeni do 15. rujna. Ujedno, propisuje se mogućnost sklapanja aneksa programskom ugovoru ukoliko, u opravdanim slučajevima, treba važeći programski ugovor izmijeniti i/ili dopuniti, te koja je procedura sklapanja aneksa programskom ugovoru.

Članak 25.

Ovim člankom utvrđuje se postupanje ukoliko dogovor oko sadržaja programskog ugovora ne bude postignut do početka rasprave o prijedlogu državnog proračuna za sljedeću godinu u Hrvatskom saboru.

Članak 26.

Ovim člankom utvrđuje se obveza izvješćivanja Ministarstva od strane sveučilišta o provedbi programskog ugovora. Propisuje se koliko se ukupni proračun javnih sveučilišta može smanjiti u slučaju neostvarenja ciljeva iz programskog ugovora što se utvrđuje temeljem izvješća o provedbi programskog ugovora.

Članak 27.

Ovim člankom propisuje se tko i na koji način obavlja nadzor nad zakonitošću rada, općim aktima sveučilišta, namjenskim trošenjem proračunskih sredstava te tko obavlja nadzor nad financijskim upravljanjem sveučilištem. Propisuje se tko obavlja nadzor nad primjenom propisa kojima se uređuju radni odnosi.

Članak 28.

Ovim člankom utvrđuju se ovlasti Ministra u provedbi nadzora.

Članak 29.

Ovim člankom propisuju se implementacijske mjere za primjenu ovoga Zakona, utvrđuje se osnivanje i sastav konstituirajućeg senata za javna sveučilišta na koja se Zakon primjenjuje, te se propisuje do kada će trajati mandat članovima konstituirajućeg senata. Utvrđuje se prestanak mandata sveučilišnih senata javnih sveučilišta na koja se Zakon primjenjuje. Utvrđuje se obveza konstituirajućeg senata za donošenjem privremenog statuta sveučilišta te što navedeni statut mora sadržavati. Propisuje se prestanak važenja statuta javnih sveučilišta na koja se Zakon primjenjuje, te da statuti postojećih sastavnica sveučilišta ostaju na snazi do stupanja na snagu statuta usklađenog s odredbama ovog Zakona.

Članak 30.

Ovim člankom se propisuje tko i u kojim rokovima treba donijeti podzakonske propise i drugih akte predviđene ovim Zakonom

Članak 31.

Ovim člankom se propisuje kada će započeti primjena financiranja temeljem ovog Zakona.

Članak 32.

Ovim člankom se utvrđuju propisi koji prestaju važiti stupanjem Zakona na snagu, te da će se podzakonski propisi doneseni na temelju Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 123/03, 105/04, 174/04, 2/07-Odluka USRH, 46/07, 45/09 i 63/11) primjenjivati i nakon prestanka važenja toga zakona sve do donošenja odgovarajućih propisa prema ovome Zakonu, osim ako nisu u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona.

Članak 33.

Završna odredba kojom se utvrđuje rok stupanja Zakona na snagu.