



## STANJE VISOKOGA ŠKOLSTVA U HRVATSKOJ

Darko POLŠEK  
Pravni fakultet, Zagreb

UDK: 378(497.5)"200"  
Stručni rad

Primljeno: 26. 11. 2002.

U radu autor navodi niz upravnih i akademskih problema vezanih za današnje stanje visokoga školstva u Hrvatskoj. Posebno su istaknuti dijelovi institucionalne i financijske nesređenosti visokoga školstva za sve aktore sustava. Predložena je i jedna mini-primjena teorije racionalnoga izbora na djelovanja, interese i izbore ministra, rektora i dekanâ koji oblikuju trokut "sila" u kojem niti uz paktiranja ne postoji pobjednička strategija.

✉ Darko Polšek, Pravni fakultet, Trg maršala Tita 14,  
10000 Zagreb, Hrvatska. E-mail: dpolsek@public.srce.hr

Daleko od nezainteresirane javnosti tijekom posljednjih deset godina polako se raspada jedno važno područje državne uprave i navodni "motor" budućeg društvenoga razvoja Hrvatske: područje visokoga školstva. Stanje te državne uprave možda najbolje simbolizira činjenica da na njezinu čelu (nakon mojeg odlaska s te dužnosti) tijekom posljednjih godinu i pol dana dva ministra nisu uspjela zaposliti pomoćnika, državnog dužnosnika odnosno čelnika te uprave. Petorica (meni poznatih) kandidata kojima su se obraćali nisu prihvatili dužnost, a na nedavno završeni natječaj Vlade Republike Hrvatske za to dužnosničko mjesto nije se javio *nijedan* kandidat. Nedavno je jedan državni dužnosnik Ministarstva znanosti i tehnologije stanje te uprave opisao usporedbom s kućom koja se dugo nije čistila i koju je nakon dugog razdoblja zapuštenosti vrlo teško počistiti. Kuća je počela poprimati poprilično nezdrav vonj. Problem je tim veći što nitko ne zna kojim bi se sredstvima ona trebala čistiti ili, točnije: kada misli da zna, do tih sredstava (tj. političke moći) neće moći doći. Svi dosadašnji pokušaji nove vlasti (šest verzija Zakona) da se donese novi Zakon o visokim učilištima propali su.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

Ako vlast nije sposobna stvoriti red u upravi i "resoru", što je s čelnicima institucija sustava, ili s tzv. civilnim društvom? Većina čelnika visokoškolskih institucija smatra da problema u sustavu uopće nema ili pak da je u opisanim uvjetima najbolja strategija "spremanja problema pod tepih". Čini mi se da je za trenutačno stanje u sustavu visoke naobrazbe primjerna metafora požara koji je zahvatio velik dio grada, a da je građanima ta slika smiješna. Jedan čelnik zagrebačke visokoškolske institucije nedavno mi se pohvalio kako je tijekom svojeg upravljanja učinio sve što je u njegovoj moći da se sistem ne promijeni (u čemu je zacijelo uspio).

U ovome članku pokušat ću opisati samo najbitnije i najbolnije točke visokoga školstva. Poslužit ću se podacima koji su mi bili dostupni na dužnosničkom mjestu pomoćnika ministra za znanost (Uprava za visoku naobrazbu). Ukratko ću opisati i sredstva kojima sam, priznajem, bezuspješno pokušao "počistiti kuću". Iskreno se nadam da systemske probleme koje ću navesti, budući ministri, doministri i vlade neće smatrati tek "nagaznim minama", već ozbiljnim problemima za rješavanje kojih je potrebna velika količina političke volje i hrabrosti. Najgori scenarij koji se može dogoditi (premda je i najvjerojatniji) jest zataškavanje problema.

## **INSTITUCIONALNA NESREĐENOST I: DRŽAVNA UPRAVA**

Za velik dio akademske (a pogotovo šire) javnosti uprava za visoku naobrazbu apstraktna je vlast. To znači da je ljudi zamišljaju kao golemu organizaciju kojoj su na raspolaganju gotovo neograničeni ljudski i financijski resursi i od koje se može očekivati da riješi sve probleme koji se pojavljuju na visokoškolskim ustanovama. U trenutku dok pišem ove retke, uprava za visoku naobrazbu raspolaže s efektivno tri osobe (kao što smo rekli – bez čelnika) koje vode administraciju za cijeli sustav visoke naobrazbe u Hrvatskoj. Dodatno, tri osobe dodijeljene su Nacionalnome vijeću za visoku naobrazbu. Četiri osobe vode financijski sektor. Posebna pravna služba za taj sektor ne postoji. A zabrana zapošljavanja u tijela državne uprave koju je Vlada RH donijela krajem 2000. godine vrijedi još i danas.

Drugo, Nacionalno vijeće za visoku naobrazbu (o kojem ćemo nešto više reći kasnije) sastoji se od 17 akademskih građana, profesora, koje je izabrao Sabor RH. To savjetodavno tijelo Sabora nije državna ustanova (sa svim pravima i odgovornostima koje pripadaju ustanovama), ali se ponaša kao da jest: ono uzima u svoju nadležnost davanje dopusnica ili registracija za sve nove škole, za uvođenje *svih* novih akademskih programa, za davanje projekcija razvoja naobrazbe u RH itd. Članovi Nacionalnoga vijeća za visoku naobrazbu smatraju da

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

su savjetodavno tijelo Sabora, što znači da *savjet za Sabor treba biti naredba za ministra*. Mišljenja Nacionalnoga vijeća za visoku naobrazbu trebala bi navodno obvezivati ministra, ali kada bi to bilo tako, onda bi ministar preuzimao odgovornost za tuđe odluke, odluke u kojima uopće nije sudjelovao, a da oni koji su donijeli odluke nemaju baš nikakvu odgovornost (po načelu "ideje naše, odgovornost vaša"). Takvu raspodjelu dužnosti i odgovornosti zamišljaju čelnici Nacionalnoga vijeća i u tome ne vide nikakvu proturječnost. Čak i kada bi takva raspodjela nadležnosti nekome bila prihvatljiva, postojao bi dodatni problem. Naime, administraciju Nacionalnoga vijeća čine zaposlenici Ministarstva znanosti i tehnologije, odnosno Uprave za visoku naobrazbu. Ali zaposlenici Nacionalnoga vijeća ponašaju se kao da nisu odgovorni ministarstvu te *de facto* i odbijaju informirati svoje zakonski nadređene o svojim aktivnostima i o aktivnostima Nacionalnoga vijeća. Oba dosadašnja čelnika Nacionalnoga vijeća podržavala su takvo stanje. Toliko što se tiče institucionalne nesređenosti "iznutra".

## **INSTITUCIONALNA NESREĐENOST II: DUALNI SUSTAV**

Institucionalna sređenost sustava nije ništa bolja. Prema još vladajućem Zakonu o visokoj naobrazbi iz 1996. postoji nekoliko vrsta visokoškolskih institucija: sveučilišta, veleučilišta, fakulteti, samostalne visoke škole. Sveučilišta bi trebala izvoditi "znanstvene studije", a veleučilišta i visoke škole "stručne studije". Sveučilišni studiji u pravilu traju četiri godine, a stručni *u pravilu* dvije godine. (Kažem "u pravilu" jer čak i u posve istovrsnim školama, primjerice učiteljskim, danas studiranje različito traje: na nekim učiteljskim školama dvije, a na nekima četiri godine.) Spomenutim zakonom napravljen je temelj za tzv. dualni sustav visoke naobrazbe i većina informiranih građana, uključujući i ministre ove vlade, smatra da je takva podjela dobra.

Prvi problem s "dualnim sustavom" jest kako razdvojiti znanstvene i stručne studije. Je li tekstilna ili kemijska tehnologija "stručni" ili "znanstveni" studij? Što je s elektrotehnikom? Što je s poljoprivredom? Što je s prometom? Građevinom? Šumarstvom? Za negdašnje zakonodavce i dužnosnike odgovor je bio sljedeći: ako su prije uvođenja "dualnog sustava" postojali fakulteti tih područja, onda je bila riječ o "znanstvenome", četverogodišnjem studiju, a ako nisu, onda je riječ o "stručnom" studiju. U nizu akademskih područja (posebno u području prometnih znanosti) postoje dva identična studija, samo što se studentima jednom nude kao znanstveni, a drugi put kao stručni. Prilikom uvođenja dualnoga sustava 1998. mnogi su stručni studiji "potjerani" s fakulteta. Ali očito ne svi. Osim toga, kada su se oblikovali stručni smjerovi na novona-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

stалиm veleučilištima, nisu se ukidali analogni sveučilišni, a to znači četverogodišnji studiji. Stoga danas imamo stručne studije na sveučilištu i na veleučilištu, i dodatno, stručne studije koji su ustanovljeni kao stručni, ali traju više od dvije godine. Strogo razdvajanje stručnog i znanstvenog nikada nije provedeno. Ta nedosljednost ostavila je duboke i možda nerješive posljedice, koje su počele nagrizati cijeli sustav.

Prva posljedica bila su neriješena imovinska pitanja, o kojima bi odluke trebala donositi već opisana uprava za visoku naobrazbu ili pravna služba ministarstva. Tamo gdje su se stručni studiji odvajali od sveučilišnih, postavilo se pitanje: a što je s vlasništvom? U jednom slučaju fakulteti su prilikom osnivanja veleučilišnih studija ili visokih škola bili benevolentni i dodijelili neka vlasnička prava takvim studijima i školama. U svim ostalim slučajevima odvajanje je postalo izvor (u)pravnih sporova koji se dosad nisu riješili, a rješenje kojih i nije na vidiku. Kako bi se riješilo pitanje "razdvajanja", tj. institucionalno-vlasničkih sporova, spontano je pronađeno kompromisno rješenje: nastavnici stručnih studija ostat će zaposlenici fakulteta, a stručni studiji izvodit će se u prostorijama fakulteta. Na taj način u većini institucija nikada nije došlo do kadrovskog i vlasničkog odvajanja "stručnih studija", tj. veleučilišta i fakulteta odnosno sveučilišta.

Druga posljedica koja je slijedila iz neriješenih imovinskih pitanja novonastalih institucija bila su neriješena *kadrovska* pitanja. Prilikom odvajanja "stručnih" studija glavno je pitanje bilo koji će nastavnici "pripasti" stručnim studijima. Odluka je uglavnom bila: oni nastavnici koji nisu uspjeli steći akademske stupnjeve koji bi ih kvalificirali za "znanstveni" studij. Ali je li taj kriterij bio dovoljno dobar da kvalificira nastavnike za "stručni", tj. praktični rad? Teško je reći, i nijedna studija toga pitanja nikada nije učinjena. Bilo kako bilo, mnogi fakulteti smatrali su da su stručni studiji pogodni upravo za osobe koje nisu napredovale u akademskim zvanjima. Međutim, čak ni takve osobe u većini slučajeva nisu prelazile u stalni radni odnos na novoosnovane stručne škole, tj. veleučilišta. Tablica 1 (u dodatku) pokazuje, primjerice, stanje odnosno broj zaposlenih na veleučilištima. Iz te je tablice vidljivo da na tri hrvatska veleučilišta nije bilo nijedne zaposlene osobe (uključujući i osobu rektora). Zatim, iz tablice 3 vidljivo je da je na veleučilištima u RH bilo ukupno 19 529 studenata (od kojih 65% plaća studij). Tim studentima predavao je ukupno 91 predavač, od kojih je samo 25 imalo znanstveno-nastavno zvanje. Pouka iz tih tablica i podataka ima mnogo.

Treća posljedica takvoga stanja u "dualnom" sustavu visokoga školstva bila je uvođenje mentaliteta "snadi-se-druže" na stručne škole. Ekonomisti tu praksu zovu *outsourcing*: ko-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

rištenje tuđih resursa za vlastite svrhe. Takav mentalitet ima dva oblika. Prvo, u slučaju visokih stručnih škola (i veleučilišta) to znači da se u honorarnom radnom odnosu zapošljavaju nastavnici sa sveučilišta, da im se za to daje simboličan honorar i da "nastava ide". Drugim riječima, takve ustanove dobivaju novac za nastavnike koji rade negdje drugdje. Ali ono što se za čelnike ustanova bez zaposlenih čini "normalnim", za vlasnike tih ustanova, tj. Republiku Hrvatsku i nije (ili barem ne bi trebalo biti): jer osnivanje veleučilišta nije svrha po sebi, odnosno ona ne bi trebala biti sredstvo "namicanja" dodatnih financijskih sredstava (iz državnih i privrednih izvora) već postojećim nastavnicima na sveučilištu. Drugo: mnogo je bitnija posljedica takvoga stanja da se na sveučilišta, među nastavnike, uveo kapitalistički mentalitet, gdje je nastava na različitim (državnim) ustanovama postala pitanjem osobnoga poduzetništva. Nije daleko od pameti zaključak da kvaliteta nastave na ustanovama (sveučilištima) s kojih se crpe nastavnici za takve "stručne" škole, mora padati.

Četvrta posljedica takvoga razdvajanja bila je stvarna segregacija poduzetnosti na visokim stručnim školama. To znači da su stručne škole mogle ponuditi brži, institucionalno jeftiniji studij, koji studenti u većini slučajeva još i dodatno plaćaju. Dakle, visoke stručne škole ne samo da se koriste nastavnicima s drugih škola, ne samo da dobivaju državna sredstva za programe koji su slični sveučilišnim (jer ih izvode isti nastavnici) već još dobivaju i privatna sredstva iz školarina. Jesu li se takva relativno lako stečena sredstva ulagala u poboljšanje kvalitete studija (recimo zapošljavanjem nastavnika)? Odgovor je negativan. Takva relativno lako stečena sredstva (kojima sveučilišta nisu mogla konkurirati) obično su se ulagala u otvaranje podružnica, dakle za "osvajanje" tržišta studenata. Danas, primjerice, Veleučilište u Splitu sa 16 zaposlenih (prema podacima iz 2001.) ima podružnice u Zagrebu, Križevcima, Vukovaru, Solinu, Metkoviću, Pločama, Zadru, Varaždinu i drugdje. Riječko veleučilište ima podružnice u Gospiću, Rovinju, Poreču, Bujama... itd. Argument da država nije pomogla razvoj stručnih studija stoga je posebno apsurdan: država je, dopustivši spomenuti *outsourcing* te studij "za osobne potrebe", tj. uz plaćanje, davala i preveliku pomoć s obzirom na pruženu kvalitetu.

Ali dodatna posljedica takve stvarne segregacije poduzetnosti bila je neravnopravnost sveučilišnih studija u konkurenciji za studente. Tamo gdje su se stručni studiji stvarno razdvojili od sveučilišnih, sveučilišne su institucije postavile državi sljedeće pitanje: ako je dopušteno da stručni studiji uzimaju naše nastavnike, da takvom nastavom zarađuju sredstva na tržištu studenata, zašto to isto nije dopušteno sveučili-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

lištima? Odgovor je sljedeći: ista je metoda *outsourcinga* bila dopuštena i sveučilišnim studijima, ali je atraktivnost sveučilišnih studija (zbog dužine trajanja studija, dakle zbog dvostruko skuplje cijene) bila mnogo manja. Za studenta koji želi steći akademski stupanj plaćanjem, više se isplati platiti dvostruko manje, učiti dvostruko manje i završiti studij dvostruko brže. (O posljedicama takve financijske segregacije s obzirom na studente, vidi dalje u tekstu.)

Šesta posljedica takvoga razdvajanja sveučilišnih i stručnih studija bilo je uvođenje kapitalističkoga, privatno-vlasničkog sustava u *javno*, tj. državno visoko školstvo, a ne samo kapitalističkog mentaliteta. Današnji kritičari akademskih vlasti, koji se zalažu za "javno školstvo", za veću državnu potporu visokoga školstva, a posebno "stručnih studija", očito nisu svjesni da se *zapravo* zalažu za to da se sredstva poreznih obveznika ulažu u *de facto* privatne tvrtke, a da pri tome ne postoje nikakvi instrumenti kontrole ulaganja tih sredstava.

Jasna je još jedna bitna (akademska) posljedica: svi studiji, i sveučilišni i stručni, uglavnom su "teorijski", tj. nepragmatični, odvojeni od prakse i stvarnog života.

Postoji još niz drugih posljedica odvajanja stručnih i sveučilišnih studija, ali ću ih za sada ostaviti po strani. Već i iz dosad rečenoga možemo zaključiti: unatoč činjenici da dualni sustav danas ima velik broj europskih zemalja, *naš* "dualni" sustav nije idealno riješen i njegovo je uvođenje 1998. *de facto* ugrozilo cijeli sustav visokoga školstva.

### **INSTITUCIONALNA NESREĐENOST III: TZV. AUTONOMIJA SVEUČILIŠTA**

Osim podjele stručnih i sveučilišnih studija, gotovo najbolji problem cijeloga visokoškolskog sustava jest niz kontradikcija i neracionalnosti koje nastaju u pokušajima realizacije ideje autonomije sveučilišta, odnosno u proturječjima institucionalnih definicija sveučilišta i fakulteta. Ti problemi, naslijeđeni još iz razdoblja komunizma, do te mjere opterećuju cijeli sektor da osobno ne vjerujem kako će se oni ikada moći demokratski, tj. konsenzualno riješiti.

Prvi i najveći problem jesu definicije visokoškolskih ustanova, iz kojih proizlaze njihova prava i odgovornosti. Jesu li ustanove sveučilišta ili njihovi dijelovi, tj. fakulteti? Odgovor je: oboje. Od svih europskih zemalja takvo stanje postoji još samo u Hrvatskoj i Srbiji. Ono je nastalo tijekom sedamdesetih godina, kada se "organizacijama udruženog rada", tj. fakultetima, pokušala razbiti politička snaga inteligencije. Ali zašto je to danas problem? Kako to da danas država želi integrirano sveučilište (dakle "pojačati" snagu inteligencije), a da to institucije u sektoru (uključujući i sveučilišta) više ne žele?



DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

Kako to da se fakulteti bune protiv svakog pokušaja integracije sveučilišta do te mjere da zbog toga padaju svi ministri znanosti i tehnologije?

Razmotrimo prvo vlasničke odnose. Država je vlasnik sveučilištâ, sveučilišta su vlasnici fakulteta. Država se međutim odrekla vlasništva u korist sveučilištâ, a sveučilišta su se odrekla svojeg vlasništva u korist fakulteta. Stoga, unatoč "načelnom" državnom vlasništvu tih institucija, *de facto* ne postoji nijedan instrument kontrole vlasništva "nadređenih" ustanova. Danas, otkako je Sabor RH izglasao izmjene Zakona o visokoj naobrazbi (2001.), kojima su se ukinula upravna vijeća sveučilišta, pravno više ne postoji čak ni rezidua državnoga vlasništva toga golemog bogatstva.<sup>1</sup> Ali, postoji li mogućnost da sveučilište iskaže svoje vlasništvo nad svojim "članicama" ili institucijama? I tu je odgovor negativan. Senat sveučilišta ne može narediti nijednoj svojoj članici da se iseli iz nekog dijela sveučilišnog prostora kako bi se, primjerice, "udomila" kronično gladna, ali nevjerojatno rastrošna Muzička akademija u Zagrebu. Muzička akademija stoga plaća zakup prostora, a troškovi takvoga postupanja predstavljaju posebno opterećenje za ionako skromni državni proračun, odnosno za porezne obveznike. Ukratko, svako poslovno širenje fakulteta (a svi fakulteti daju barem jedan dio prostora u zakup, tj. podnajam privrednim organizacijama, recimo ugostiteljima, knjižarima i sl.) pada na teret poreznim obveznicima.

Danas pitanje autonomije sveučilišta nije problem političke snage inteligencije, već racionalnosti trošenja novca. Naime, u teoriji – ako država (tj. porezni obveznici) daje novac za neku instituciju, onda vjerojatno hoće znati i tko je odgovoran za "namjensko trošenje" tih sredstava. Autonomija sveučilišta odredba je Ustava Republike Hrvatske. Ona podrazumijeva nemiješanje države u akademska i organizacijska pitanja sveučilištâ. (Ona ne podrazumijeva da to pravo imaju i veleučilišta, premda se rektori veleučilištâ ponašaju kao da je to tako.) Ali autonomija sveučilišta ne znači da nitko ne odgovara za trošenje proračunskih sredstava. Tko je odgovoran za trošenje proračunskih sredstava? To definitivno nije rektor niti rektorat. Premda rektorat ima financijsku službu, ona nema čak niti pravi pregled financija "svojih" institucija, a kamoli moć upravljanja financijama. To je zbog toga što se državni novac dodjeljuje dijelovima, a ne cjelini, tj. izravno fakultetima (ili drugim sveučilišnim ustanovama poput studentskih centara), a ne sveučilištima. Drugim riječima, postojeće stanje odgovara fakultetima, jer izravno iz proračuna dobivaju sredstva, što omogućuje autonomiju fakulteta, ali ne i sveučilišta. Autonomija fakulteta nije samo faktično stanje već je i "zacementirano" tumačenjem Ustavnoga suda o autonomiji

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

sveučilišta, prema kojemu su fakulteti "nositelji autonomije sveučilišta". Sveučilište je stoga samo rektorat, tj. Senat s administracijom koja je analogna spomenutoj mršavoj administraciji u Ministarstvu znanosti. Stoga čak i kada bi između rektorata i Ministarstva postojao konsenzus oko transfera proračunskih sredstava, opravdano se postavlja pitanje bi li administracija sveučilišta, čak i jednog tako golemog kao što je Zagrebačko, bila sposobna upravljati proračunom od nekoliko stotina milijuna kuna? A o kontroli trošenja (koja zakonski ne postoji) ne trebamo niti govoriti.

Danas se, kao i u proteklih tridesetak godina, proračun za visoku naobrazbu dijeli izravno fakultetima. To znači da o no malo spomenutih pojedinaca u Ministarstvu znanosti obavlja poslove financijskoga transfera za sve, tj. oko 100 ustanova visokoga školstva. Osim što to predstavlja administrativnu poteškoću, mnogo je značajnije da takva raspodjela predstavlja političku poteškoću. Ako se na toj funkciji želi vlast, onda je takva arbitraža izvor moguće korupcije ili samovolje. Ako se pak ne želi arbitrirati, onda je problem tehničko-vremenske naravi; primjerice: kako zadovoljiti dekane kada procuri krov ili puknu cijevi u njihovoj instituciji? Osobno sam smatrao da su takvi razgovori nedostojna razina i za dekane i za pomoćnike ministra, ali je činjenica da se najveći dio "administracije" visoke naobrazbe danas posvećuje upravo takvim razgovorima i problemima.

Takav način prebacivanja novca državnu je upravu oslabljivao i kadrovski, ali i politički: nakon "uvođenja demokracije" (a pogotovo prije) rektori su, naime, s pravom predbacivali Ministarstvu da takav način postupanja *de facto* narušuje autonomiju sveučilišta. Takva primjedba bila bi još mnogo opravdanija kada bi sveučilišta (posebno Zagrebačko) detaljno ponudila svoj financijski plan i, još važnije, kada bi sveučilišta izradila ili podržala zakon kojim bi se ozakonio transfer novca prema jednoj organizaciji, tj. sveučilištu. Sveučilištima bi autonomija (uključujući i financijsku) trebala biti u interesu. Ako uz to tvrdim da je za demokratske vlade mnogo jednostavnije i financijski racionalnije imati sveučilišta kao pravne osobe koje samostalno odlučuju o svojim ulaganjima, postavlja se pitanje zašto do toga ne može doći? Čini se kao da vlada i sveučilište imaju iste interese; kako je onda moguće da su uvijek u sukobu? Zašto sveučilišta ne podržavaju nijednu verziju zakona koju nudi Vlada, čak i kada ovi zakonski omogućuju veću financijsku i drugu autonomiju? Zbog čega našim sveučilištima autonomija zapravo nije u interesu?

I dok je u većini zemalja pitanje autonomije riješeno administrativnim transferom novca senatima, u nas je došlo do pat-situacije koja će se teško riješiti u dužem vremenskom raz-



DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

doblju. Pogledajmo поближе raspored uloga u Hrvatskoj iz perspektive teorije javnoga izbora. U sljedećem ću dijelu teksta stavljati pojam sveučilišne autonomije pod navodnike, kako bih time označio koncepciju jedne pravne osobe (sveučilišta) kojoj se dodjeljuje ukupna masa financijskih sredstava (*lump sum*).

## **INSTITUCIONALNA NESREĐENOST IV: PODRUŽNICE**

Zakon o visokim učilištima nije izričit o pitanjima osnivanja podružnica. Do 2000. godine kočnica osnivanju najrazličitijih škola i programa bio je strah od političke arbitrarnosti dužnosnika. Presedani kojima su se kršila načela "dualnog" sustava, o kojima smo govorili u kontekstu "dualnog sustava", kao i dopustivosti osnivanja podružnica već su postojali. Od 2000. strah od arbitrarnosti političkih dužnosnika potpuno je nestao. Različiti pokušaji donošenja Zakona o inspekciji u visokoj naobrazbi propali su, a rezultat je institucionalni kaos. Gotovo da ne postoji nijedna visokoškolska ustanova u Hrvatskoj koja nema svoje podružnice u nekom drugom dijelu zemlje. To vrijedi za "velike" institucije s mnogo zaposlenih, ali i za male. Velike organiziraju "studij" u većim gradovima, a manje, recimo učiteljske škole, i po selima. Tvrdim da iscrpan popis svih "studija" po zemljopisnim lokacijama više nema nitko u Hrvatskoj.

## **EKSKURZ: PAT-SITUACIJA I: "AUTONOMIJA SVEUČILIŠTA I TEORIJA JAVNOGA IZBORA"**

U Hrvatskoj postoje četiri sveučilišta, od kojih je Zagrebačko po svim kriterijima veće od svih triju preostalih zajedno. Ono je proračunski, kadrovski i akademski "najjači", takoreći jedini politički igrač u odnosu prema Vladi. U Saboru sjedi većina alumnijska (bivših studenata) Zagrebačkog sveučilišta. Kako bih dokazao da je nemoguće realizirati Ustavnu odredbu o autonomiji sveučilišta bez diktatorske političke volje, i kako bih oslikao pat-situaciju sustava visoke naobrazbe u Hrvatskoj, usredotočit ću se prvo isključivo na odnos Zagrebačkog sveučilišta prema Vladi, tj. Ministarstvu znanosti.

Tri su igrača u igri: ministar, rektor i, zajednički, 33 dekana (Zagrebačkog sveučilišta). Oni čine trokut sila: ako bi ministar i rektor pokušali realizirati zajedničku, takoreći opću volju, tj. ozakoniti autonomiju sveučilišta (koju izjednačujem s pravnom osobnošću samo jedne pravne osobe, tj. sveučilišta), pobunili bi se dekani. S obzirom na to da (u nas) dekani biraju rektora, rektor mora biti oprezan da provodi volju dekanâ, jer će u suprotnom izgubiti tu funkciju. Za rektora je stoga "racionalno" slijediti politiku dekanâ i ne mijenjati interni sustav organizacije. Ali zašto se onda ne odrekne zahtjeva za auto-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

nomijom? Zato što bi se takvim odricanjem oslabila osovina rektor-dekani, pa bi ministar postao glavni i jedini igrač. Stoga je dekanima u interesu da imaju jakog rektora prema ministru, ali slaboga prema njima samima. Rektor je pak najracionalnije biti jak prema ministru (tako što će denuncirati vlast u inozemstvu da Vlada krši autonomiju sveučilišta), a istodobno dekanima jamčiti da će učiniti sve da se ne promijeni zakon koji određuje pravnu, tj. poslovnu autonomiju fakulteta odnosno dekanima.

Može li ministar tu nešto učiniti? Ministar može igrati sljedeće dvije igre: prvo, doista dodijeliti ta golemu proračunska sredstva rektoru Zagrebačkog sveučilišta i "ispuniti" ustavnu odredbu o autonomiji sveučilišta. Ali time će rektor Zagrebačkog sveučilišta postati bitno jači igrač od njega samoga (jer što će vlasti onda preostati ministru?). Tada će ministar postati pučka figura, "fikus" izvršne vlasti, kao što je danas funkcija ili osoba rektora. Ili, što je još bitnije, ministar je uvijek osoba koja će se jednoga dana vratiti na svoj fakultet. (Ne sjećam se kada je ministar bio s nekog drugog, a ne sa Zagrebačkog sveučilišta.) Hoće li se on moći vratiti na fakultet, u svoju akademsku, pravu sredinu, ako uništi pravnu osobnost i financijsku autonomiju "svoje" organizacije? Kakva će biti njegova sudbina u toj organizaciji? Retoričko pitanje. Ministar može odigrati i drukčiju igru: odigrati i "partiju" s dekanima, i "zaboraviti" na rektora. Kao što smo upravo objasnili, za ministra je takva igra racionalnija: ona mu ostavlja moć i obraz pri povratku na fakultet, uz cijenu "zaborava" autonomije. Realizacija "autonomije" je stoga moguća u dva slučaja: u slučaju autokratske i despotske volje nekog vlastodršca (i cijele Vlade) da se skrši interes rektora i dekana; ili, u drugom slučaju, ministrov "hara-kirija", tj. ako svoju naoko mnogo veću moć dragovoljno prepušti svom oponentu, zagrebačkom rektoru.

Stoga se sva tri igrača u našoj pat-situaciji igraju *politicalinga*, hine da žele postići ono što u stvari ne žele. Rektor se javno zalaže za autonomiju, a čini sve da do nje ne dođe, jer tada on više neće biti rektor. Ministar se javno zalaže za autonomiju, a čini sve da do nje ne dođe, jer tada više neće imati čime (ad)ministrirati. A dekanima je racionalno podržavati onoga tko se jasnije izrazio za *status quo*.

## **EKSKURZ: PAT-SITUACIJA II: SENATI I REKTORSKI ZBOR (MINI-IGRE, IGRE DRUGOGA RANGA)**

Igru triju igrača možemo proširiti uključivanjem pojedinačnih dekana ili rektorâ drugih hrvatskih sveučilišta. Kako bismo shvatili moć pojedinih dekana (pravo, ekonomija, elektrotehnika), potrebno je još nešto malo znati o omjeru snaga u Senatu. Ministar obično treba tri vrste stručnjaka: pravnike,

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

da mu pišu zakonske akte; ekonomiste, da zna kakav mu je proračun; elektrotehničare, da mu postave informatičke kanale komunikacije. S obzirom na "tradicionalan" način dodjele proračuna (što znači: "prepiši plan iz prethodne godine"), ti su fakulteti (razumljivo) i najbogatiji. Ako ministar nije po volji tim dekanima (i ne sklopi s njima *entente cordiale*), može očekivati reakciju pravne, ekonomske ili informatičke naravi, što nijedan ministar ne želi. Stoga je uloga tih dekana u Senatu sveučilišta i strukturno i financijski razmjerno mnogo jača od drugih. Time se objašnjava činjenica da rektor može slobodno igrati dvostruku igru: jednu prema malim fakultetima i prema domaćoj i međunarodnoj javnosti, a drugu s "pravim igračima" kojima jamči *status quo*. Rektorova igra s "autonomijom" posebno je važna za male fakultete, kojima "autonomija" pruža obećanje da će dobiti više novca ako će se proračun distribuirati preko Senata.

Zašto je to (u stvarnosti) važno? Neki su članovi Senata tvrdili da dužnosnici Ministarstva neistinito prikazuju činjenice, tvrdeći da Senat (Zagrebačkog sveučilišta) ne želi autonomiju. Doista je moguće da neki dekani iskreno žele "autonomiju". Ali ako je tako, onda je teško razumjeti njihovu lakovjernost prema iskrenosti svog rektora i ponašanja "velikih" dekana. Ako je razumljivo zašto se "mali" fakulteti zalažu za autonomiju, zašto bi se zalagali "veliki"?

Pogledajmo sada obratno: što je racionalno za ministra? Ministar ima dva "pregovaračka" sredstva: prvo, financijske ucjene dekanâ (to je samo kratkoročna strategija, jer ministra obvezuje Zakon o izvršenju državnog proračuna) ili, u drugom, demokratskom slučaju, pakt s pojedinim akterima, koje ćemo sada proširiti i na druge rektore sveučilišta i veleučilišta. (Ta se igra vodi na Rektorskome zboru, koji nije ustanova već samo "forum".) U slučaju sukoba s "velikim" rektorom, tipičan ministrov potez jest pakt s "malim" sveučilištima. Tim paktom ministar ne može ništa izgubiti – može samo dobiti na pregovaračkoj snazi prema "jakom" sveučilištu, tj. Zagrebačkom. Međutim, imaginarnom "racionalnom" rektoru Zagrebačkog sveučilišta tada je na raspolaganju suprotna mjera: pakt s veleučilištima, kojih u Rektorskome zboru ima više negoli sveučilišnih rektora. Dakle, ako rektor Zagrebačkoga ostane u manjini prema sveučilišnim rektorima, on za pojačanje svoje moći može iskoristiti veleučilišne. Ako pakt "malih" sveučilišta s ministrom nije napravljen, za "velikoga rektora" (kako ga doista i zovu) racionalno je ostati u savezu sa sveučilišnim rektorima. Ali, barem na toj fronti (u igri brojnih rektora) češći je slučaj pakt ministra i "velikoga rektora". Tim paktom o nenaćadanju na toj fronti nijedna "jaća" strana ne može ništa izgubiti.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

Možemo zamisliti i drukčije igre, recimo pakt ministra s veleučilišnim rektorima protiv sveučilišnih. S obzirom na to da je moć veleučilišnih rektora vrlo mala (mjerena brojem zaposlenih itd.), takva se igra u nas još nije igrala. Odlučujući razmjer Zagrebačkog sveučilišta, kao i činjenica da je većina zaposlenih na veleučilištima zapravo zaposlena na sveučilištima, čini takve igre malo vjerojatnima.

## FINANCIJSKA NESREĐENOST I: DRŽAVNI PRORAČUN

Kako bi se mogla ostvariti ustavna odredba o autonomiji sveučilišta (koju smo definirali pomoću financijske autonomije ili tzv. *lump suma*), državni bi proračun Ministarstva znanosti i tehnologije trebao bitno drukčije izgledati. Umjesto sadašnje podjele, iz koje nikome nije jasno koliko sveučilišta ukupno dobivaju novaca, ne samo od različitih ministarstava nego čak i samo preko Ministarstva znanosti, trebalo bi ujediniti stavke iz odjeljaka za visoku naobrazbu, za znanost, "kapitalne investicije" i tehnološke projekte. Tada bi bilo jasnije koliko državnoga novca "pripada" pojedinom sveučilištu. Dok se to ne dogodi, vrijedit će mogućnost "prelijevanja" stavki iz različitih izvora. Takav bi proračun bio "transparentniji" i s obzirom na poslovnu politiku sveučilišta (i drugih visokoškolskih institucija), i s obzirom na planove ministarstva. Prema sadašnjem rasporedu državnoga proračuna za ustanove visoke naobrazbe uopće nije jasno koliko dobivaju pojedine institucije, čak ni one velike (sveučilišta). S druge strane, Ministarstvu je nemoguće nešto smisleno planirati.

Ali takvo novo grupiranje stavki proračuna značilo bi da neke institucije mogu izgubiti svoje dosadašnje privilegije prema "tradicionalnom" načinu pisanja proračuna, tako da ne možemo očekivati da će se to, naoko jednostavno, pregrupiranje izvesti bez bitnih strukturnih poremećaja u cijelome sustavu.

S obzirom na to da Zakon o izvršenju državnoga proračuna obvezuje sve državne dužnosnike i da u tekstovima dosadašnjih proračuna nigdje nije vidljivo kolika svota pripada razvojnim programima, državni dužnosnici ne mogu smisleno baratati proračunom, već ih jednostavno "voda nosi": isplaćuju se iznosi onako kako dolaze "tranše".

Drugi je problem što se velik dio proračuna za visokoškolske institucije samo *knjiži* kroz knjigovodstvo Ministarstva znanosti, a da se *de facto* platni promet odvija izravno između Ministarstva financija i fakulteta. Time je Ministarstvo znanosti (kao i velik dio drugih uprava u Vladi) svedeno na, kako to dužnosnici kažu, "protočni bojler": ministarstva su tek knjigovodstvene stavke, a pravog novca (a katkada čak ni kontrole) uopće nema. Stoga ne postoji izravna odgovornost državnih dužnosnika za "svoj" resor.

## **FINANCIJSKA NESREĐENOST II: DVOSTRUKO KNJIGOVODSTVO VISOKOŠKOLSKIH INSTITUCIJA I NJEGOVE POSLJEDICE**

Kada govorim o "dvostrukom knjigovodstvu", mislim isključivo na činjenicu da visokoškolske institucije dobivaju sredstva iz proračuna i iz "posebnih prihoda". (Taj opterećeni termin koristim samo retorički.) U slučaju fakulteta, tipični primjer posebnih prihoda (koji mogu biti vrlo značajni) jesu prihodi od školarina. Neki fakulteti čak imaju veći "posebni prihod" od proračunskoga. Što to znači i zašto je to problem? Od izglasavanja Zakona o visokim učilištima (1996.) među fakultetima je počela oštra tržišna utakmica za studente za tzv. "osobne potrebe" i za tzv. "izvanredne studente". Riječ je o kategoriji studenata koji svoj studij plaćaju. Po sebi nema ničeg lošeg u tome da se institucije stimuliraju da budu poduzetne ako pri tome postoje odredbe o zaštiti konkurencije, odnosno o okvirima u kojima se odvija tržišna utakmica. Ako takvih odredbi nema (kao što je doista slučaj), tada su moguće posljedice monopolizacija i prelijevanje tržišno stečenog novca javnih institucija u privatne ruke. U izvjesnom smislu mogu se uočiti obje posljedice. Monopolizacija se jako uočava u djelovanju i odlukama Nacionalnoga vijeća za visoku naobrazbu: to savjetodavno tijelo donosi prijedloge rješenja za početak rada institucija i smjerova samo ako takva rješenja ne kolidiraju s interesima zastupljenih, odnosno već postojećih institucija. Prelijevanje tržišno stečenog novca vidljivo je u posebnim osobnim prihodima koje neki fakulteti mogu isplaćivati svojim djelatnicima.

Oba trenda ostavljaju duboke posljedice za akademsku djelatnost. U prvom slučaju, dobri akademski programi ili potencijalno korisne institucije ne mogu "proći" bez političkog lobiranja. Međutim, vidljivije su posljedice drugoga trenda.

Prva posljedica tržišne utakmice javnih institucija jest sve veća nejednakost fakulteta i djelatnika na istom sveučilištu. Drugo, motivira se ponašanje koje donosi novac, a ne obraća se pozornost kvaliteti studija. Posljedica toga je naglo snižavanje kvalitete studiranja.

Novac koji se iz privatnih džepova prelijeva u javne škole po sebi nije problem i ne implicira smanjenje kvalitete. Ali, da bi se uz povećanu potražnju (tj. broj upisanih studenata) ostalo na negdašnjoj razini kvalitete, stečena bi sredstva trebalo uložiti u obrt djelatnosti: konkretno, u zapošljavanje novih ljudi, u izgradnju nove infrastrukture i sl. Međutim, u većini slučajeva to se nije dogodilo. Za takva ulaganja većina je ustanova očekivala državnu intervenciju. Možemo zamisliti analognu situaciju: da HT od države traži novac zato što ima sve veći broj korisnika. Ideja (prethodne vlasti) je bila da se poveća (tržišni) prihod visokoškolskih institucija kako bi se

*rasteretio* proračun, a ne obratno, da se na temelju intenzivnije djelatnosti (većeg broja studenata) od države traži više novca. Druga manifestacija istoga trenda jest ulaganje u proširenje djelatnosti (u osnivanje novih podružnica), a ne u poboljšanje kvalitete u matičnoj instituciji.

### **FINANCIJSKA NESREĐENOST III: STUDENTI**

Ali od ovakve rasprave mnogo su važnije manifestacije takvog tržišnog trenda. Najbitnija manifestacija takvoga trenda jest činjenica da gotovo polovina studenata plaća svoj studij. U tablici 2 vidljiva je podjela studenata prema kategorijama. Kao objašnjenje treba dodati da isključivo kategorija "uz potporu MZT" ne plaća studij.

Tvrdnja o pravu na besplatno školovanje na fakultetima, s obzirom na postojeću situaciju, čista je besmislica. Pitanje pravednosti i načina segregiranja studenata koji plaćaju studij i koji ne plaćaju studij, postat će ubrzo vrlo akutno, i zavređuje posebnu pozornost. Spoznaja da više od polovine studenata plaća studij, bila je bitna u tvorbi prijedloga Zakona o visokim učilištima (verzija 1.), koja je utvrđivala univerzalno načelo plaćanja (i kreditiranja) školarina te razmjernog smanjenja plaćanja ovisno o kvaliteti studija i studiranja.

Možda najvažniji problem cijeloga visokoga školstva jest upisivanje studenata "za osobne potrebe" ili tzv. problem kvota. Kao što smo rekli, studenti koji studiraju "za osobne potrebe" nisu problem zbog toga što je Vlada (u vrijeme mojeg dužnosničkog mandata) željela spriječiti tržišne tijekove u visokome školstvu ili ograničiti pravo na studij. Upravo suprotno. Međutim, problem upisivanja studenata "za osobne potrebe", kojim se uvelo "pseudotržište" visokoga školstva, jest u tome što s takvim načinom upisivanja, koji je po Zakonu izvan kontrole Ministarstva, nastaje sistemski proračunski manjak u stavci visoke naobrazbe državnoga proračuna. Naime, svi upisani studenti na javnim visokoškolskim ustanovama imaju studentska prava. Studentsko pravo je proračunski trošak. Ako Ministarstvo u godišnjem proračunu nije predvidjelo da će fakulteti upisati dvostruko više studenata, a to nije moglo predvidjeti jer fakulteti – po tumačenju autonomije sveučilišta (odnosno odlukom Ustavnoga suda) – mogu upisivati studenata koliko hoće, onda je jasno da će proračun biti "probijen" upravo za onaj broj studenata i njihovih troškova koji Ministarstvo nije odobrilo ili planiralo. Stoga je (gotovo) svaki upis studenata "za osobne potrebe" *de facto* manjak u državnom proračunu za visoku naobrazbu, a višak u prihodu fakulteta ili druge visokoškolske ustanove. A kako je takvih studenata bilo 53%, onda je i proračunski manjak u toj stavci bio utoliko veći. Posljedica: uz sadašnji Zakon, što su institucije "poduzetnije", to će proračunski gubitci biti veći. To je bio razlog svih previranja oko studentskih centara, udruga stude-



DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

nata, distribucije "njihova" novca i njihove prehrane, i velik razlog sukoba između rektora i ministra 2000. godine.

Premda govorim u prošlosti, taj problem, koliko mi je poznato, još uvijek nije riješen. Još uvijek držim da je jedino rješenje tog problema (a da pri tome Ministarstvo ne zadire u autonomiju sveučilišta, ili da ne izdaje direktive o kvotama) davanje globalne sume (*lump sum*) senatima sveučilišta, odnosno vrlo rigorozna kontrola upisa na (javnim) veleučilištima. Od svih dosada spomenutih problema čini mi se da je upravo ovaj potonji karcinom sadašnjeg sustava visoke naobrazbe. Premda se čini da je problem lako rješiv, on to nije. Svaki pokušaj ograničavanja upisa danas je "rezanje" prihoda visokoškolskih ustanova, a jasno je da nijedna institucija ne pristaje lako na takve "koncesije". Kada se danas Zagrebačko sveučilište zalaže za "kombinaciju" autonomije sveučilišta i fakulteta, ono zasigurno nije razmotrilo upravo spomenuti problem, a kamoli probleme koji bi nastali kada bi se fakulteti, primjerice, suprotstavili odlukama senata o kvotama.

## **NESREĐENOST AKADEMSKIH PITANJA**

*Last but not least*, tu su i akademska pitanja. Ovdje ću dodirnuti samo ona koja se tiču "sustava", tj. državne regulacije sektora a ne i cijelog niza *stvarnih* akademskih pitanja, koja se države u načelu ne trebaju ticati. Prema statistikama Ministarstva znanosti, u Hrvatskoj se studira prosječno duže od 7 godina. To je gotovo najduže prosječno trajanje studija u Europi. Osobno nisam uvjeren da su te statistike točne (kao niti statistike o broju akademskih građana u Hrvatskoj), ali za te sumnje ovom prilikom neću moći iznijeti dokaze. Isto je tako nejasno je li takvo dugo trajanje studija pitanje kojim se treba baviti Ministarstvo znanosti? (Većini naših građana, uključujući i onih 7% akademskih, čini se da je upravo to područje koje regulira Ministarstvo.) Naime, fakulteti na kojima studenti studiraju duže od 5 godina, imaju pravo naplaćivati školarine za svaku novu školsku godinu nakon isteka toga roka. Stoga postoji posve dovoljna "stimulacija" za studente da ne nastave s "lijenim" studijem.

Poseban je problem kvaliteta studiranja. Prilikom boravka Davida Blunketta, zamjenika premijera Tonyja Blaira, u Zagrebu u ožujku 2001., jedna od glavnih tema međudržavnih razgovora bila je reforma visokoškolske naobrazbe (uvođenje školarina – kao što je bio slučaj i s britanskim socijaldemokratima), ali posebno kontrola kvalitete visokoškolskih ustanova. Ministarstvo znanosti donijelo je prijedlog kvantifikacije parametara za procjenu kvalitete visokoškolskih ustanova, a u početnim verzijama Zakona o visokom školstvu te je prijedloge nastojalo i ozakoniti. Glavni protivnik takve kvantifikacije, odnosno "mjerenja" kvalitete visokih škola, koja je postala rutina u svim dobro uređenim zemljama (SAD, Britanija, Nje-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

mačka, Italija i dr.) bila je sadašnja rektorica Sveučilišta u Zagrebu i ujedno sadašnja predsjednica Nacionalnoga vijeća za visoku naobrazbu. Drugim riječima, gotovo najvažnija osoba u sustavu visoke naobrazbe Republike Hrvatske (jer predsjedava dvjema važnim organizacijama) protivi se sustavu praćenja kvalitete pomoću kvantifikacije podataka (primjerice, takvi su podaci broj nastavnika, broj studenata, odnos jednih i drugih i sl.).

Rasipanje akademskih resursa vidljivo je i iz činjenice da svaki fakultet ima svoje nastavnike za identične predmete na različitim fakultetima. Premda to nije po sebi nužno loše, činjenica je da mnogi studenti slušaju kolegije koji postoje samo radi umjetne selekcije, odnosno zbog toga što je neki nastavnik nekim slučajem upravo zaposlen na tom fakultetu a ne na nekom drugom. S druge strane, kada bi se kolegiji nudili svim studentima sveučilišta, nema sumnje da bi došlo do pozitivnih akademskih trendova, normalne akademske komunikacije (a ne zatvaranja u akademske bunkere), razmjene ideja, stvaranja novih programa itd.

## ZAKLJUČAK

---

Iz svega rečenog vidljivo je da su problemi veliki i da bi ih akademska zajednica i državna uprava morali neko vrijeme zajednički rješavati kako bi do 2010., kada bismo trebali prijeći na sustav koji predviđa Bolognska deklaracija, oni bili riješeni. Upravo spoznaja o svim navedenim problemima i relativna hitnost njihova rješavanja bili su osnovni motiv za pokretanje novih zakonskih prijedloga o visokoj naobrazbi. Nažalost tu spoznaju o hitnosti rješavanja tih problema nije dijelila akademska zajednica. Moje iskustvo u državnoj upravi govori kako se hrvatsko civilno društvo, a pod tim definiram sposobnost zajedničke akcije pojedinaca radi kolektivnog dobra, čak u tom "najnaprednijem" sloju, tek postupno i sporo izgrađuje. U trenutku kada pišem ove retke, postoji nova verzija prijedloga zakona Zagrebačkog sveučilišta te šesta verzija Ministarstva. Novi ministar je najavio kako će se zalagati za kompromisna rješenja tih dviju verzija u novome zakonu.

## BILJEŠKE

---

<sup>1</sup> Dokument "Sveučilište za XXI stoljeće", objavljen u *Sveučilišnom vjesniku* 1998. godine, pod vodstvom rektora Šunjića i današnje rektorice Sveučilišta u Zagrebu Jasne Helene Mencer, sjajno je definirao niz problema sveučilišta. Taj dokument također dobro prikazuje i golemo bogatstvo Sveučilišta mjereno isključivo nekretninama. Primjerice, tu je cijeli kompleks zgrada na Šalati u okvirima bolničkoga centra, kompleks zgrada na Bijeničkoj, kompleks u Maksimiru (vlasništvo Agronomskog fakulteta), golema čestica između Maksimira i Dubrave (blizu KB Dubrava), kompleks zgrada na Trgu maršala Tita, Marulićevu trgu, Pešćenici i cijeli niz zgrada (od kojih su neke neiskorištene ili napuštene) oko Vukovarske. Taj je dokument međutim postao izniman raritet.

## ADDENDUM

	Tehničko veleučilište u Zagrebu	Društveno veleučilište u Zagrebu	Veleučilište u:					Ukupno
			Karlovcu	Rijeci	Splitu	Dubrovniku	Požegi	
Redovni profesor	0	0	3	1	1	2	0	7
Izvanredni profesor	0	0	0	2	0	4	0	6
Profesor visoke škole	0	0	2	0	3	1	0	6
Docent	0	0	0	2	0	4	0	6
Viši predavač	0	0	4	1	12	4	0	21
Predavač	0	0	9	2	3	12	0	26
Viši lektor	0	0	0	0	0	0	0	0
Lektor	0	0	0	0	0	0	0	0
Viši korepetitor	0	0	0	0	0	0	0	0
Korepetitor	0	0	0	0	0	0	0	0
Viši asistent	0	0	0	0	1	0	0	1
Asistent	0	0	0	4	2	0	0	6
Mlađi asistent	0	0	0	0	0	3	0	3
Stručni suradnik	0	0	0	2	0	7	0	9
Ukupno	0	0	18	14	22	37	0	91

Izvor: Ministarstvo znanosti i tehnologije, 2001.

➊ TABLICA 1  
Nastavnici po zvanjima na veleučilištima u RH 2001.

Visoko učilište	Upisani studenti, školska god. 2000.-2001.					Ukupno
	Redoviti studenti			Izvanredni studenti		
	uz potporu Ministarstva	sami plaćaju	strani studenti			
Sveučilište u Zagrebu	37648	12156	109	4578	54491	
Veleučilišta područje Zagreb	3387	2381	3	4301	10072	
Samostalne visoke škole Zagreb	2189	1146	1	2039	5375	
Privatne visoke škole Zagreb	0	369	23	493	885	
Ukupno područje Zagreb	43224	16052	136	11411	70823	
% Ukupno područje Zagreb	61%	23%	0	16%	100%	
Sveučilište u Rijeci	6617	3449	39	2185	12290	
Veleučilište u Rijeci	1034	613	0	1755	3402	
Samostalne visoke škole Rijeka	451	173	0	150	774	
Privatne visoke škole Rijeka	50	78	0	35	163	
Ukupno područje Rijeka	8152	4313	39	4125	16629	
% Ukupno područje Rijeka	49%	26%	0	25%	100%	
Sveučilište u Splitu	9330	2627	3	2750	14710	
Veleučilišta područje Split	1536	1247	3	1580	4366	
Samostalne visoke škole Split	657	444	0	766	1867	
Privatne visoke škole Split	0	582	13	3	598	
Ukupno područje Split	11523	4900	19	5099	21541	
% Ukupno područje Split	53%	23%	0	24%	100%	
Sveučilište u Osijeku	5898	1091	3	1123	8115	
Veleučilište u Požegi	793	528	1	421	1743	
Ukupno područje Osijek	6691	1619	4	1544	9858	
% Ukupno područje Osijek	68%	16%	0	16%	100%	
Ukupno Republika Hrvatska	69590	26884	198	22179	118851	
% Ukupno Republika Hrvatska	59%	23%	0	18%	100%	

43

Izvor: Ministarstvo znanosti i tehnologije, 2002.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB  
GOD. 12 (2003),  
BR. 1-2 (63-64),  
STR. 27-44

POLŠEK, D.:  
STANJE VISOKOGA...

➔ TABLICA 3  
Upisani studenti  
veleučilišta  
2000.-2001.

	Uz potporu MZT	Osobne potrebe	Strani državljeni	Izvanredni	Ukupno
Tehničko veleučilište u Zagrebu	2521	1506	3	1699	5729
Društveno veleučilište u Zagrebu	455	811	0	2495	3761
Veleučilište u Karlovcu	411	64	0	107	528
Veleučilište u Rijeci	1034	613	0	1755	3402
Veleučilište u Splitu	974	1042	3	1155	3174
% Veleučilište u Splitu	31%	33%	0	36%	100%
Veleučilište u Dubrovniku	562	205	0	425	1192
Veleučilište u Požegi	793	528	1	421	1743
Ukupno veleučilišta	6750	4769	7	8057	19529
%	35%	24%	0	41%	100%

Izvor: Ministarstvo znanosti i tehnologije, 2002.

## The Position of Higher Education in Croatia

Darko POLŠEK  
Faculty of Law, Zagreb

The author lists a number of administrative and academic problems in the higher education sector in Croatia. Special emphasis is given to institutional, legal and financial ambiguities and uncertainties for all actors in the system. The author suggests a mini-ramification of the rational choice theory, explaining how the interests of the minister, rector(s) and deans necessarily form a triangle of forces without a clear winner.

## Die gegenwärtige Lage des Hochschulsystems in Kroatien

Darko POLŠEK  
Juristische Fakultät, Zagreb

Zur Darstellung der Lage, in der sich das Hochschulsystem in Kroatien derzeit befindet, führt der Verfasser dieses Artikels eine ganze Reihe administrativer und akademischer Probleme an. Besonders problematisch sind Unklarheiten institutionaler und finanzieller Natur, von denen sämtliche Akteure des Hochschulsystems betroffen sind. Es wird vorgeschlagen, die Theorie der rationalen Auswahl in minimalem Umfang auf Tätigkeiten und Interessen der Hochschulinstitutionen sowie die Wahl von Ressortministern, Universitätsrektor und Fakultätsdekanen anzuwenden. Diese drei Faktoren bilden ein "Kräftedreieck", innerhalb dessen trotz gelegentlichen Paktierens keine Siegerstrategie abzusehen ist.