



10 novembar 1999

# Obrazovanje u Bosni i Hercegovini

## **Upravljanje, finansiranje i rukovođenje**

### **Izveštaj Savjeta Evrope za Svjetsku banku**

Program pravne reforme za više obrazovanje i istraživanje  
Savjeta Evrope

# **Obrazovanje u Bosni i Hercegovini**

## **Upravljanje, finansiranje i rukovođenje**

Izvještaj pripremljen u ime Svjetske Banke od strane projektnog tima Programa pravne reforme u višem obrazovanju i istraživanju Savjeta Evrope

Directorate-General IV, Education, Culture, Youth and Sport, Environment  
Council of Europe

Strasbourg 1999

*Savjet Evrope aktivno pomaže učenike, studente i nastavnike u Bosni i Hercegovini od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, a i prije njega. Savjetovanje pri reformi obrazovnih zakona i praksi je počelo 1996 kroz Program pravne reforme u višem obrazovanju i istraživanju ali je uspjeh bio ograničen zbog razloga koji su opisani dalje u tekstu. Svjetska Banka je sa svoje strane uvidjela da su napori koje je činila da promijeni svoje finansijske ciljeve u BiH sa obnove na obrazovni razvoj i reformu jednako frustrirajući. Zbog toga su ove dvije organizacije udružile snage sa ciljem sakupljanja podataka visoke kvalitete o obrazovnim strukturama koje postojeće uprave u zemlji ne mogu prikupiti kao bazu za donošenje odluka i modela, iako nesavršenog, racionalne analize politike.*

*Koristeći trust fondove japanske vlade, Svjetska banka je dala da Program pravne reforme sačini izvještaj o upravljanju, finansiranju i rukovođenju obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Pripreme su uključile terenske posjete, sakupljanje podataka putem upitnika i diskusije sa odgovornim za donošenje odluka na lokalnom nivou, uključujući sastanak entitetskih i kantonalnih ministara obrazovanja u Strazbourgu.*

*Izvještaj predstavlja zajednički proizvod projektnog tima koji se sastojao od:*

- \* Četiri vodeća međunarodna eksperta, konsulatanta i autora prvih nacрта izvještaja:  
Clive Booth, bivši stariji činovnik i zamjenik kancelara Oxford Brookes University,  
Roberto Carneiro, bivši ministar obrazovanja Portugala,  
George Papadopoulos, bivši šef obrazovnog odjela OECD-a,  
John Singh, bivši stariji školski inspektor, Velika Britanija;*
- Andreas Kleiser izvršni činovnik za Savjet Evrope;*
- Lokalni Konsultanti i osoblje Savjeta Evrope u Sarajevu: Duško Bašić, Senada Batho, Lynn Kohen, Dženet Garibović, Davorin Kozomara, Nebojša Tuševljaković, Liliana Nyss-Scasacia i Zlata Zuzić.*

*Tim se okoristio savjetima Peter Fisher-Appelta, Generalnog izvjestitelja LRP, i Kay Lisengard iz UNESCO-a.*

*Administrativna podrška je obezbjeđena u Strazbourgu od strane Katrin Becarmin, Alessandra De Antonisa, Karoline Dubois-Lenihan i Lucy Wimberley.*

*Savjet Evrope želi zahvaliti svima onima koji su doprinijeli ovom projektu uključujući njihove bosanske domaćine i interlokatore. Posebnu zahvalnost dugujemo Jimu Stevensu, vođi obrazovnog tima Svjetske banke u Bosni i Hercegovini. Njegova predanost ovom projektu je, zbog njegove tople profesionalnosti i ličnog respekta, ovaj projekat načinila zajedničkim u pravom smislu*

## Riječ Generalnog Sekretara

Walter Schwimmer

Tokom zadnjih 50 godina Savjet Evrope je promovisao zajedništvo evropljana na bazi poštovanja ljudskih prava, pluralističku demokraciju i vladavinu zakona kao fundamentalnih uslova za mir i stabilnost na našem kontinentu.

Ovi osnovni preduslovi takođe uključuju razvoj dobro funkcionirajućeg društva, slobodne medije i obrazovni sistem okupljen oko zajedničkih baznih vrijednosti gdje se uče i poštuju jezici, istorija i kultura drugih. Kao sve ostale članice Savjeta Evrope, zemlja aplikant, kao što je to u ovom slučaju Bosna i Hercegovina, se mora posvetiti ispunjavanju gore navedenih osnovnih principa kojima Savjet Evrope namjerava doprinijeti razvoju demokratskih, mirnih i otvorenih društava.

Do sada se 41 evropska zemlja posvetila poštovanju Evropske konvencije o ljudskim pravima i ostalim pravnim standardima Savjeta koji pokrivaju različite aspekte funkcionisanja demokratskog društva. Siguran sam da će Bosna i Hercegovina uskoro biti u poziciji da im se pridruži i kao punopravna članica naše organizacije.

Posvećenost demokratskom društvu se takođe proteže do obrazovanja koje treba pripremiti mlade ljude da žive i rade zajedno kao informisani građani. Istinska tolerancija, potpuno prihvaćanje različitosti predstavlja prvi vitalni korak. Savjet Evrope zajedno sa drugima radi na terenu pokušavajući da eliminiše uvredljiv materijal iz udžbenika i podrži demokratske vrijednosti u svakodnevnoj školskoj rutini.

Izveštaj pred vama naglašava činjenicu da demokratski principi takođe moraju voditi cjelokupni obrazovni sistem kao složeni javni servis. Istaknuti autori su dokumentovali sa detaljnošću vrijednom divljenja dobre strane i slabosti obrazovnih struktura u Bosni i Hercegovini. Njihove preporuke su ambiciozne, ali sažete i realistične ako se obezbijedi dobra volja na strani svih zajednica što je predviđeno u aplikaciji za članstvo u organizaciji. Začuđujuće je koliko mnogo zahtjevi za efikasnošću, ekonomskom relevantnošću i profesionalizmom koincidiraju sa onim o pravdi, demokratskom procesu i vladavini zakona.

Toplo pozdravljam ovaj dokument kao plod zajedničkog rada finansiranog od strane Svjetske banke koja se koristila fondovima vlade Japana, zemlje koja ima status posmatrača u Savjetu Evrope. Krize na teritoriji bivše Jugoslavije su još od 1991 izazvale "međunarodnu zajednicu" da radi kao jedan. Savjet Evrope je dokazao svoju spremnost da unese specifičnu opredijeljenost i ekspertizu zajedničkim zadacima rekonstrukcije, pomirenja i zajedničkog razumijevanja.

Mi ćemo u ovome istrajati do kraja.

## Sadržaj

	Strana
I	Uvod.....1
II	Politički kontekst.....3
III	Naslijeđe bivše Jugoslavije..... 5
IV	Obrazovanje po Dejtonskom sporazumu.....8
	A. Dejtonske konsekvence za obrazovanje.....8
	<i>Dejtonsko pravno naslijeđe u Federaciji</i> .....8
	<i>Dejtonsko političko naslijeđe</i> .....9
	<i>Dejtonsko administrativno i političko naslijeđe u Federaciji</i> ...10
	<i>Uloga Federalnog ministarstva obrazovanja, nauke,</i>
	<i>kulture i sporta</i> .....10
	B. Obrazovanje u kantonima u Federaciji.....12
	<i>Kantoni sa Bošnjačkom većinom</i> .....12
	<i>Kantoni sa Hrvatskom većinom</i> .....14
	<i>“Miješani” kantoni</i> ..... 14
	C. Obrazovanje u Republici Srpskoj.....15
	D. Zajedničke crte u obrazovnoj praksi pravne provizije .....16
	<i>Legislativa</i> .....16
	<i>Privatno obrazovanje</i> .....17
	<i>Struktura</i> .....17
	<i>Nastavnici</i> .....18
	<i>Napredak kroz obrazovanje</i> .....18
	<i>Nastavni plan i program i nadgledanje</i> .....19
	<i>Koordinacija</i> ..... .19
	E. Međunarodna dimenzija.....19
V.	Unaprijeđivanje upravljanja u obrazovanju.....21
	A. Unaprijeđivanje institucionalnih mehanizama
	obrazovnog upravljanja.....22
	B. Kreiranje baze znanja za informisano donošenje odluka.....24
	<i>Bolje menadžment informacije</i> .....25
	<i>Mjerenje ishoda u obrazovanju</i> .....26
	C. Poboljšanje obrazovne administracije.....30
	<i>Baza vještina ministarstava obrazovanja</i> .....30

	<i>Pedagoški instituti</i> .....	31
	<i>Inspektori</i> .....	32
	<i>Škole</i> .....	32
VI	Strateški prioriteti.....	35
	A. Strateški prioriteti po nivoima obrazovanja.....	35
	<i>Predškolsko obrazovanje</i> .....	35
	<i>Specijalno obrazovanje</i> .....	35
	<i>Osnovno obrazovanje</i> .....	36
	<i>Srednjoškolsko obrazovanje</i> .....	37
	<i>Više obrazovanje</i> .....	38
	B. Strateški prioriteti po obrazovnim jedincima ulaza i izlaza.....	41
	<i>NPP i udžbenici</i> .....	41
	<i>Obuka nastavnika</i> .....	44
	C. Posredničke organizacije.....	45
VII	Resursi, finansije i budžet.....	48
	A. Postizanje pravičnosti i izjednačavanja.....	48
	<i>Minimum državnih standarda</i> .....	55
	<i>Ustrojavanje Kvalitetnog fonda</i> .....	55
	B. Osiguravanje samoodrživosti.....	57
	<i>Kapital i povratni troškovi</i> .....	58
	<i>Plate i nabavka</i> .....	61
	<i>Plate nastavnika i osoblja koje nije direktno u nastavi</i> .....	63
	C. Ekonomije skale .....	63
	D. Više obrazovanje.....	64
	E. Razvoj jačeg privatnog sektora obrazovanja.....	66
VIII	Zaključak.....	68
	Rezime preporuka.....	70

## I UVOD

- 1 Bosna i Hercegovina je jedna krajnje podijeljena zemlja. Postoji, međutim, jedan cilj oko koga se sve grupe slažu: budućnost njihove djece leži u integraciji u Evropu. Stupanje u punopravno članstvo Savjeta Evrope je naredna prekretnica na tom dugom putu. Integracija zahtijeva korjenite promjene na mnogim poljima, a obrazovanje je jedno od tih polja koje ima presudan značaj.
- 2 Savjet Evrope i Svjetska banka su zajedno proveli detaljno ispitivanje upravljanja, finansiranja i administrativnog rukovođenja postojećeg obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Taj je projekat obuhvatio terenske posjete tima eksperata iz nekoliko zapadnoevropskih zemalja, prikupljanje i analizu osnovnih podataka koji se na drugi način ne bi mogli dobiti, konsultacije sa lokalnim ljudima na vlasti, uključujući entitetske i kantonalne ministre obrazovanja.
- 3 Ovaj izvještaj razmatra način na koji se postojeći sistem obrazovanja može približiti savremenim standardima dobre javne uprave. U velikoj se mjeri oslanja na poređenje upravljanja u oblasti obrazovanja i obrazovnih institucija u Bosni i Hercegovini i iskustva zapadne Evrope. Autori su pokušali opisati uticaj koji veoma složeno okruženje vrši na obrazovanje i dati jasne preporuke za kratkoročno i srednjeročno poboljšanje obrazovnog sistema.
- 4 Očigledno je da je tačka sa koje se polazi veoma složena u poređenju sa drugim bivšim komunističkim zemljama. Pored prelaska na pluralističku demokratiju i tržišnu privredu, Bosna i Hercegovina se suočava sa posljedicama užasnog rata, posljedicama fizičke i socijalne destrukcije i ličnim ranama koje održavaju samodestruktivnu etničku politiku i kočje napore na rekonstrukciji. Državna struktura kreirana Daytonom - pod međunarodnim pritiskom - je planski slaba i iako se mora prihvatiti kao legitimna, ona ne uključuje patriotska nastojanja. Čak i bez rata, Bosna i Hercegovina ne bi imala mogućnost intenzivnih reformi kroz koje su prošle druge zemlje u tranziciji. Bez obzira na to, postoje dvije stvari koje daju nadu. Jedna je potpuna saglasnost o tome da budućnost leži u evropskoj porodici naroda. Druga je činjenica da Bosna i Hercegovina predstavlja područje sa dobrim obrazovanjem. Prioritet koji je bivša Jugoslavija davala obrazovanju nije bila puka priča i taj su prioritet sve zajednice nastavile održavati tokom čitavog rata.
- 5 Autori su usvojili evropsku integraciju po nominalnoj vrijednosti. To implicira da bi studenti na svim nivoima obrazovnog sistema trebalo da dostignu približan nivo obrazovanja kao i njihove kolege u zapadnoj Evropi. Autori su poredili Bosnu i Hercegovinu sa najboljom praksom koju oni poznaju i, pri tome, izbjegavali primjenu dvostrukih standarda. Ovakav pristup nužno baca veoma oštro svjetlo na mnoge aspekte trenutne situacije i ističe skalu promjena koje treba izvršiti.

- 6 Pojam «evropskih standarda» u obrazovanju treba pojasniti. Ne postoji, naravno, zajednička šema upravljanja, institucija i ciljeva u učenju širom Evrope, jer države (slično savezima u SAD-u) uporno odbijaju da generalne kompetencije u obrazovanju prepuste nadnacionalnim tijelima. Postoji, zapravo, nekoliko tipova i nivoa evropskih normi. Malo jezgro obavezujućih zakonskih propisa, naročito u ljudskim pravima, tretmanu manjina i priznavanju kvalifikacija, okruženo je mnogo širim omotačem političkih preporuka, deklaracija i mreža koje utvrđuju i šire valjanu praksu. Drugo, postoje norme koje su karakteristične za obrazovanje (kod, recimo, profesionalne procjene učenika i institucija), i druge koje su generalne odlike demokratskog javnog upravljanja i pravne države (kod, recimo, potrebe za opsežnim i tačnim podacima da bi se nadgledalo pružanje javnih usluga). Interpretacija pojma «evropski standardi» je zbog toga djelimično subjektivna, ali ne treba na osnovu toga od njega praviti mit.
- 7 Na kraju, autori podrazumijevaju to da je poboljšanje obrazovanja esencijalno, ne samo u smislu zapošljavanja i privrednog razvoja, nego i u smislu tolerancije, demokratije i prava manjina. Iako su predložene reforme često tehničke, one u biti nisu tehnokratske nego se svode na redefinisane odnose između političke i profesionalne sfere obrazovanja. Mnogo važniji od samih detalja jeste novi program rada koji se prvenstveno fokusira na kvalitet obrazovanja i stvaranje mogućnosti za sve građane, a manje na pitanje identiteta i domovine. Smanjenje donatorskih fondova za obrazovanje ukazuje na neophodnost preduzimanja brze akcije; ovi su fondovi veoma velikodušno obezbijeđeni za fizičku rekonstrukciju škola, te donatori sasvim opravdano očekuju obavezivanje na izvršenje systemske reforme prije no što obnove svoju pomoć.
- 8 Ovaj izvještaj je u prvom redu namijenjen Svjetskoj banci kao glavnom donatoru. U širem smislu, on se, kao konstruktivna osnova djelovanja, preporučuje obrazovnim i političkim zajednicama Bosne i Hercegovine, Visokom predstavniku, kao i «međunarodnoj zajednici». Ova zajednica, labava koalicija međunarodnih vladinih institucija, nacionalnih vlada i nevladinih organizacija, preuzela je određene obaveze prema Bosni i Hercegovini prema Dejtonskom sporazumu i periodu rekonstrukcije. Njen stalni angažman neće biti manje značajan ni u obezbjeđivanju budućnosti.

## II POLITIČKI KONTEKST

- 9 Kao ona Republika bivše Jugoslavije koja najobuhvatnije odražava raznovrsnost i kulturno bogatstvo bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Bosna i Hercegovina u sebi spaja različite kulture, između ostalih i Bošnjaka, Hrvata i Srba. Kulturne razlike u Bosni i Hercegovini nisu toliko pitanje jezičkih razlika koliko vjerskog i istorijskog usmjerenja. Na primjer, dok je obrazovni sistem u bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici priznavao tri službena i devet “nacionalnih” jezika, zajednice u Bosni i Hercegovini uglavnom govore regionalnim varijantama samo jednog od tri prijašnja službena jezika, srpskohrvatskog. Karakteristika sadašnje kulturne i političke podjele jeste to da su varijante onoga što je po najobjektivnijim



mjerilima jedan jezik u ustavima Bosne i Hercegovine navedene kao tri “nacionalna jezika”. U istom je duhu stavljen veo preko zajedničke historije tih zajednica unutar konstituirajuće republike bivše Jugoslavije. Pošto se korijen mnogih i pozitivnih i negativnih karakteristika obrazovnog sistema može tražiti u postratnom periodu Jugoslavije, ovaj izvještaj u određenoj mjeri detaljno zalazi u to nasljeđe.

***Razdvajajuće snage***

- 10 Jezička politika je postala sredstvo promovisanja «nacionalne» separacije, a to isto se, u još većoj mjeri, desilo i sa obrazovnom politikom. Politička borba u obrazovanju manifestuje se i u kontekstu «nacionalnih predmeta» - historije, književnosti i društvenih nauka - i u želji za političkom kontrolom onoga što efektivno jesu tri odvojena obrazovna sistema. To se u praksi prenosi na udžbenike historije u kojima se vrijeđaju druge dvije «nacionalne grupe» i na «paralelne» obrazovne aparate na svim nivoima sistema u Federaciji BiH. Formalna podjela između Federacije BiH i Republike Srpske (RS) se može posmatrati kao još jedan oblik paralelizma u obrazovanju, iako isto kao i postojanje dva formalna entiteta unutar države Bosne i Hercegovine i postojanje paralelnih sistema između Federacije i RS ima ustavnu osnovu. Ono što je na kraju postala politička podjela čitave BiH, u obrazovanju se najbolje vidi u Federaciji BiH gdje hrvatsko političko rukovodstvo - koje sebe smatra izoliranim zbog svoje manje brojnosti i pažnje koja se poklanja institucijama u Sarajevu u kojima dominiraju Bošnjaci - nije spremno da saraduje sa svojim partnerima u Federaciji čak ni kad su u pitanju programi za matematiku i ostale egzaktne nauke.

***Visoka cijena odvajanja***

- 11 To je realnost Bosne i Hercegovine danas i niko ne bi trebao imati neosnovana očekivanja nekih krupnih promjena u kratkom roku. U tom političkom kontekstu postoje, međutim, mogućnosti za razgovor i akciju. Najkonstruktivnija kratkoročna mogućnost jeste da se usmjeri pažnja na visoku društvenu i obrazovnu cijenu - koju su mnogi i dalje spremni platiti - promovisanja separacije i održavanja paralelnih institucija. Tu visoku cijenu treba, potom, staviti u kontekst potrebe za poboljšanjem kvaliteta obrazovanja u čitavoj BiH uprkos krajnje ograničenoj materijalnoj osnovi za obrazovanje. Pored toga, pažnju i sredstva treba usmjeriti na potrebu za izgradnjom institucija i mehanizama kojima će se poboljšati saradnja i koordinacija na profesionalnoj a ne na političkoj osnovi. Konačno, dugoročni ciljevi obrazovanja u BiH će gotovo neizbježno biti decentralizovani obrazovni sistem u kome će primarnu kontrolu nad sastavnim dijelovima obrazovanja - nastavnim planovima i programima, knjigama, obučavanju nastavnika itd. - preuzeti niži nivoi sistema, čemu danas teže mnoge zapadnoevropske zemlje u kojima se kulturne razlike smatraju prednošću a ne prijetnjom ili sredstvom političke kontrole. Široka saradnja na nižim nivoima će na kraju uroditi plodom i javna debata o obrazovanju će se odvojiti od lokalne politike i usmjeriti na rad škola u širem evropskom kontekstu.

***Decentralizacija kao jedna od mogućnosti***

### III NASLJEDE BIVŠE JUGOSLAVIJE

- Istorijska povezanost obrazovanja, industrije i države*
- 12    Obrazovni sistem bivše Jugoslavije, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, omogućavao je širok pristup predškolskom, osnovnom i srednjoškolskom obrazovanju, kao i značajno učešće u visokoškolskom obrazovanju. Obrazovanje je bilo usmjereno ka produktivnim i ideološkim ciljevima socijalističkog režima. Nastavni planovi i metode su odražavali socijalistike vrijednosti koje su isticale povinovanje sistemu i usvajanje činjenica i političke lojalnosti, a na štetu kritičkog razmišljanja i analiziranja. Srednje i visoko obrazovanje je posebno bilo pod uticajem ministarstava industrije koja su određivala broj polaznika i pravila nastavne planove i programe. Stručni i tehnički programi su bili stavljeni u prvi plan za većinu studenata, na račun akademski fleksibilnijih programa, dok su određene discipline, naročito u društvenim naukama, bile zanemarene ili bile ideološki pristrasne. Ove su karakteristike bile tipične za bivše socijalističke režime u centralnoj Evropi.
- Ostavština decetralizovane vlasti*
- 13    Međutim, sadašnji obrazovni sistem Bosne i Hercegovine je i jedan od rezultata ideje “samoupravljanja” bivše Jugoslavije. Ova jedinstvena šema, uspostavljena nakon Titovog razlaza sa Moskvom, imala je nekoliko ciljeva: izbjeći staljinističku birokratizaciju vlasti a istovremeno održati komunističku hegemoniju, stišati tenzije između nacija i, konačno, dostići utopijsku viziju dovođenja radničke klase na vlast. Negdje od 1951. ta je šema, sa nekim modifikacijama, primjenjivana u obrazovanju, javnim uslugama i industriji.
- Samoupravljanje u obrazovanju*
- 14    Kratak prikaz primjene te šeme u obrazovanju pokazuje svu njenu kompleksnost.
- Najniži nivo sastojao se od mreže samoupravnih jedinica zvanih Osnovne organizacije udruženog rada (OOUR). Ove su organizacije obezbjeđivale rukovodne platforme na nižim organizacionim nivoima javnih usluga i privrede (škole, manje fabrike, radnje itd.).
  - Sljedeći nivo sastojao se od udruženih OOUR-a, što se u obrazovanju nazivalo Samoupravna interesna zajednica obrazovanja. One su bile organizovane ili teritorijalno (kod osnovnog obrazovanja) ili funkcionalno (kod srednjeg usmjerenog obrazovanja).
  - Te su interesne zajednice predstavljale vezu između radnika u obrazovanju (nastavnika) kao onih koji pružaju usluge i radnika u industriji kao onih koji se tim uslugama koriste. Oni su na svojim skupštinama dogovarali opseg, mjesta i troškove obrazovnih usluga koje treba obezbijediti. Da bi se postiglo to da odlučivanje u kome su oni učestvovali odražava stavove svih onih na koje se to odnosi, delegati nisu imali široka ovlaštenja nego samo ograničen mandat koji im je davala samoupravna jedinica u kojoj su izabrani. To je rezultiralo dugotrajnim procesom pregovaranja jer su se delegati povlačili radi konsultacija sa svojim mandatorima.
  - Rezultat pregovora bio je sveobuhvatan plan za sve segmente obrazovanja koji se podnosio sljedećem višem nivou, političkoj skupštini nadležnoj za određeni nivo i regiju. Kod osnovnog obrazovanja, na primjer, to je bila skupština grada i manjih mjesta i opština koje je ona pokrivala. Te su skupštine - i same organizovane kao samoupravne jedinice - određivale stope doprinosa OOUR-a (procenat od plate ili prihoda) koji su dalje

dodjeljivani obrazovanju na lokalnom nivou.

- Jedinice su takođe imale pravo sklapati ugovore, na primjer, između škola i fabrika ili društvenih organizacija.

*Praktične slabosti samoupravljanja*

- 15 Ova je šema imala ozbiljnih nedostataka štetnih kako za obrazovanje tako i za privredu uopšte. Zbog komplikovanih i dugotrajnih procedura i postizanja konsenzusa, donošenje odluka, naročito onih teških, i prilagođavanje novim potrebama bilo je otežano. Participatorni način rukovođenja je bio suprotan stavovima i procesima koji su bili neophodni da bi se pravovremeno odgovorilo na tržišne inicijative, čak i onda kada se Jugoslavija ekonomski otvorila ka trgovini i konkurenciji. Drugo, javnim fondovima za obrazovanje nije rukovođeno na efikasan i nepristrasan način. Decentralizacija fondova dovela je do toga da su razlike između regionalnih prihoda imale ozbiljne posljedice na nivo obezbjeđenja sredstava. U kasnim osamdesetim osnovani su fondovi putem kojih je trebalo otkloniti te razlike, međutim, željeni efekat uglavnom nije postignut.
- 16 Ovi su problemi postajali sve očitiji kako je nakon početnog privrednog razvoja uslijedilo slabljenje privredne moći tokom sedamdesetih i osamdesetih, što je dovelo do ograničavanja javnih sredstava na svim nivoima, kao i do povećanja nezaposlenosti. O oblasti obrazovanja javila se zabrinutost za kvalitet znanja i obrazovanja koje su učenici dobivali putem takvog sistema, kao i za stručnost diplomiranih studenata i nemogućnost da se udovolji novim potrebama za stručnim kadrom. Bilo je očigledno da je i sam participatorni proces počeo slabiti. Dijalog između dioničara na nivou zajednice u praksi je počeo ustupati mjesto ponovnoj centralizaciji moći koju je imalo nekoliko ključnih ljudi na vlasti u zajednici i na centralnom nivou.
- 17 Samoupravni sistem je imao i druge, manje očigledne slabosti. On je priznavao konkurentne interese i težnje, ali ih je nastojao prikriti i oslabiti putem dogovora i kolektivne odgovornosti. To je bilo moguće samo primjenom sveobuhvatne zvanične ideologije. U građanskom društvu jedne pravne države konkurentni interesi se održavaju sistemom kontrole i balansiranja u kome su moći i odgovornosti pojedinaca i organizacija strogo određene. Konsenzus je potreban samo za zajedničke principe ali ne i za pojedinačne odluke. U demokratskom društvu ovakav se sistem primjenjuje kod upravljanja javnim uslugama, kao i u društvu uopšte. To posebno nasljeđe Bosne i Hercegovine je, stoga, u izvjesnoj mjeri prepreka za razvoj uobičajenog demokratskog modela ličnih obaveza i odgovornosti. To nasljeđe može čak i potaći nacionalizam, zamjenu za marksizam, kao sredstvo za postizanje željene opšte politike, što je moguće postići samo unutar etničkih zajednica.

*Dostignuća sistema koji je stekao opšte povjerenje*

- 18 Bez obzira na to, važno je reći da je obrazovni sistem bivše Jugoslavije imao velike prednosti koje su impresionirale posmatrača sa strane. OECD u svom izvještaju iz 1981. napominje: "Jugoslaveni su oduševljeni svojim sistemom i uvjereni da on funkcioniše." Uz takav prioritet, oduševljenje i društveni prestiž, obrazovanje je izraslo u jedno od najznačajnijih dostignuća bivše Jugoslavije. U vrijeme Titove smrti jugoslovensko obrazovanje se po učešću i širenju znanja moglo porediti sa obrazovanjem većine zapadnoevropskih zemalja. Kvantitativni pokazatelji su i do danas ostali pozitivni: stopa učešća je

još uvijek visoka, a udio BDP-a koji otpada na obrazovanje, negdje oko 7%, je čak i nešto iznad međunarodnog prosjeka. Stoga ne čudi to što su i prosvjetni radnici i građani duboko razočarani suštinski *kvalitativnim* nedostacima koji su trenutno prisutni.

*Nasljeđe centralizovanog nastavnog programa*

- 19 U pogledu obrazovnog sadržaja, od samih početaka svog sistema javnog obrazovanja, Bosna i Hercegovina ima dugu tradiciju centralizovanih “nacionalnih” nastavnih planova i programa - tradicija koja se nastavlja i danas. Tokom sukoba u Bosni i Hercegovini, zaraćene strane su, po mnogima, koristile obrazovanje kao ideološko sredstvo i sredstvo održavanja političke kontrole. Iako su u to vrijeme škole morale razviti vlastite sisteme preživljavanja na lokalnom nivou da bi mogle odgovoriti na kriznu situaciju i nedostatak redovnih sredstava, zaraćene strane su i pored toga uspjele promovisati svoje ideološke i političke ciljeve putem obezbjeđivanja nacionalističkih udžbenika i nastavnih planova - a za veliki dio toga je nedavno utvrđeno da sadrži materijal koji vrijeđa jednu od grupacija u BiH. Fragmentacija obrazovnih sistema u Bosni i Hercegovini, koja je rezultat Dejtonskog sporazuma napravljena je po već postojećim linijama sukoba.

#### IV OBRAZOVANJE PREMA DEJTONSKOM SPORAZUMU

*Dejtonski sporazum*

- 20 Potpisivanjem Dejtonskog sporazuma 14. decembra 1995., Bosna i Hercegovina je proglašena nezavisnom državom koja se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Prema Sporazumu, državna vlada zadržava samo one ovlasti koje su joj potrebne da bi funkcionisala kao vlada jedne međunarodno priznate države. Većina upravne vlasti data je dvama entitetima, uključujući i nadležnost za obrazovanje, nauku i kulturu. Novostvorena Država Bosna i Hercegovina postala je nasljednik bivše jugoslovenske Republike Bosne i Hercegovine (*Dejtonski sporazum o implementaciji Federacije Bosne i Hercegovine*, Dejton, 10. novembar 1995.)

*Federacija Bosna i Hercegovina*

- 21 U Federaciji Bosne i Hercegovine nadležnost za obrazovanje se dalje prenosi na njenih deset konstituirajućih kantona: vidi Ustav Federacije, poglavlje III, član 4.b. Ovakva kantonalna struktura je uspostavljena još ranije, kada je Vašingtonskim sporazumom od 18. marta 1994. stvorena Federacija koju su činile teritorije sa većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom unutar bivše Republike Bosne i Hercegovine. Zakonodavstvo nekih kantona dozvoljava dalje prenošenje obrazovne nadležnosti na opštinski nivo, naročito ako postoji spor oko omogućavanja članovima određene nacionalne grupe da pohađaju nastavu na svom jeziku.

*Republika Srpska*

- 22 U Republici Srpskoj ne postoje paralelne vladine podjedinice nižeg nivoa; tu je nadležnost za obrazovanje centralizovana na entitetskom nivou, a provodi je jedino postojeće Ministarstvo obrazovanja.

*Pravno nasljeđe Dejtonskog sporazuma u Federaciji*

- 23 Prema Dejtonskom sporazumu, pravna vlast u obrazovanju unutar Federacije

data je kantonima, a ta je vlast dalje potvrđena Ustavom Federacije. prenošenje obrazovnih nadležnosti na kantone znači to da svaki kanton ima zakonsko pravo da upravlja i rukovodi svojim obrazovnim sistemom, uključujući i visoko obrazovanje, iako neki kantoni nemaju visokoškolske ustanove. Obrazovanje generalno finansiraju kantoni putem poreza na dohodak i drugih prihoda koje kantoni ubiru. Federalna finansijska pomoć koja se daje direktno školama ili kantonalnim institucijama je veoma mala, s izuzetkom nekih transfera studenata i donatorske pomoći kojom upravlja Federalno Ministarstvo obrazovanja. Moguće je da područja sa hrvatskom većinom dio svojih prihoda daju za centralne obrazovne funkcije, što nije slučaj u područjima sa bošnjačkom većinom.

- 24 Zahvaljujući tome što svaki kanton može određivati vlastite standarde, uspostaviti zakonodavstvo/propise, i/ili sastaviti ili izabrati vlastiti nastavni plan i program i udžbenike, političke podjele i tenzije koje su se razvile u ratu ponovo su izbile na površinu, a u nekim se slučajevima još više pojačale, premda se one manifestuju u drugom obliku. Trenutno se nacionalistička politika izražava kroz kontrolisanje nastavnih planova i programa, udžbenika i pristupa obrazovanju. U kantonalnom kontekstu donošenje odluka u oblasti obrazovanja doprinosi daljoj podjeli i fragmentaciji, i postaje sredstvo koje služi nacionalnim političkim grupama za provođenje njihovih separatističkih planova.
- 25 Nakon što je Dejtonom uspostavljena pravna vlast u obrazovanju, postalo je još teže kontrolisati i ublažavati podjele među kantonima. Imati pravnu vlast kao zaleđe ili oslonac kada se provodi tako sporna politika jeste moćno oružje protiv koga se teško boriti bez značajnih sredstava i partnerskih institucija.

#### *Političko nasljeđe Dejtona*

#### *Podjela vlasti u paralelne administrativne institucije*

- 26 Kao rezultat pravnog mandata Dejtonskog sporazuma, sektorom obrazovanja dominira politika. Glavne odluke u sferi obrazovanja, uključujući nastavne planove i programe, udžbenike i pristup obrazovanju, donose se gotovo isključivo u kontekstu stalnih političkih tenzija između nacionalnih grupa. Ono što je iz toga proizašlo jesu dva paralelna sistema u Federaciji i treći sistem u RS. Taj problem je osobito izražen unutar Federalnog Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta (vidi dole) i u “mješovitim” kantonima - Neretvanskom i Srednjobosanskom, gdje su nastali paralelni sistemi u cilju obezbjeđenja obrazovanja vlastitim konstituirajućim grupacijama. Unutar odijeljenih ministarstava pozicije se popunjavaju na “etnički izbalansiran” način. Pošto taj balans sa sobom nosi političke programe koji dijele Federalni sistem, ministar i njegov zamjenik se staraju za interese svojih političkih grupa, i to svaki od njih odvojeno, preko zaposlenih koji imaju isto nacionalno porijeklo kao i oni. Kao što je napomenuto u *Zaključcima Predsjedništva* nakon Foruma Federacije 16. aprila 1998., problem je i dalje prisutan na obje strane.
- 27 Političke aspiracije vodstva bosanskih Hrvata nisu ispunjene time što je Federacija proglašena entitetom, zajedno sa Republikom Srpskom kao drugim

entitetom. Bosanski Hrvati - koji brojčano čine jednu trećinu stanovništva - od tada sa sumnjom gledaju na svoj entitet i smatraju da je on štetan po njihov status u državi i po njihove relacije sa Republikom Hrvatskom. I dok se potonji problem donekle riješio sporazumom o specijalnom odnosima između Federacije i Republike Hrvatske, dotle strah Bosanskih Hrvata od marginalizacije i dalje predstavlja značajnu prepreku napretku u mnogim sferama građanskog života. To naročito objašnjava zadržavanje bivše ratne paralelne uprave i drugih institucionalnih sistema i malu ili nikakvu privrženost entitetu ili državi.

- 28 Važno je istaći da odvojenost nikako ne znači različitost. Iako su obrazovne ustanove u Federaciji Bosne i Hercegovine i vladine obrazovne administracije generalno podijeljene na osnovu nacionalnog i vjerskog usmjerenja, to ne dovodi do velikih strukturnih ili sadržajnih razlika. U skladu s tim, učenici manjinske kulturne ili vjerske grupe imaju pristup većinskim školama pod uslovom da se povinuju dominantnim kulturnim i vjerskim stavovima.

*Administrativno i institucionalno nasljeđe Dejtona u Federaciji*

*Kompleksna  
mješavina  
institucija*

- 29 Obrazovni sistem Federacije je odmah nakon Dejtona decentralizovan i prenesen na kantonalni nivo, sa vrlo malo ovlasti koje su prenesene na niže nivoe. Ono što je iz toga proizašlo jeste složena mješavina institucija, često sa konkurentnim ciljevima, ulogama i funkcijama, a sa ograničenom tehničkom i finansijskom ekspertizom. Uz postojeću brzinu decentralizacije i naredbu kantonima da se brzo prilagode novoj administrativnoj i upravnoj strukturi, pitanje izgradnje infrastrukture koja će podržati decentralizaciju nije riješeno. Neophodnost decentralizacije je prisutna uprkos nedostatku kadrovskih i institucionalnih kapaciteta, kao i finansijskih sredstava kojima bi se osigurao uspjeh.
- 30 Na primjer, u nekoliko bošnjačkih kantona postojali su pedagoški instituti i prije nego što su oformljena kantonalna ministarstva obrazovanja. Nakon što su oformljena, ministarstva su počela primjenjivati svoju vlast nad pedagoškim institutima, ali bez odgovarajućeg perioda, nadležnosti ili plana za restrukturiranje ili podjelu odgovornosti između dviju institucija. U nekim slučajevima nova ministarstva i pedagoški zavodi obavljaju slične dužnosti, kao što je supervizija ili savjetovanje u školama, što bi mnogo bolje obavljala jedna institucija ili odjel unutar jedne institucije (na primjer, u okviru ministarstva, odjel za superviziju, istraživanje, nastavne planove i programe ili simultani profesionalni razvoj). Održavanje odvojenih institucija, svake sa njenim administrativnim i režijskim troškovima, nije jednostavno i svrsishodno, naročito u trenutnoj situaciji ograničenja sredstava.

*Nedostatak  
koordinacije*

- 31 Možda najštetniji dio administrativnog i institucionalnog nasljeđa Dejtona u oblasti obrazovanja jeste nedostatak zahtjeva za saradnjom i koordinacijom, kao i nedostatak institucija putem kojih bi se ostvarili ovi ciljevi. Federalno Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta bi moglo izgledati kao najbolji kandidat za ovu ulogu, ali iz raznih razloga ono to nije.

*Uloga Federalnog Ministarstva obrazovanja, nauke, kulture i sporta*

- Kompetentnost Federacije za sprovođenje obrazovanja*
- 32 Dejton je onemogućio FMO-u da ima aktivnu ulogu u obrazovanju. To se desilo usljed zakonskog transfera skoro sve vlasti u obrazovanju na kantone i usljed odluke da se obrazovanje finansira putem kantonalnih poreskih prihoda. FMO po Dejtonu ima implicitna ovlaštenja da izvršava obaveze kantona u oblasti obrazovanja tamo gdje kantonalna vlast još nije uspostavljena. U praksi, međutim, ono nastoji samo vršiti ulogu koordinatora i ima uticaja samo u bošnjačkim većinskim područjima. Eksplicitni kantonalni mandati za prenošenje značajne odgovornosti na FMO nisu na pomolu u većinskim hrvatskim ili bošnjačkim područjima. FMO pokušava da zadrži svoje funkcije pozivajući se na Ustav koji kaže da mandat Federacije proizlazi iz funkcije zaštite ljudskih prava, ali bez finansijske moći ili administrativne vlasti ta funkcija je samo simbolična. Ideja da bi ljudska prava mogla poslužiti kao opravdanje za upravnu vlast nalaže izvjesnu dozu opreza.
- Paralelne strukture na nivou Federacije*
- 33 Pokušaji od strane FMO-a da vrši svoju funkciju koordinatora tako što će okupiti kantone da bi se razmotrio pravac reforme ili sastavili zajednički programi i udžbenici ostali su bez uspjeha u kantonima sa nebošnjačkom većinom. Hrvatskim ministrima obrazovanja više odgovara da održavaju svoje paralelne sastanke. Najočitiiji razlog neuspjeha FMO-a da izgradi svoju funkciju koordinatora jeste nužna nefunkcionalnost "paralelne" strukture ove institucije. Jasan politički stav hrvatskih političkih vlasti jeste da ova institucija ne zastupa njihove interese u obrazovanju i dok se taj stav ne promijeni FMO-u neće biti omogućeno da ima pozitivnu funkciju u tom sistemu.
- 34 Nefunkcionalnost FMO-a se može posmatrati i u smislu nasljeđa prošlosti i njegove vlastite nemogućnosti da se preorjentiše od dirigovanog i kontrolisanog modela upravljanja obrazovanjem ka jednom "slobodnijem" modelu. Za hrvatske obrazovne vlasti tradicionalni pristup FMO-a jeste veoma osjetljivo pitanje, a bošnjačke vlasti na kantonalnom nivou, koje kontrolišu i sredstva za obrazovanje i njegov sadržaj, taj pristup čak smatraju kontraproduktivnim. Vrste usluga i ekspertiza koje FMO pruža jesu duplikat onih koje pružaju kantonalna ministarstva, dok u isto vrijeme apsolutno nema kapaciteta za ispitivanje politike, planiranje, monitoring ili procjenu rada. Čak i funkcija koordinatora međunarodne pomoći - obeshrabrujući zadatak u haotičnoj atmosferi postratne BiH dovela je FMO u sukob sa kantonima koji tvrde da imaju zakonsko pravo da preuzmu tu funkciju. FMO tek treba da preuzme vodstvo ili da ostvari tehničke kapacitete za prelazak sa sistema kontroliranja na sistem pružanja usluga.
- Preporuka: Kantonalna ministarstva bi trebala koristiti FMO za svrhe dobrovoljne koordinacije*
- 35 Nakon svega rečenog, ustavnopravno postojanje FMO-a moglo bi biti prijeko potrebni instrument za zadovoljavanje potreba obrazovne koordinacije u Bosni i Hercegovini. Inicijativa da se takva funkcija da FMO-u mora doći od samih kantonalnih ministarstava obrazovanja. Ona bi se morala spremno složiti u tome da FMO koriste kao svoj priznati forum za organizovanje diskusije, razmjenu i koordinaciju zajedničkih problema, nešto slično redovnim sastancima hrvatskih ministara i njihovih zamjenika. To bi na kraju moglo FMO-u dati ulogu korisnog katalizatora, a da se pri tome ne bi narušavala prava kantonalnih ministarstava obrazovanja.

## B. Obrazovanje u Federalnim kantonima

- 36 Ono što slijedi jeste opisni sažetak inicijativa i aktivnosti provedenih od 1995. u deset Federalnih kantona koji prema Dejtonskom sporazumu imaju formalnu nadležnost za obrazovanje (o Republici Srpskoj se govori u narednom poglavlju). Tih deset kantona se dijeli na sljedeće grupe: pet kantona sa bošnjačkom većinom gdje je na snazi “bošnjački nastavni plan i program”, tri kantona sa hrvatskom većinom gdje je na snazi “hrvatski nastavni plan i program” i dva “mješovita” kantona koja su efektivno podijeljena između ove dvije grupe. Treba ponovo napomenuti da su svi kantoni u Federaciji BiH u izvjesnom stepenu mješoviti i da svih pet kantona sa bošnjačkom većinom uključuju opštine sa hrvatskom većinom gdje se koristi hrvatski nastavni plan i program. Tamo gdje ne postoji dovoljna kritična masa jedne ili druge konstituirajuće grupe koja bi opravdala postojanje vlastite škole, djeca mogu slobodno pohađati nastavu prema dominirajućem nastavnom planu u toj zajednici, što je čest slučaj širom BiH, uključujući i RS. Za razliku od nekadašnje segregacije na američkom jugu, u Bosni i Hercegovini se rijetko desi, ako se to uopšte dešava, da je djeci onemogućen pristup bilo kojoj školi, sve dotle dok djeca i njihovi roditelji prihvataju nastavu prema dominantnom nastavnom planu i programu sa svim njegovim nacionalističkim i jezičkim elementima.

### *Kantoni sa bošnjačkom većinom*

- 37 Pet kantona sa bošnjačkom većinom, Unsko-Sanski, Tuzlansko-Podrinjski, Zeničko-Dobojski, Bosansko-Podrinjski/Goraždanski i Sarajevski, u osnovnom i srednjem obrazovanju generalno primjenjuju “nastavni plan i program sa zajedničkom jezgrom” razvijen na federalnom nivou, i distribuiraju udžbenike odobrene na federalnom novou, koje uglavnom finansira donatorska zajednica. Prihvatanje federalnog nastavnog plana i programa (vidi poglavlje *Nastavni plan i program* za detalje njegovog razvoja) i udžbenici finansirani iz donatorskih sredstava jesu među onih nekoliko prava koja su ovi kantoni - neki formalno a neki neformalno - odlučili prepustiti federalnom nivou. Svaki kanton je u izvjesnoj mjeri iskoristio svoja ovlaštenja koja su mu data Dejtonskim sporazumom da razvije vlastito zakonodavstvo i propise koji su sumirani u daljem tekstu. Iako postoje razlike, njih u velikoj mjeri nadvladavaju zakonodavne i regulatorne sličnosti.

### *Unsko-Sanski kanton*

- 38 Unsko-Sanski kanton je usvojio zakon o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, zakon o univerzitetu i obrazovnoj inspekciji. Ostali nedavno doneseni propisi uključuju pedagoške standarde za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, pravila o kvalifikacijama nastavnika i profesionalnom razvoju. Ovaj kanton je Federalnoj Vladi formalno prepustio nadležnost za nastavne planove i programe i udžbenike. U avgustu 1997. ovaj kanton je osnovao trenutno najmlađi univerzitet u Bosni i Hercegovini na osnovu nekoliko već postojećih fakulteta koji su prije toga bili dio univerziteta u Banjaluci i Sarajevu. Novi univerzitet uključuje mašinski, biotehnološki, pravni, ekonomski, pedagoški fakultet (ranije pedagoška akademija), višu medicinsku školu i islamsku pedagošku akademiju. Internatski ogranak sarajevskog Bosansko-Turskog koledža je jedina ustanova u ovom kantonu



koja nije javnog karaktera.

- Tuzlansko-Podrinjski kanton* 39 Tuzlansko-Podrinjski kanton je usvojio zakone o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju (Službeni list br. 4/96, 9/97, 14/97). Predloženi zakon o visokoškolskom obrazovanju, koji između ostalog uvodi reformu unutrašnje strukture Univerziteta u Tuzli i dalje je blokiran zbog otpora autonomnih fakulteta.
- Zeničko-Dobojski kanton* 40 Zeničko-Dobojski kanton je usvojio zakone o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju (zeničko-dobojski Službeni list br. 5/97). Iako kanton finansira neke fakultete na svojoj teritoriji, oni organizaciono i dalje ostaju dio Univerziteta u Sarajevu.
- Bosansko-Podrinjski/Goraždanski kanton* 41 Bosansko-Podrinjski/Goraždanski kanton je usvojio zakon o osnovnom obrazovanju (goraždanski Službeni list br. 8/97), a zakon o srednjoškolskom obrazovanju je u pripremi. Ovaj najmanji od deset kantona (oko 30 000 stanovnika) nedavno je osnovao vlastiti pedagoški zavod i ima ured inspektora - što predstavlja velike troškove s obzirom na to da niska osnova prihoda rezultira najnižom cifrom po studentu u BiH. Kanton primjenjuje pedagoške i tehničke standarde za predškolsko i osnovno obrazovanje, koji su odobreni na federalnom nivou, ali primjenjuje svoje vlastite pedagoške i tehničke standarde u srednjoškolskom obrazovanju.
- Sarajevski kanton* 42 Sarajevski kanton je usvojio zakone o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju (sarajevski Službeni list br. 4/98, 7/98, 11/98). Napori na razvoju visokoškolskog zakonodavstva do sada nisu imali uspjeha, uglavnom zbog otpora autonomnih fakulteta. Iako je kanton nadležan za obrazovnu inspekciju prema predustavnom zakonu koji je još na snazi (tj. Službeni list Republike Bosne i Hercegovine br. 22/77, 16/82), inspekcionu funkciju u visokom obrazovanju vrši FMO. Visokoškolske ustanove uključuju Sarajevski Univerzitet i tri nezavisne teološke ustanove (tj. Institut islamskih nauka, Rimokatolička biskupska teološka škola i Rimokatolička franjevačka teologija). U ostale obrazovne ustanove koje nisu javnog karaktera spadaju Katolički školski centar (koji uključuje osnovnu školu, gimnaziju i medicinsku školu), "Bošnjačka gimnazija Sarajevo", Bosansko-Turski koledž i Sarajevska međunarodna škola. Zadnje dvije ustanove se finansiraju iz inostranih izvora i putem školarine. Katolički školski centar i "Bošnjačka gimnazija" imaju dobit od svog statusa ustanova od "javnog interesa" i od javnog finansiranja. Osnovne i srednje škole koje nisu javnog karaktera imaju izvjesnu autonomiju u pogledu nastavnog plana, iako im je potrebno odobrenje ministarstva. Katolički školski centar je sačinio svoj alternativni nastavni plan i program na osnovu onoga koji je u upotrebi u Republici Hrvatskoj. "Bošnjačka gimnazija" je uvela alternativni dio u vidu nastave na engleskom.

*Kantoni sa hrvatskom većinom*

- Posavski kanton* 43 Kantone sa hrvatskom većinom čine Posavski, Zapadnohercegovački i Livanjsko-Tomislavski kanton (poznatiji kao "Herceg-Bosna"). U kantonima sa hrvatskom većinom nema visokoškolskih ustanova i ustanova koje nisu javnog karaktera, niti ima, kao u kantonima sa bošnjačkom većinom,

*Zapadno-hercegovački kanton*

*Livanjsko-Tomislavski kanton*

odvojenih pedagoških zavoda. Po pitanju tih obrazovnih funkcija i usluga visokog obrazovanja, kantoni sa hrvatskom većinom oslanjaju se na Zavod za obrazovanje u Mostaru i na Univerzitet u Mostaru smještene u “mješovitom” Neretvanskom kantonu. Udžbenici se generalno uvoze iz Republike Hrvatske, a nastavni planovi i programi su skoro isti kao i planovi koji se koriste u Hrvatskoj, iako ih je Zavod za obrazovanje navodno donekle izmijenio za lokalnu upotrebu. Sva tri kantona su usvojila zakone o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju.

*“Hrvatska zajednica Herceg-Bosna”*

- 44 Finansiranje centralnih funkcija kao što su Zavod za obrazovanje i Univerzitet u Mostaru, i moguće direktno subvencioniranje kantonalnih i opštinskih budžeta za obrazovanje u kantonima sa hrvatskom većinom navodno potpomaže “Hrvatska zajednica Herceg-Bosna”, organizacija osnovana prema nezvaničnom zakonu nakon ukidanja bivše “Države Herceg-Bosne” 1996. Prema njenoj registraciji kod Federalnog Ministarstva pravde (Br. 59, I, 6.8.1997.) ciljevi organizacije uključuju razvoj hrvatskog većinskog univerziteta u Mostaru i kulturnu emancipaciju Hrvata putem tijesne saradnje u obrazovanju sa Republikom Hrvatskom. Skupština ove organizacije uključuje predstavnike hrvatskih političkih partija, boračkih organizacija, Univerziteta u Mostaru, hrvatskih osnovnih i srednjih vjerskih škola, hrvatskih kulturnih udruženja, hrvatskih izdavača, hrvatskih medija, biskupske konferencije, kao i dstavnike hrvatskih sportskih udruženja, te na taj način organizacija predstavlja sveobuhvatnu mrežu hrvatskih interesa na svim poljima građanskog života. “Hrvatska zajednica Herceg-Bosna” se finansira putem doprinosa članova, imovinskih prihoda, fondacija i donacija, i navodno prima fiksne doznake od poreskih prihoda za finansiranje obrazovnog sistema. Finansiranje obrazovanja, međutim, nije transparentno i nije moguće utvrditi do kog stepena ta zajednica učestvuje u finansiranju.

*“Mješoviti” kantoni*

*Srednjobosanski kanton*

*Hercegovačko-Neretvanski kanton*

- 45 Ova dva kantona koja se obično nazivaju “mješovitim” jesu Srednjobosanski kanton i Hercegovačko-Neretvanski (Mostarski) kanton. Kantonalne administracije, uključujući sva ministarstva i službe, su otvoreno podijeljene uz vrlo malo ili nimalo koordinacije među njima. Na sličan način su i škole i visokoškolske ustanove podijeljene prema dominantnom nastavnom planu i programu i kulturnom usmjerenju. Hercegovačko-Neretvanski kanton ima dva univerziteta, Univerzitet “Džemal Bijedić”, osnovan 1977., sa bošnjačkom većinom, i Univerzitet u Mostaru, osnovan 1992., sa hrvatskom većinom.

*Predustavni zakoni u “mješovitim” kantonima*

- 46 Ni u jednom kantonu ne postoji kantonalno obrazovno zakonodavstvo jer su kantonalna zakonodavna tijela blokirana još od njihovog osnivanja. U nedostatku novog zakonodavstva, najvažniji obrazovni i predustavni zakoni bi bili:
- Zakon o institucijama (Republika Bosna i Hercegovina, Službeni list br. 6/92, 8/93 i 13/94),
  - Zakoni o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju (Republika Bosna i Hercegovina, Službeni list br. 39/90),
  - Zakon o Univerzitetu Džemal Bijedić.

- 47 Međutim, predustavni zakon koji je na snazi nedovoljno se primjenjuje u stvarnoj praksi u mješovitim kantonima. Obrazovne institucije sa hrvatskom većinom i paralelne vladine ustanove slijede zakone koje je tokom rata donijela bivša Država Herceg-Bosna, koja je ukinuta 1996. Ti zakoni uključuju propise o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, kao i o visokom obrazovanju (Hrvatska zajednica Herceg-Bosna, Službeni list br. 2/93). Budući da Hrvatska Država Herceg-Bosna nikada zvanično nije priznata, njeni se zakonodavni akti ne smatraju važećim. Obrazovnim propisima u “mješovitim” kantonima, zato, generalno nedostaje pravna osnova i na strani sa bošnjačkom i na strani sa hrvatskom većinom.

### C. Obrazovanje u Republici Srpskoj

*Glavne karakteristike obrazovanja u Republici Srpskoj su umnogome slične karakteristikama Federalnih kantona*

- 48 Republika Srpska (RS) je stvorena u januaru 1993., a zvanično je priznata 1995. u okviru Dejtonskog sporazuma. Generalni pravni status obrazovanja uveliko je sličan onima u Federalnim kantonima, osim što je nadležnost za obrazovanje centralizovana na nivou entitetskog Ministarstva obrazovanja. Sva područja RS-a pokriva jedan jedini pedagoški zavod u Banjaluci. Postoje dva univerziteta, Univerzitet u Banjaluci i Univerzitet Srpsko Sarajevo koji okuplja većinu bivših srpskih članova izvornog Univerziteta u Sarajevu.
- 49 Obrazovni zakoni u Republici Srpskoj uključuju:
- Zakon o osnovnom obrazovanju (RS Službeni list br. 4/93)
  - Zakon o srednjem obrazovanju (RS Službeni list br. 4/93)
  - Odredbe o visokom obrazovanju (RS Službeni list br. 13/94)
- 50 Obrazovna administracija u RS-u (isto kao i u kantonima u Federaciji) funkcioniše kao klasično centralizovana struktura u kojoj je centralno ministarstvo, zajedno sa pedagoškim zavodom, nadležno za određivanje prioriteta, pripremu budžeta, kontrolisanje standarda, broja nastavnika i, putem svojih inspektora i pedagoških savjetnika, za primjenu centralizovanog nastavnog plana i programa. U praksi su kontrola i uticaj koje Ministarstvo obrazovanja ima nad čitavim sistemom donekle problematični u smislu velikih budžetskih deficita i političkog neslaganja sa istočnim dijelovima RS-a koji nastoje održavati što tješnje veze sa Republikom Srbijom u Jugoslaviji. Osim izvjesnog snabdijevanja udžbenicima, RS navodno prima vrlo malo pomoći od Jugoslavije koja ima vlastitih ekonomskih i političkih problema.
- 51 Nastavni planovi i programi I udžbenici koji su u upotrebi u RS-u uveliko podsjećaju na one koji su u upotrebi u Republici Srbiji. Međutim, Ministarstvo obrazovanja RS-a i njihov pedagoški zavod očigledno rade na pripremi svojih vlastitih planova i programa, knjiga i materijala za učenje. Napredak u tome je neumitno spor zbog ozbiljnih finansijskih deficita. Slično bliskim odnosima između hrvatskih većinskih uprava u Federaciji sa odgovarajućima u Republici Hrvatskoj, tijesne veze se održavaju između obrazovne strukture RS-a i Republike Srbije. U današnjem BH kontekstu bili bi veoma nerealno i očekivati suprotno.

**D. Zajedničke crte obrazovne prakse i zakonskih odredbi***Zakonodavstvo**Zakonodavne  
procedure*

- 52 Uprkos paralelizmu, segregaciji i separaciji unutar i između kantona Federacije i entiteta, nova obrazovna uprava, finansiranje i administracija imaju više zajedničkih nego razlikovnih tačaka, jer se na svim stranama odražava zajedničko jugoslovensko nasljeđe. Međutim, zakonodavne teškoće u “mješovitim” kantonima u Federaciji i relativna izolacija mnogih obrazovnih struktura u istočnim dijelovima RS-a mogle bi prikriti stvarne varijacije u praksi.
- 53 Faze donošenja zakona generalno uključuju pripremu nacrtnog zakona, određenu javnu debatu o nacrtu, predstavljanje skupštini, usvajanje i konačno objavljivanje. Kantonalna ministarstva u Federaciji treba da pozovu na javnu debatu o predloženom usvajanju zakona i da, u onoj mjeri u kojoj se rezultati javne debate ne slijede, obrazlože razloge u primjedbama uz nacrt.

*Podjela odgovornosti* 54 Prema Ustavu Federacije kantoni mogu prenijeti odgovornosti na opštine i na Vladu Federacije. Kantoni moraju prenijeti odgovornosti na sve one opštine u kojima se većinsko stanovništvo razlikuje od onog u kantonu (poglavlje 5, čl. 2). Ipak, mali broj odgovornosti se prenosi na Federaciju a uopšte ne postoji prenos odgovornosti odozgo, sa Federacije na opštine. Predškolsko obrazovanje je u nadležnosti opština, ali ono se i ne smatra predmetom ustupanja ili prenošenja uslijed neobavezne prirode obrazovanja na tom nivou. Značajna razlika sastoji se u tome da hrvatske vlasti smatraju da je obrazovanje u kantonima sa “mješovitim” stanovništvom preneseno na opštine. To nije nikada ozvaničeno zbog nepostojanja prihvaćenih zakonskih propisa; niti je uprava nad obrazovanjem zvanično prenesena na opštine sa hrvatskom većinom u kantonima sa bošnjačkom većinom.

#### *Privatno obrazovanje*

*Regulisanje privatnog obrazovanja* 55 Generalno, svi kantonalni zakoni uslovljavaju to da za osnivanje privatnih obrazovnih institucija mora postojati dozvola ministarstva. Za osnivanje privatnih institucija za visoko obrazovanje potrebna je dozvola kantonalne skupštine. Međutim, izgleda da takva dozvola nije potrebna tamo gdje na snazi ostaju zakoni koji su postojali prije Ustava, tj. u kantonima sa “mješovitim” stanovništvom. Privatne institucije moraju slijediti kantonalnu politiku obrazovanja, ali neke sadržaje nastave mogu određivati samostalno. U kantonima sa većinskim bošnjačkim stanovništvom privatna ustanova se može obratiti kantonalnoj skupštini radi klasifikacije “javnog interesa”, čime se ta ustanova kvalifikuje za javno finansiranje. Kantoni i opštine mogu ući u zajednička ulaganja sa privatnim dobavljačima, zavisno od javne strane koja zastupa interes većine. Treba tek odrediti pitanje inicijativa za privatno obrazovanje u Republici Srpskoj.

#### *Struktura*

*Vrste ustanova* 56 Školsko obrazovanje u Bosni i Hercegovini je organizovano na bazi obaveznog školovanja u osnovnim školama. Mada se ovo osnovno obrazovanje obično odvija u jednoj obrazovnoj ustanovi, ono se, radi organizovanja školskog programa i samog rada škole, normalno tretira kao dva odvojena četverogodišnja bloka. Nakon toga postoji trogodišnje ili četverogodišnje neobavezno srednjoškolsko obrazovanje. Među srednjim školama nalaze se i klasična gimnazija (koja je ukinuta 1980. nakon reforme srednjeg obrazovanja koju je uveo Stipe Šušteršič, ali je kasnije opet vraćena), dvije predagoške akademije, vjerske škole, umjetničke škole (muzička škola, škola za primjenjenu umjetnost i baletna škola), tehničke škole za oko 20 tehničkih oblasti, kao i trogodišnje škole za usmjereno obrazovanje širokog spektra pojedinih zanata i poziva. Visokoškolske ustanove po domaćoj terminologiji su fakulteti i druge ustanove koje mogu ali i ne moraju biti povezane sa Univerzitetom.

*Upravljanje školama* 57 Ustanovama za osnovno i srednje obrazovanje upravljaju školski odbori. Ovi odbori se razlikuju po broju članova, zavisno od toga da li upravljaju osnovnim ili srednjim obrazovanjem, ali obično se sastoji od pet do devet članova. U nekim područjima Federacije Bosne i Hercegovine članstvo se relativno dobro plaća; mjesečna kompenzacija iznosi negdje i KM 200. Direktori su odgovorni za svakodnevno rukovođenje i organizaciju škole, zapošljavanje nastavnog osoblja i njihovo stručno usavršavanje, primjenu nastavnih planova i programa, i pripremu godišnjeg plana razvoja škole.

#### *Nastavnici*

*Usavršavanje nastavnika, zapošljavanje i radno vrijeme* 58 Školovanje nastavnog kadra za osnovne škole - od prvog do četvrtog razreda - odvija se putem dvogodišnjih i, odnedavno, četverogodišnjih programa na pedagoškim akademijama u kantonima sa većinskim bošnjačkim stanovništvom, kao i na pedagoškoj akademiji na Univerzitetu u Mostaru sa većinskim hrvatskim stanovništvom. Za održavanje nastave u osmogodišnjim školama od petog do osmog razreda i svim razredima u srednjim školama potrebne su diplome visokoškolskih obrazovnih ustanova, koje se dobiju na fakultetima koji pružaju pedagoško obrazovanje kao dio njihovog stručnog usavršavanja za prosvjetni poziv ili putem ispita iz oblasti pedagogije koje organizuju pedagoške ustanove. U ratnom periodu na područjima koje je ranije kontrolisala Bosanska armija, posebne ustanove za obrazovanje nastavnog kadra osnivane su na *ad hoc* bazi. Vrijednost diploma koje su izdale te ustanove sada je dovedena u pitanje. Odabir kadrova obično vrši direktor škole u saradnji sa školskim odborom, izborom putem konkursa. Međutim, pošto nastavnike plaćaju kantoni, svaku odluku o zaposlenju treba da odobri i kanton. Radno vrijeme u osnovnim školama iznosi najviše 42 časa u radnoj sedmici, sa 25 časova nastave sedmično, mada u praksi postoji velika razlika u efektivnom radu nastavnika.

#### **Napredovanje kroz obrazovanje**

*Upis, napredovanje, završni ispiti i svjedočanstva/diplome* 59 Upis u osnovne škole je zagarantovan svoj djeci od šest i sedam godina. Privatne škole mogu vršiti upis na osnovu prijemnih ispita. Napredovanje u osnovnim školama zavisi od nestandardizovanih postupaka procjene i rezultata postignutih na ispitima. Uz svjedočanstva o završenom osnovnom obrazovanju dobije se i "obavijest o profesionalnoj orijentaciji" koja se koristi kod upisa u srednje škole. Učenici se mogu prijaviti za upis u srednje škole nakon uspješno završenog osnovnog obrazovanja i položenih posebnih prijemnih ispita u kantonima/Republici Srpskoj. Učenici koji nisu završili osnovno obrazovanje u kantonu ili entitetu ili srednju školu po svom izboru, moraju dati svoja svjedočanstva na ovjeru ministarstvu ili položiti dodatne ispite. Diplome o završenom srednjem obrazovanju dobiju se nakon položenog završnog ili stručnog ispita u dotičnoj školi. Upis na visoke škole vrši se na osnovu uspješno završenog srednjoškolskog obrazovanja i položenog prijemnog ispita koji se organizuje u skladu sa statutom i drugim aktima fakulteta. Prijavu za polaganje prijemnog ispita na fakultetima mogu podnijeti slobodno svi kandidati, s tim što se učenici sa završenim usmjerenim srednjoškolskim obrazovanjem mogu

prijaviti samo za one oblasti koje su vezane za njihovo srednoškolsko obrazovanje.

### **Nastavni plan i program, i nadzor**

- |                         |    |   |
|-------------------------|----|---|
| Nastavni plan i program | 60 | Za izradu nastavnog plana i programa odgovorna su ministarstva i njihove pedagoške ustanove u Federaciji Bosne i Hercegovine i RS. Liste predmeta ne razlikuju se mnogo u cijeloj zemlji. U osnovnim školama broj predmeta se postepeno povećava počevši od prvog razreda, sa najviše deset predmeta, pa do osmog razreda gdje se podučava do 15 predmeta. Najočitiye razlike između trenutno važećih nastavnih planova i programa postoje u nazivu predmeta u odnosu na jezik koji se sada naziva “bosanski”, “hrvatski” ili “srpski”. |
| Zakonski nadzor         | 61 | Zakonski nadzor spada u odgovornost nadležnog ministarstva i njegovih inspektora za prosvjetu. Tehnički nadzor vrše direktori škola i pedagoške ustanove u Federaciji, a u Republici Srpskoj supervizori. U praksi, u mnogim dijelovima zemlje, nadzor se u stvari vrši vrlo rijetko, uglavnom zbog ograničenih sredstava.  |

### **Koordinacija**

- |                                |    |   |
|--------------------------------|----|---|
| <i>Saradnja i koordinacija</i> | 62 | Ni među entitetima niti između Federalnih kantona van njihovih većinskih grupa ne postoje zvanični vidovi saradnje niti koordinacije na bilo kom nivou obrazovanja. Ipak, održavaju se redovni sastanci ministara za obrazovanje u entitetima, uključujući i zamjenika Federalnog ministra za obrazovanje, kojim predsjedava Ured visokog predstavnika i kojima prisustvuju predstavnici značajnih donatora za obast obrazovanja (Savjet Evrope, UNESCO, Svjetska banka, Evropska komisija, itd.). Bosansko-hrvatske vlasti, koje redovno održavaju međusobne sastanke, obično iz gore navedenih razloga, odbijaju pozive Federalnog ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport na zajedničke akcije kantona i Federacije. |
|--------------------------------|----|---|

### **E. Međunarodna dimenzija**

- |  |    |   |
|--|----|---|
| <i>Prijašnja donatorska ulaganja u oblasti obrazovanja</i> | 63 | Međunarodna zajednica je dala značajnu potporu rekonstrukciji političkog, institucionalnog i privrednog života Bosne i Hercegovine. Mada ne uživa najviši prioritet, potpora obrazovanju nije izostala. Između 1996. i 1998. strani donatori dali su oko 172 miliona dolara za obnovu obrazovanja u Bosni i Hercegovini, s tim što su opšta ulaganja u raznim sektorima iznosila oko 3,8 milijardi dolara. Nivo razorenosti sistema obrazovanja (preko 60% obrazovnih objekata je uništeno ili oštećeno) razumljivo je nametnuo prioritet obnove ovih objekata, što je odgodilo provođenje reformi na sistemskom nivou, kojima je u drugim zemljama istočne i centralne Evrope dat prioritet. |
|--|----|---|

- Pad ulaganja putem donacija 64 Ulaganja donatora u rekonstrukciju vidno opadaju. Ukupno uložena sredstva za obrazovanje u 1995./96. iznosila su 110 miliona dolara, u 1997. 49 miliona dolara, i 13 miliona dolara u 1998. godini. U isto vrijeme smanjenje nivoa ulaganja od strane donatora sada se sa rekonstrukcije objekata očigledno prenosi na rekonstrukciju reformi sistema. U tom kontekstu treba napomenuti da nacionalna segregacija sistema obeshrabruje donatore koji u principu nisu spremni ulagati u paralelne institucije. Izvjesni vjerski orijentisani ili politički motivisani donatori predstavljaju izuzetke koji opet obeshrabruju ostalu većinu i na taj način negativno utiču na nivo ukupnog ulaganja putem donacija.
- Ostala međunarodna pomoć* 65 Međunarodna zajednica je, također, pružila potporu obrazovnom sistemu putem niza konsultantskih i prezentacijskih projekata. Samo su neki od njih, koji se bave izgradnjom i upravljanjem, pomenuti u ovom izvještaju (vidi tekstove u boksovima). Savjet Evrope je, između ostalih, učinio posebne napore u svrhu unapređenja obrazovanja o ljudskim pravima i demokratskom građanskom pravu. Međutim, efikasnost ovih projekata kao pokretača promjena onemogućena je odsustvom sposobnih sagovornika na nacionalnim i nižim nivoima zbog sebičnog, ispolitiziranog i defanzivnog stava koji je opisan ranije u tekstu. U drugim ozbiljno ugroženim zemljama postoje međunarodni savjetnici za saradnju sa oficirima sa jasno određenim mandatom posrednika, koji provode strogo određenu politiku međunarodnih odnosa. Jedan od najjačih argumenata za bolje i sturčnije koordinirane strukture u Bosni i Hercegovini u obrazovanju je što bolje iskorištenje pomoći koja dolazi iz velikog broja vanjskih izvora. Na dugoročniji period, oni su također potrebni da bi omogućili zemlji da kao zreo član evropske porodice doprinese međunarodnoj saradnji.
- Odsustvo infrastrukture za efikasnije korištenje međunarodne pomoći*

### III. UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA U OBLASTI OBRAZOVANJA

- 66 Sljedeće poglavlje bavi se pitanjima upravljanja u svjetlu tranzicije, uključujući i tranziciju od nekadašnje jedinstvene ideologije ka pluralističkoj demokratiji. U poglavlju su date preporuke za unapređenje osnovnih mehanizama demokratskog upravljanja obrazovanjem kao i mjere za prilagođavanje kulturnog pluralizma kroz profesionalizam i usmjerenost ka rezultatima. Poglavlje, zatim, daje komentare i prijedloge za unapređenje kvaliteta upravljanja u oblasti obrazovanja.
- Definicija uprave/vladanja* 67 «Upravljanje» označava mnoštvo sveobuhvatnih pitanja modernog javnog menadžmenta. U kontekstu OECD-a, uprava je definisana sa aspekta odnosa, te tako uključuje više od same javne administracije. Ovaj termin također obuhvata niz odnosa između vlade i građana, bilo da djeluje preko pojedinaca ili kao dio institucije. *Demokratska* uprava uključuje vrijednosti prioriteta koji se daje osnovnim ljudskim pravima i pravnoj državi. Praktično, vezano za obrazovanje, upravljanje se može shvatiti kao proces putem koga se provodi vlast nad društvenim sredstvima za obrazovanje, sposobnost vlade da kreira, formuliše i provodi politiku obrazovanja, kao i provjere i ravnoteža kojima se razni nadležni organi i različiti interesi drže u odgovarajućim granicama.



- Mješovito nasljeđe samoupravljanja* 68 Možda više nego i jedna druga članica, Republika Bosna i Hercegovina je naslijedila jugoslovenske probleme u oblasti upravljanja, a malo prednosti. U prednosti bivšeg sistema ubrajaju se i participatorno donošenje odluka, prenošenje odgovornosti, oslanjanje na partnerstvo i odanost kulturnoj toleranciji. U slabosti bivšeg sistema, koje su se izgleda održale, ubrajaju se difuzija odgovornosti, spor proces stvaranja konsenzusa, slabi poticaji na odgovornost, ograničenost i nedostatak javne transparentnosti.
- Nacionalizam u sukobu sa pravnom državom* 69 Zajedno sa prenosom nekadašnjih mogućnosti participacije i stvaranja mreže, vlastima u Bosni i Hercegovini danas nedostaje jedinstvena ideologija koja je nekada obuzdavala nacionalističku identifikaciju i netolerantnost. Lokalni kolektivistički program Jugoslavije zamijenjen je kolektivističkim pogledima zasnovanim na nacionalnom identitetu, koji ignorišu jednakost i lako odbacuju pravnu državu. Izopačenost nacionalističkih politika u vladajućoj strukturi je, ustvari, omogućena padom direktnog učešća u vlasti kada se poredi sa starim decentraliziranim sistemom.
- Implikacije Odgovornosti* 70 Reforma upravljanja u obrazovanju u zapadnim zemljama naglašava potrebu da roditelji i drugi činioци u izbornim jedinicama, kao što su trgovina i građanske institucije, trebaju škole i hijerarhiju javnog obrazovanja smatrati odgovornim za njihove aktivnosti. Da bi se ovo omogućilo, razni činioци u izbornim jedinicama moraju imati određene mogućnosti učestvovanja na toj osnovi. Također se zahtijeva da direktori na svakom hijerarhijskom nivou u sistemu obrazovanja poštuju pravila javne transparentnosti odluka koje donose, resursa finansiranja i postignutih rezultata u tom sistemu. Standardi djelatnosti moraju biti poznati i moraju se nadzirati, a moraju se uspostaviti mehanizmi za pružanje pomoći tamo gdje je ona potrebna.
- Upravljanje kao primjer demokratije* 71 Posebno je važno da upravljanje u obrazovanju usvoji demokratske principe i poštuje pravnu državu u kojoj je građansko pravo samo po sebi proizvod obrazovanja. Ona zavisi više od prakse i dobrog primjera nego od formalne naobrazbe. Trenutno se postavlja pitanje da li uprava u obrazovanju u Bosni i Hercegovini daje takve primjere.
- 72 Gledano iz tog širokog pristupa, Bosna i Hercegovina se generalno suočava sa vrlo ozbiljnim izazovom, a osobito u upravljanju u oblasti obrazovanja. Kratko rečeno, ovi izazovi se dovode u vezu sa pozadinom mnogostrukih tranzicija koje se preklapaju:
- politički - nakon više dekada jedinstvene ideologije do pluralističke demokratije,
  - institucionalno - od vladavine kolektivne difuzije odgovornosti do lične odgovornosti administratora i onih koji donose odluke,
  - ekonomski - od hibridne države/sistema samoupravljanja do zahtjeva stvarne tržišne ekonomije.
- 73 U obrazovanju, kao i u drugim sektorima, ove tranzicije se mogu olakšati jačanjem demokratskih mehanizama upravljanja i osnivanjem institucija koje će davati podršku procesu u svrhu šireg sporazumijevanja radi ostvarivanja

društvenih ciljeva obrazovanja.

### **A. Unapređenje institucionalnih mehanizama upravljanja u oblasti obrazovanja**

- 74 U kontekstu unapređenja institucionalnih mehanizama upravljanja u obrazovanju, naglasak treba staviti na dva područja: stvaranje kapaciteta za unapređenje zakonodavstva i redefinisane uloge ministarstava za obrazovanje.
- Pretjerivanje u zakonodavstvu slabi izvršenje* 75 Mnoga zakonodavna tijela koja svoju legitimnost zasnivaju na novim principima zastupničkih vlada nemaju iskustva i još uvijek traže svoje pravo mjesto u upravljanju, tako da postoji istinski rizik od pretjeranog zakonodavstva koje donosi odluke na osnovu pojedinačnih slučajeva, što bi trebalo da spada u izvršnu oblast; na primjer, o statusu pojedinačnih privatnih škola ili koledža. Treba naglasiti da je uloga zakonodavstva da donese opšte državne propise i ciljeve i da provjerava da li ih izvršne vlasti poštuju. Pretjerivanje u zakonodavstvu stvara nedostatak odgovornosti izvršne vlasti i svodi ministre za obrazovanje na činovničku ulogu.
- Preporuke: Zakonodavne komisije treba da traže međunarodnu stručnu pomoć* 76 Za unapređenje zakonodavstva može se predložiti jedna praktična mjera. Sve skupštine u Bosni i Hercegovini, bilo na entitetskom ili kantonalnom nivou, su u službi stalnih zakonodavnih komisija. Ove komisije nemaju odgovarajuću unutarnju ekspertizu, niti traže vanjsku pomoć nezavisnih stručnjaka unutar BiH ili od evropskih zemalja. U specifičnim pitanjima kao što je zakon o obrazovanju treba da postoje mehanizmi koji će uključiti odgovarajuće ekspertize, preko kojih će se čuti mišljenja raznih stručnjaka i pripremati nacrti zakona koji će se davati na javnu raspravu. Nezavisne ekspertize mogu se od međunarodnih organizacija i akademija i stručnih udruženja obično dobiti uz relativno nisku naknadu. Stalne zakonodavne komisije trebaju aktivno koristiti ovakve mogućnosti.
- Centralna vlast treba da se koncentriše na strategiju i nepristrasnost* 77 Redefinisane uloge ministarstava za obrazovanje otežavaju određena ograničenja u BiH. Kao opšti zapadni trend, ključ za postizanje efikasnije raspodjele odgovornosti i funkcija u obrazovanju je dvojak: prvo, da se centru dodijeli nadležnost nad formulisanjem politike/strategije i da se obezbijedi jednakost pristupa (ponovna raspodjela po područjima koja su u nepovoljnom položaju), kao i kvalitet i dosljednost programa obrazovanja; i drugo, da se na niže nivoe prenese odgovornost i nadležnost (uključujući i budžet i nadležnost nad troškovima) da programe implementiraju fleksibilno i kreativno unutar normi koje određuje centralna vlast.
- Centralizacija unutar kantona i RS* 78 Ova struktura, uobičajena u zapadnoj Evropi, nije pogodna za politički kontekst u BiH koji dozvoljava fragmentaciju funkcija kao što su nastavni planovi i programi i udžbenici, i sprječava praktičnu preraspodjelu funkcija koja je potrebna u federalnim sistemima. Prenos nadležnosti nad budžetom i rashodima karakterističan za bivšu Jugoslaviju recentralizovan je u RS i deset kantona od kojih svaki radi kao centralizovana administracija unutar svoje teritorije. Tako

ono što se naziva «decentralizovani» sistem obrazovanja u BiH ima vrlo malu korist u smislu lokalnog jačanja istinski decentralizovanog sistema.

*Slaba  
ministarstva  
doprinosu  
politizaciji  
obrazovanja*

79 Drugu prepreku boljoj praksi i efikasnosti predstavlja paralelizam koji preovladava u nekim ministarstvima. Ondje gdje zamjenik ministra - kao što je slučaj u Federaciji i kantonima sa mješovitim stanovništvom u Srednjobosanskom i Neretvanskom kantonu - predstavlja izbornu jedinicu i politički program koji nisu isti kao i ona izborna jedinica i program rada koje predstavlja ministar, postoje jaki poticaji koji vode ka tome da jedna strana vrši svoje nadležnosti putem zvaničnih sredstava, dok druga pribjegava nezvaničnim aranžmanima i na taj način dalje doprinosi neefikasnoj upotrebi javnih resursa, skretanju fokusa na politička pitanja i fragmentaciji sistema. Na nivou Federalne vlade problem je usložen izuzetno nejasnom izvršnom odgovornošću Federalnog ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport koje je jedino odgovorno za nedefinisan pojam «koordinacije» između kantona i za one obrazovne funkcije i obaveze koje su mu eksplicitno dodijeljene od strane kantona. Područja sa većinskim hrvatskim stanovništvom ne prenose odgovornosti niti prihvataju centralnu koordinaciju od Federacije, podržavajući na taj način shvatanje da je Federalno ministarstvo za obrazovanje, nauku, kulturu i sport institucija u kojoj dominiraju Bošnjaci.

*Moguća su  
poboljšanja  
unutar kantona i  
RS*

80 Uz strukturalna ograničenja koja je obrazovanju nametnuo Dejtonski sporazum, efikasniju i racionalnu preraspodjelu funkcionalne vlasti koja će na najbolji način služiti interesima javnog obrazovanja u BiH nije moguće sprovesti u kratkom vremenu. Kao drugo dobro rješenje kantonalna ministarstva za obrazovanje i Ministarstvo za obrazovanje u RS, zajedno sa zakonodavnim vlastima, zaista imaju snage da ponovo sagledaju njihovu vlastitu ulogu i funkciju u trenutno podijeljenom sistemu u namjeri da fokusiraju svoje vlastite funkcije na procjenu i na potporu kvaliteta prenosom ovlaštenja na lokalne vlasti da upravljaju sredstvima. Interesantan primjer takve jedne inicijative je odluka kantonalnih ministarstava u Tuzli da se probno uvede mehanizam finansiranja posebno za svaki studentski objekat radi prenošenja nadležnosti nad rashodima na opštine i škole (vidi boks 3 na strani 34).

81 U smislu neefikasnosti i skretanja fokusa što je karakteristično za paralelne institucije Federacije i mješovitih kantona, ne bi bilo velike koristi u trenutnom političkom kontekstu ponuditi jednostavna racionalna rješenja sa ciljem povećanja kooperacije i efikasnosti - kao što je, na primjer, kombinovanje kantonalnih administracija i jačanje Federalnog ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport. Spremnost da se plati cijena paralelizma bar do nekog stepena je očita kod dijela većine političkih vlasti na svim stranama. Ovakva situacija se neće promijeniti sve dok se javnost sama ne umori od plaćanja ove cijene i dok se ne okrene nacionalnoj retorici u kontekstu sve jačeg kretanja ka evropskoj integraciji. Jedan od načina da se ubrza ovo kretanje u javnoj perspektivi je, ustvari, proizvodnja takve vrste informacija koje uglavnom nisu postojale u vrijeme pisanja ovog izvještaja, a koje će se fokusirati na podatke o tome koja sredstva se daju za obrazovanje u BiH i o tome šta javnost dobiva za sredstva koja ulaže u smislu performansi sistema (vidi niže dato poglavlje).

- Pomjeranje fokusa na performase sistema*
- 82 S obzirom na Federalno ministarstvo za obrazovanje, nauku, kulturu i sport, potrebno je kratkoročno staviti naglasak na njegovu ulogu centra za političke analize, savjete vezane za politiku i razvoj dugoročne strategije. Pošto u skorije vrijeme niti jedan kanton neće biti obavezan da od ove institucije prihvata savjete vezane za politiku i strategiju, na kraju će biti primorani da reaguju na ponude na tehničkoj osnovi, što će na kraju dovesti do javne debate o obrazovanju. Poglavlje dato dolje fokusira se, ustvari, na potrebu promjene fokusa sa te debate o nacionalističkim politikama na debatu o performansama sistema, efikasnom korištenju javnih sredstava i evropskoj integraciji.

### **B. Stvaranje predznanja potrebnog za osnovano donošenje odluka**

- 83 Obrazovne vlasti ni na jednom nivou u Bosni i Hercegovini ne poklanjaju pažnju značajnim oblastima sticanja znanja i usmjeravanja informacija u obrazovanju. Ovom se nije poklanjalo mnogo pažnje ni u bivšoj Jugoslaviji, kako na centralnom federativnom nivou koji nije prikupljao značajne podatke mada je imao pravo na to, tako ni na nivou bivših federativnih republika u kojima je stvaranje centralnog znanja i analiza osnovnih podataka bila slaba, dijelom kao posljedica prerogativa samoupravljanja.
- Sticanje znanja i usmjeravanje informacija u obrazovanju su zanemareni*
- 84 U Bosni i Hercegovini one osnovne ulazne i izlazne informacije o sistemu koje sakupljaju činovnici zaposleni u sektoru obrazovanja ili statističke institucije na nivou entiteta, rijetko se podvrgavaju analizi ili koriste kao osnova kod donošenja odluka. Politička analiza i istraživanja skoro da se uopšte ne vrše u krugovima činovništva zaposlenog u sektoru obrazovanja niti na akademijama, tako da još uvijek ne postoje konzistentne kvalitetne informacije o performansama sistema. Javnost ne dobija informacije o finansiranju javnog obrazovanja i mali je broj otvorenih, informacijama potkrijepljenih debata koje se vode o korištenju malih sredstava koja se daju za obrazovanje. Javne rasprave koje se vode o obrazovanju su, prema tome, slabo potkrijepljene informacijama, one imaju anegdottični karakter i politički su neobjektivne.
- 85 Nasuprot tome, vlade zapadnoevropskih zemalja su daleko otišle na svom putu popuštanja sve većem javnom pritisku za veću odgovornost i prilagodljivost. Objavljivanje pravovremenih informacija o radu pojedinih škola je samo dio tog zahtjeva; jednako važna je i dostupnost i jasnoća zvaničnih podataka o nacionalnim ispitima i aktivnostima vezanim za vanjsku evaluaciju.
- Izgradnja kulture informisanja*
- 86 Izgradnja kulture informisanja u bosansko-hercegovačkoj obrazovnoj zajednici - koja je preduslov izbalansiranosti trenutnog fokusa na nacionalnim strankama - zahtijeva dvojak operativni pristup. Prvi cilj je kreiranje pouzdanih ulaznih i izlaznih informacija o sistemu obrazovanja putem stvaranja modernih menadžment informacionih sistema, a drugi cilj je razvoj kapaciteta za procjenu sveukupnog rada i rezultata rada sistema.

*Bolje menadžment informacije*

- Preporuka* 87 U zajedničkom interesu identifikovanja minimalno prihvatljive saradnje i koordinacije konstitutivnih grupa biće potrebno da 12 BH ministarstava obrazovanja, od kojih su neka podijeljena na dva dijela, postignu sporazum o zajedničkoj grupi osnovnih informacija o ulaznim i izlaznim informacijama sistema (kao što su na primjer diplomirani studenti) koje će međusobno razmjenjivati i o zajedničkom obliku u kom će prikupljati i davati takve informacije. Koncipirani elaborat čiju su izradu finansirali UNDP i UNESCO identifikuje široke konture modernog menadžment informativnog sistema za obrazovanje za različite bosansko-hercegovačke sisteme obrazovanja. On grupiše sistemске procese u podsisteme uključujući procese obrazovanja, zakonodavstvo, upravljanje školama, administraciju, finansiranje i komunikacije. Pilot projekat na nivou kantona je trenutno u početnoj fazi realizacije u Srednjobosanskom kantonu (vidi uokvireni tekst). Zavisno od rezultata, sistem zasnovan na kantonalnom pilot projektu biće preporučen za svih deset kantona i za RS. Uloga Federalnog ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport (osim mobilizacije fondova) u ovom projektu tek treba da se definiše. Federalno ministarstvo bi u najmanju ruku trebalo da ima pristup javnim informacijama koje daje ovaj sistem a koje se koriste u svrhe razvoja vlastite politike i strategije.
- Ugledanje na UNDP/UNESCO-ov koncept za obrazovanje iz menadžment informativnih sistema*

## Boks 1

**Pilot projekat za menadžment informativni sistem (MIS) za obrazovanje u Srednjoj Bosni**

Od pilot projekta za menadžment informativni sistem za obrazovanje u Srednjobosanskom kantonu sa "mješovitim" stanovništvom ne očekuje se samo da demonstrira izvodivost početnog modela modernog menadžment informativnog sistema za obrazovanje za primjenu širom BiH, nego također da pokaže do kog će stepena konstitutivne grupe u Kantonu saradivati u razvoju i održavanju transparentnog informativnog sistema u cijelom Kantonu.

Pilot projekat koji se finansira iz priloga italijanskog Trust Fund-a Svjetskoj banci, zasniva se na sljedećim ciljevima:

- određivanje osnovnih potreba za statističkim podacima o obrazovanju na primarnom i sekundarnom nivou u Kantonu uz konsultacije sa svim dioničarima;
- razvoj računarskog softvera za prikupljanje podataka, upoređivanje i izradu izvještaja kao početni model menadžment informativnog sistema za obrazovanje;
- pružanje pomoći, na kantonalnom i školskom nivou, izradi pilot softvera, poboljšanje hardvera kojim raspolaže Kanton i obučavanje osoblja za korištenje ove opreme;
- pružanje pomoći, na kantonalnom i školskom nivou, za povećanje menadžmentskih sposobnosti javnog sektora baziranih na informacijama; i
- provjera izvodivosti informativnih sistema zasnovanih na školama i kantonu, kao i izvodivosti unakrsne saradnje između konstitutivnih grupa u izradi standardnih obrazaca za unošenje informacija, da bi se olakšalo upoređivanje i transparentnost u kantonima/entitetima.

*Mjerenje rezultata obrazovanja*

*Rezultati u obrazovanju su opšti rezultati procesa obrazovanja*

- 88 Rezultati u obrazovanju su, u širokom smislu, rezultati procesa obrazovanja. Oni podrazumijevaju pismenost, društvene sposobnosti, opšte znanje, vještine potrebne za tržište rada, građanske sposobnosti i druge sposobnosti koje se njeguju kroz formalno obrazovanje, za razliku od uspjeha postignutih obrazovanjem koji se reflektuju u stopi participacije, broju diplomiranih studenata, itd. Trenutno nepostojanje dobro definisanih krajnjih ciljeva doprinosi tome da sistem obrazovanja ne reaguje na zahtjeve nove tržišne ekonomije i na izazove sa kojima se suočava Bosna i Hercegovina u smislu društvene kohezije. U mnogim zemljama pedagozi su preuzeli izazov pokušavajući da željene rezultate prenesu u specifične standarde uspjeha i rada učenika po godištima, razredima i tipu škole. Standardi tog tipa su neizbježno nepotpuni, ali mogu dati neka uporedna obilježja za procjenu rada sistema, kao i pojedinačnih institucija i nastavnika. Orijehtacija na osnovu rezultata je, prema tome, koristan elemenat javne odgovornosti za one koji donose odluke u pluralističkom društvu.
- 89 Trenutno u Bosni i Hercegovini studente ocjenjuju nastavnici na nivou škole na nestandardizovan način. Individulana procjena koju vrši nastavnik je, naravno, od ključnog značaja za efikasan proces nastave. Međutim, nepostojanje komparativnih informacija o radu učenika onemogućava praćenje postizanja opštih ciljeva procesa; niti se sistem može lako predočiti javnosti koja trenutno raspolaže sa malo objektivnih informacija na osnovu kojih može suditi o kvalitetu onoga što se pruža njihovoj djeci.

*Preporuka: Osnivanje državne Agencije za standardizaciju i procjene*

- 90 Danas se u zemljama Zapadne Evrope sve više odgovornost za stručni rad na praćenju i certificiranju obrazovnih standarda institucionalno odvaja od ministarstava za obrazovanje da bi se tako obezbijedila javna odgovornost političkih vođa i unaprijedila stručna debata o obrazovanju, za razliku od politički neobjektivizirane debate. Preporučuje se osnivanje autonomne službe na državnom nivou, čiji će zadatak biti definisanje stručnih standarda i procjena rezultata postignutih na osnovu tih standarda u BiH. Na ovo bi trebalo gledati kao na «najbolje praktično» rješenje da bi se odgovorilo na potrebe praćenja rezultata sistema u cijeloj BiH. Organizaciju na državnom nivou treba posmatrati kao preduslov obezbjeđenja profesionalizma i objektivnosti u takvoj politički krajnje napetoj atmosferi. Mogući mandat i institucionalno organizovanje dato je u boksu 2 dolje.
- 91 Jasno je da osnivanje bilo kakve javno finansirane institucije za obrazovanje na nivou države u Bosni i Hercegovini povlači za sobom osobite pravne teškoće koje treba razvrstati zajedno sa Uredom Visokog predstavnika. Ipak, pitanje zakonske forme takve institucije je u osnovi od drugorazrednog značaja sve dok je osiguran profesionalni integritet institucije. U toj debati treba istaknuti slijedeće principe:
- Uloga agencije treba biti savjetnička i ona neće imati linearnu vlast nad postojećim entitetima, kantonalnim ministarstvima ili drugim obrazovnim

institucijama.

- Agencija treba da bude odgovorna u odnosu na mandat, finansiranje i izvore finansiranja na državnom nivou da bi se obezbijedila mogućnost poređenja u cijeloj BiH.
- Agencija treba da bude nezavisna (unutar svoje odgovornosti prema vladajućem tijelu) u smislu svoje vlastite profesionalnosti i rukovođenja osobljem.
- Agencija mora imati pristup informacijama o sistemu, kao i pristup školama na svim područjima BiH u svrhu vršenja procjene.

*Struktura  
menadžementa  
Agencije*

- 92 Takva jedna agencija bila bi zasnovana na dva nivoa rukovođenja: odbor i direkcija. Odbor bi bio sastavljen od tri tipa predstavnika - imenovanih stručnih instruktora ili administratora, predstavnika stručnih organizacija, udruženja i trgovine, i međunarodnih predstavnika. Zadatak odbora bi bio da nadzire aktivnosti agencije i da snosi odgovornost za strategiju, uključujući imenovanje direkcije, odobravanje finansijskih pitanja i ciljeva postavljenih u godišnjem planu rada. Članovi direkcije bili bi direktor i drugi iskusni stručnjaci, koje bira odbor na određeno vrijeme i koji bi za svoje upravljanje bili odgovorni agenciji.
- 93 Uspostavljanje stalne strukture za standarde i procjenu mogao bi biti jedinstven i veoma značajan korak koji bi Bosna i Hercegovina mogla poduzeti u kratkom roku da bi pratila rad obrazovanja na osnovu zapadnoevropskih standarda o dostignućima u obrazovanju i da bi unaprijedila vrijednost odgovornosti u svom vlastitom sistemu obrazovanja. Osim toga, u datom političkom kontekstu obrazovnih sadržaja u BiH danas, uspješno osnivanje takve institucije trebalo bi posmatrati kao ključni korak u depolitizaciji čorsokaka u obrazovanju danas, a samim tim i u započinjanju procesa definisanja vladajuće strukture u svrhu unapređenja rada i brže evropske integracije, prije nego to posmatrati kao promoviranje nacionalističkih političkih ciljeva.

## Boks 2

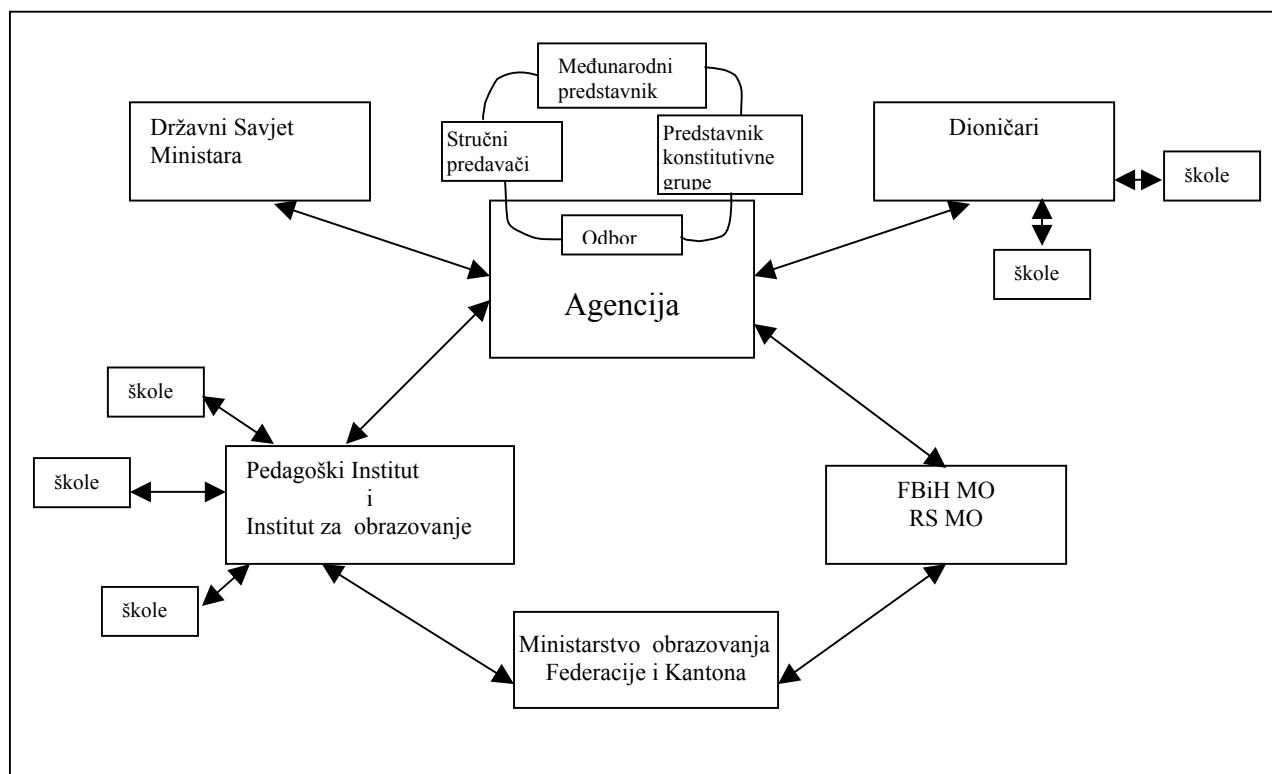
### **Mandat Agencije za standardizaciju i procjene**

Predloženoj Agenciji za standardizaciju i procjene treba dati precizan operativni mandat, kako slijedi:

- Unapređenje razumijevanja i podrške među svim zainteresovanim stranama uključivanjem političkih entiteta, stručnjaka, industrije i trgovine, roditelja i javnosti u širem smislu u ciljeve i rad Agencije;
- da, čim to bude izvodivo, na osnovu uzorka vrši procjene kod ključnih predmeta (jezici i matematika) u ključnim fazama (četvrta i osma godina školovanja) da bi obezbijedila prvu mjeru efikasnosti sistema obrazovanja. Da, osim toga, priprema sredstva za univerzalnu procjenu uspjeha kod učenika u dugoročnom periodu.

- da analizira podatke i publikuje izvještaje za ministarstva, namijenjene školama i javnosti, kao i detaljne tehničke izvještaje namijenjene stručnjacima;
- da kontroliše postojeću ekspertizu i razrađuje dodatne ekspertize među njenim izvršiocima da bi školama omogućili bolju procjenu rada učenika iz drugih predmeta i u drugim fazama (napr. kroz obuku i uvođenje testiranja);
- da unaprijedi koncept završnih ispita (osobito sa ciljem postizanja kvalifikacija koje priznaju i druge evropske zemlje), da vodi pilot projekte kojima će se to provjeriti, da, ukoliko u budućnosti bude politički prihvatljivo, vodi razvoj nacionalnog sistema ispitivanja (kako bude dobila mandat od agencijskog Odbora i pod uslovom da dobije jednoglasnu saglasnošću svih kantonalnih ministarstava za obrazovanje).

Na donjem dijagramu prikazane su moguće veze sa drugim obrazovnim i političkim institucijama:



### C. Unapređenje administracije u oblasti obrazovanja

*Jačanje administracije na svim nivoima je hitno potrebno*

94 OHR izvještava da na teritoriji Bosne i Hercegovine postoji očito razočarenje radi prevelike politizacije administracije u oblasti obrazovanja i jasno opažanje da sistem ne uspijeva osigurati odgovarajuće obrazovne standarde u poređenju sa ostatkom Evrope. Kako je gore navedeno, nažalost ne postoje pouzdani i čvrsti indikatori o radu sistema pomoću kojih bi se potvrdili ili opovrgli ovi osjećaji - što samo po sebi odražava nemogućnost držanja koraka sa evropskim standardima u smislu procjene performansi. Stvaranjem javne



osnove znanja potrebne za obrazovanje, obrazovna administracija će neminovno biti izložena sve većem pritisku, jer će se od nje tražiti da pruža visokokvalitetne usluge. Jačanjem kapaciteta i osjećaja svrhe postojanja ministarstava, škola i pratećih institucija jeste pitanje prioritete prirode koje se na kraju mora fokusirati na ličnu odgovornost pojedinačnih donosilaca odluka, kao i na potrebu za povećanjem tehničkih i menadžerskih kapaciteta sistema.

#### *Kvalifikaciona osnova ministarstava obrazovanja*

- 95 Brzo osnivanje 12 ministarstava za obrazovanje u Bosni i Hercegovini, praćeno odlaskom stručnjaka iz zemlje i gubitkom bivše mreže i struktura participacije, neminovno je sa sobom donijelo gubitak smjernica i slabljenje kompetencija. Osim toga, kako je prethodno pomenuto, **brojne** moderne administrativne sposobnosti - političko istraživanje, razni nivoi evaluacije performansi, informacioni menadžment, procjene učenika i nastavnika, javni odnosi, procjene korisnika, itd. - tradicionalno nedostaju u BiH. Razvoj ovih sposobnosti na svim stranama i na svim nivoima biće jedan od ključeva profesionalizacije i depolitizacije debata o javnom obrazovanju u BiH.
- Preporuka:* 96 Identifikovanje nedostatka stručnosti na polju javnog menadžmenta i rješavanje potreba obučavanja su isto tako značajne funkcije o kojima ministarstva treba da razmišljaju i da ih ponovno uspostave, kao i davanje informacija koje će omogućiti bolju analizu i donošenje odluka. Još uvijek relativno mala ministarstva predstavljaju ustvari odlučujuću prednost, jer je time omogućen relativno brz napredak - uz pretpostavku potrebne predanosti zadacima. Ministarstva treba da se fokusiraju na izgradnju kapaciteta potrebnih za javnu upravu, kontrolu kvaliteta i evaluaciju uz prenos kapaciteta za finansijski menadžment i implementaciju programa u školama i/ili opštinama. Prednost nad stvaranjem kapaciteta unutar organizacije treba dati vanjskim saradnicima i ugovorima sa stručnjacima za sve stručne usluge.
- 97 Posebno kantonalna ministarstva treba da i dalje ostanu male politički orijetisane institucije. Osoblje treba upošljavati na osnovu znanja o javnom upravljanju - onoliko koliko ono postoji i ukoliko ga taj sektor može pridobiti - a ne samo ranije nastavnike i osoblje sa velikom tehničkom ekspertizom u obrazovanju. U nedostatku raspoloživog znanja i vještina, prioritet treba dati edukaciji postojećeg osoblja i vanjskim saradnicima.

#### *Pedagoški instituti*

*Pedagoški instituti treba da imaju koristi od predložene Agencije za standardizaciju i procjene*

- 98 Pedagoški instituti postoje u Republici Srpskoj i kantonima sa bošnjačkom većinom, osim Unsko-sanskog kantona, gdje se ove funkcije vrše kao dio strukture ministarstava. U Srednjobosanskom kantonu ne postoji pedagoški institut. Kantoni sa većinskim hrvatskim stanovništvom i hrvatske obrazovne uprave u mješovitim kantonima imaju jedan institut za obrazovanje koji je odgovoran kantonalnim ministarstvima, odnosno paralelnom ogranku kantonalnih ministarstava.

- 99 Odgovornosti instituta se neznatno razlikuju, ali njihove osnovne funkcije uključuju nešto ili sve od dolje navedenog:

*Trenutni zadaci  
pedagoških  
instituta*

- Savjetovanje ministarstava o nastavnim planovima i programima i novim zakonskim propisima.
- Prikupljanje statističkih i drugih informacija od škola.
- Procjena kvaliteta škola.
- Obavješćavanje o upošljavanju nastavnog osoblja, procjenjivanje i potvrđivanje njihovih kvalifikacija.
- Obezbjedenje mogućnosti stručnog usavršavanja za nastavno osoblje i organizovanje edukativnih kurseva unutar škola.
- Procjena planova za razvoj škola.

- 100 Pedagoški instituti, osim možda dvije zadnje pomenute funkcije, nisu u mogućnosti da izvršavaju zadatke koji su im dodijeljeni. Ovi instituti niti imaju odgovarajuće rukovodno osoblje niti znanje potrebno za vršenje procjena, niti primaju dovoljno sredstava za vršenje njihove primarne funkcije - primjene mandatom određenih nastavnih planova i programa. Trenutno, oni doprinose usitnjenosti sistema i praksi kojom se implementacija nastavnog plana i programa zasniva na pristupu baziranom na pojedinim predmetima.

*Redefinisanje  
profesionalne  
uloge  
pedagoških  
instituta*

- 101 Kao što je gore rečeno za ministarstva i pedagoški instituti, kao davaoci usluga, treba da redefinišu svoju ulogu u sistemu u kom je kontrola ulaznih informacija manje važna od praćenja rada i davanja povratnih informacija i potpore unapređenja znanja i iskustva. Osim redefinisanja uloga koje ne moraju biti standardizovane, postojeći pedagoški instituti će na kraju morati proširiti svoju nadležnost i van granica kantona, a po mogućnosti i preko entitetskih granica, približno onako kako to jedinstveni Institut za obrazovanje u Mostaru već radi. Pošto je malo vjerovatno da će se centralizovano finansiranje ovih institucija u kantonima i ostvariti, moguća alternativa je da se oni stave u konkurentni položaj tako što će neke svoje usluge nuditi tržištu van entiteta da bi pokrili većinu svojih troškova i opravdali svoje dalje postojanje. U tom kontekstu, skoro je sigurno da će biti potrebno da pedagoški instituti na neki način specijaliziraju svoje usluge - neki u oblasti stranih jezika, neki u informatici, neki u oblasti egzaktnih nauka, itd. - jer pod pretpostavkom da će finansiranje i dalje biti ograničeno, niti jedan institut pojedinačno neće moći pokriti sve funkcije i kompetencije.

*Preporuka  
Ne osnivati nove  
pedagoške  
institute*

- 102 U međuvremenu, imajući u vidu trenutna ograničenja i dalje finansiranje, ne treba osnivati nove pedagoške institute. Osim toga, treba postaviti pitanje postojanja novoosnovanog pedagoškog instituta u malom kantonu Goražde jer višak kapaciteta i režijske troškove treba smanjiti, a ne povećavati.
- 103 Takođe je potrebno napomenuti da bi pedagoški instituti bili prvi institucionalni korisnici usluga gore predložene Agencije za standardizaciju i procjene. Agencija bi im dostavljala pouzdane parametre postignutih uspjeha i podatke o mogućnostima umrežavanja što bi povećalo njihov osjećaj svrsishodnosti i značaja u sistemu obrazovanja. Zato bi ovi instituti trebali biti aktivno uključeni u osnivanje i razvoj Agencije i i ponuditi resurse u svrhu potpore ove inicijative i redefinisanja njihove vlastite uloge da bi je upotpunili.

*Inspektori*

*Postavlja se pitanje da li su inspektori i dalje potrebni*

- 104 Federacija Bosna i Hercegovina, kantonalna ministarstva za obrazovanje i Republika Srpska zapošljavaju inspektore da bi se obezbijedilo poštivanje zakona o obrazovanju. U većini slučajeva efikasnost njihovog rada zavisi od informacija koje dobiju putem upitnika upućenih školama i ustanovama za visoko obrazovanje ili iz sekundarnih izvora. Od inspektora se pored toga mogu tražiti i savjeti oko pripreme nacrtu novih zakona o obrazovanju i njihove primjene.

*Preporuka:  
Izvršiti preraspodjelu sredstava za razvoj MIS-a*

- 105 Postavlja se pitanje da li uloga koja je sada dodijeljena inspektorima opravdava njihovo dalje postojanje. Praćenje provedbi zakona, savjetodavna uloga i prikupljanje informacija izgleda kao nepotrebno dupliranje nekih tekućih odgovornosti pedagoških instituta. Osim toga, inspektorat koji vrši kontrolu je protivan duhu sistema orijentisanog ka rezultatima, vanjskoj evaluaciji i umreženosti. Treba razmotriti pitanje ukidanja funkcija inspektorata i iskorištenja tako oslobođenih kadrovskih i drugih resursa za rad pedagoških instituta ili za osnivanje i održavanje usluga menadžment informativnog sistema za obrazovanje.

*Škole*

- 106 Škole u BiH imaju znatnu autonomiju u obavljanju svakodnevnih aktivnosti, ali skoro sve odluke o korištenju ulaznih informacija i materijala - nastavni plan i program, udžbenici, pomoćni materijal - dolaze iz kantonalnih ministarstava/ministarstva u RS. Dok se otvaranje novih radnih mjesta kontroliše iz centra, škole ipak vode razgovore i vrše odabir nastavnog kadra putem otvorenih konkursa, što je jedan primjer dobre i moderne prakse. Osnovna slabost, ako se vrši poređenje sa mnogim progresivnim zapadnoevropskim sistemima, je ta da škole ne mogu imati adekvatnu ulogu u smislu davanja prioriteta svojim vlastitim potrebama i upravljanja svojim vlastitim resursima u svrhu zadovoljenja tih potreba. Upravljanje školama se teoretski vrši preko školskih odbora, ali kako im je data centralna kontrola, uloga tih odbora je uglavnom mobilizacija dodatnih lokalnih investicija za škole bez sredstava.

*Preporuka:  
Razmotriti ulogu i procedure školskih odbora, ukinuti naknade*

- 107 Onako kako su sada osnovani, školski odbori ne odražavaju niti služe dovoljno širokim društvenim i lokalnim interesima. Imenovanja su izgleda izpolitizovana i nisu uslovljena nikakvom regularnom demokratskom procedurom. Biće osobito značajno učiniti da ova institucija u većoj mjeri predstavlja lokalne interese i obezbijediti da politička opredijeljenost ne bude faktor prilikom imenovanja. Osim toga, praksa davanja naknade članovima odbora stvara vanjski poticaj i treba je ukinuti. Funkciju i osnovni princip ovih odbora treba ponovo razmotriti da bi se proširio njihov obim - ali samo u kontekstu stvarne decentralizacije koja školama i školskim odborima daje nešto čime će upravljati.

*Preporuka:  
Razmotriti*

- 108 U tom kontekstu, kantone i RS treba potaći da razmotre nove pristupe finansiranju obrazovanja koji školama daju ovlaštenja, kao i to da redefinišu

*raspodjelu sredstava školama i ministarstvima*

ulogu centralnih ministarstava. Nadležne vlasti trebaju razmotriti sistem «raspodjele sredstava» prema kojoj se centralni prihod prenosi na lokalne obrazovne vlasti na pravičnoj osnovi, po glavi učenika. Takav jedan sistem uključio bi dva sljedeća ključna elementa na koje je stavljen naglasak u pilot projektu koji će se implementirati u Tuzlanskom kantonu.

*Dotacije za opštu svrhu i formula za finansiranje*

- 109 Kada se jednom u kantonima/RS odredi relativni prioritet u obrazovanju u smislu ukupne dodjele sredstava - u konkurenciji sa drugim sektorima i prioritetima - raspodjela sredstava za obrazovanje bilo školama ili ministarstvima bi se vršila u vidu dotacije za opštu svrhu na osnovu formule po glavi učenika. Takav pristup finansiranju obrazovanja dat u vidu formule - uobičajen u zapadnoj Evropi i Sjevernoj Americi i nedavno usvojen i u Mađarskoj, Poljskoj i Češkoj republici - pomogao bi da se obezbijedi pravičnost i da se da snažan poticaj zvaničnicima da upravljaju sredstvima na efikasniji način. Formula se može prihvatiti tako da se uzmu u obzir postojeći dispariteti (posebne norme finansiranja u urbanim i ruralnim sredinama, na primjer) i da se dozvoli dodatna potrošnja za programe u područjima sa slabim rezultatima. U takvim aranžmanima trebalo bi zadržati od kantona/RS datu javnu skalu nagrađivanja nastavnika i drugih zaposlenih u sektoru obrazovanja. Uvođenje finansiranja po glavi učenika bi također znatno doprinjelo transparentnosti u smislu dodjele sredstava u svim etničkim grupacijama.
- 110 Kao što je ranije pomenuto, uprkos tradiciji lokalnih savjeta za upravu i finansiranje, prioritet bi morao biti dat pomaganju školskih uprava, školskih odbora i/ili opštinskim upravnim strukturama da bi se razvila njihova sposobnost javne uprave i da bi se redefinisala funkcija lokalnih školskih odbora i udruženja roditelja.

## Boks 3

**Finansiranje u Tuzli putem dotacije za opštu svrhu**

Pilot projekat za finansiranje putem dotacije za opštu svrhu, mehanizam finansiranja po učeniku predviđen je za implementaciju u Tuzlanskom kantonu u 2000. uz podršku Svjetske banke. Tuzlanski pilot projekat će biti razvijen kao jedinstven model opšteg menadžment informativnog sistema u obrazovanju.

- Prvi korak je određivanje relativnih prioriteta u obrazovanju u smislu sveukupne podjele sredstava u Kantonu za školsku godinu 2000.-2001. Zadržat će se od strane centra određena skala plata za nastavni kadar i druge zaposlene u obrazovanju, kao i druge norme koje regulišu potrošnju.
- Za pilot projekat biće određen izvjestan broj opština ili škola. Još nije određen stepen decentralizacije - na škole ili opštine - i moguće je da će se isprobati obje mogućnosti.
- Kada se odredi okvir budžeta za obrazovanje, ove dotacije će se određenim opštinama ili školama dodijeliti na osnovu formule finansiranja po učeniku/studentu.
- Ta formula će se u početku izraditi tako što će se voditi računa o postojećim disparitetima (na primjer, posebne norme za urbane i ruralne sredine za finansiranje po učeniku). Ako se i kada se identifikuju posebni problemi rada u izvjesnim područjima ili vrstama škola, za ciljane programe može se unutar formule odobriti dodatna potrošnja.

Pomoć u okviru ovog pilot projekta će se dati za dva cilja. . Prvo, stručnjaci će kantonalnim i lokalnim vlastima pomoći da ponovo razmotre strukture vlasti u školama i opštinama, uključujući i lokalne školske odbore i udruženja roditelja - čiji mandat nije dovoljno objašnjen u kantonalnim zakonima. Naročito će se od školskih odbora očekivati da imaju važnu ulogu u definisanju lokalnih prioriteta u obrazovanju i u dodjeli sredstava za ostvarivanje tih prioriteta. Drugo, omogućiće se obučavanje u svrhu poboljšanja sposobnosti u oblasti javne uprave na svim nivoima sistema - kantonalnom, opštinskom i školskom. Obučavanje će obuhvatiti tehničko znanje potrebno za rad sa takvim mehanizmom finansiranja, kao i znanje iz menadžmenta i komunikacija potrebno za definisanje prioriteta u potrošnji i obezbjeđenje lokalne odgovornosti.

## V

**C. Tabele u tekstu**

Tabela 1 - Proporcije rashoda lokalne vlade koji se finansiraju iz državnih sredstava

Tabela 2 - Prihod od poreza per capita, ukupni rashodi i rashodi u sektoru obrazovanja, BiH, Federacija, 1998.

Tabela 3 - Upis, dodjela sredstava i pojedinačna potrošnja

Tabela 4 - Nagrađivanje nastavnog kadra sa punim radnim vremenom u kantonima 3,5,7 i 9 i RS, 1998.

Tabela 5 - Broj učenika i nastavnika i odnos broja učenika prema broju nastavnika

Tabela 6 - Broj stručnih nastavnika i ukupan broj nastavnika zaposlenih u kantonima, 1999.

Tabela 7 - Sredstva za investicionu potrošnju, 1999.

Tabela 8 - Unutrašnja struktura rashoda u obrazovanju, 1999.

Tabela 9 - Goražde Drina (Kanton 5) Unutrašnja struktura budžeta za osnovno i srednje obrazovanje

Tabela 10 - Plate nastavnog osoblja kao postotak rashoda u osnovnom i srednjem obrazovanju, za određene kantone

Tabela 11 - Prosječan broj fakultetskog kadra sa punim radnim vremenom po fakultetu

**Tabele u priložima**

Tabela A1 - Broj škola i visokoškolskih institucija (javnih)

Tabela A2 - Broj učenika po školi po kantonu/RS

Tabela A3 - Odnos broja učenika prema broju nastavnika po kantonu/RS

Tabela A4 - Sredstva iz budžeta za javno obrazovanje po učeniku/studentu u KM

Tabela A5 - Redovni učenici - predškolsko i osnovno obrazovanje

Tabela A6 - Redovni učenici - srednjoškolsko obrazovanje

Tabela A7 - Redovni studenti - visokoškolsko obrazovanje

Tabela A8 - Učitelji sa punim radnim vremenom - predškolsko i osnovno obrazovanje

Tabela A9 - Nastavnici sa punim radnim vremenom - srednjoškolsko obrazovanje

Tabela A10 - Profesori sa punim radnim vremenom - visokoškolsko obrazovanje

Tabela 11 - Dodjela sredstava iz javnog budžeta i rashodi u sektoru obrazovanja po nivou obrazovanja i ekonomskoj svrsi - 1999. Sredstva za obrazovanje u KM

Tabela 12 - Dodjela sredstava iz javnog budžeta i rashodi u sektoru obrazovanja po nivou obrazovanja i ekonomskoj svrsi - 1998. Sredstva za obrazovanje u KM

Tabela 13 - Dodjela sredstava iz javnog budžeta i rashodi u sektoru obrazovanja po nivou obrazovanja i ekonomskoj svrsi - 1997. Sredstva za obrazovanje u KM

Tabela 14 - Dodjela sredstava iz javnog budžeta i rashodi u sektoru obrazovanja po nivou obrazovanja i ekonomskoj svrsi - 1999. Sredstva za obrazovanje po nivou i vrsti rashoda u KM

Tabela 15 - Dodjela sredstava iz javnog budžeta i rashodi u sektoru obrazovanja po nivou obrazovanja i ekonomskoj svrsi - 1998. Sredstva za obrazovanje po nivou i vrsti rashoda u KM

**Boksovi**

Boks 1 - Pilot program menadžment informativnog sistema za obrazovanje u Srednjoj Bosni

Boks 2 - Mandat Agencije za standardizaciju i procjene

Boks 3 - Finansiranje u Tuzli putem dotacije za opstu svrhu

Boks 4 - Savjet za visoko obrazovanje

Boks 5 - Kvalitativni fond

## VI. PRIORITETI DJELATNOSTI

### A. Prioriteti djelatnosti po stepenu obrazovanja

- 111 Osnovne strukture obrazovanja se nisu promijenile još od kada je Bosna i Hercegovina bila dio Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije sa izuzetkom nešto sporijeg, ali simbolički značajnog razvoja obrazovanja u privatnom sektoru u kojem skoro u potpunosti dominira uticaj religije i finansija.

#### **Predškolsko obrazovanje**

*Predškolsko obrazovanje je preduslov za pripremu djece da uče efektivnije tokom redovnog obrazovanja*

- 112 U većini zapadnoevropskih zemalja, pohađanje predškolskih institucija je, premda dobrovoljno, generalno dostupno za sve one koji ga žele iskoristiti. Ova vrsta obrazovanja se smatra preduslovom za pripremu djece da uče efektivnije kada jednom dosegnu uzrast kada je obavezno pohađanje škole. Ovakva odredba je obično odgovornost ministarstva za socijalna pitanja ili obrazovanje, a za njeno ispunjavanje odgovorne su lokalne vlasti. Odredba je najefektivnija kada postoji saradnja između socijalnih službi i obrazovanja.
- 113 U Bosni i Hercegovini, dobrovoljno predškolsko obrazovanje odgovornost je opštine, a ono spada pod nadležnost socijalne službe. Ovo je bio najslabije razvijen i najneadekvatnije pružen stepen obrazovanja u bivšoj Jugoslaviji, sa svega 6% djece koja su pohađala ovo obrazovanje u 1980. god. u bivšoj Republici Bosni i Hercegovini naspram 90% u bivšoj Socijalističkoj Autonomnoj pokrajini Vojvodini. Trenutni broj djece u predškolskim ustanovama u Bosni i Hercegovini se optimistički procjenjuje na 10%. U nekim područjima ovaj vid obrazovanja je na veoma niskom nivou, što je najvjerovatnije rezultat oštećenih prostorija i finansijskih ograničenja. Uslijed nestanka finansijskih sredstava koja su opštine dobijale na račun finansiranja predškolskog obrazovanja, finansijske informacije su jednostavno nedostupne u jedinstvenoj formi i zbog toga je nemoguće ocijeniti adekvatnost, efikasnost ili efektivnost finansiranja.

*Preporuka: Predškolskom obrazovanju treba dati veći prioritet unutar obrazovnog budžeta*

- 114 Uprkos ograničenim odredbama, procedure upisivanja djece su jasno definisane i usvojeni su nastavni plan i program predškolskog obrazovanja. Obzirom da je predškolsko obrazovanje jedan od glavnih faktora u narednim učenikovim dostignućima, ono bi trebalo biti usko povezano sa glavnom tendencijom obrazovnog sektora. U društvu gdje postoje znatni socijalni i obrazovni nedostaci, predškolskom obrazovanju bi trebalo dati veći prioritet unutar obrazovnog budžeta, čak i ukoliko se bude pratio trend budućeg snižavanja starosne dobi za upis u školu, kao što je predloženo ispod.

#### *Specijalno obrazovanje*

*Koliko god je to moguće integracija redovnog sistema školovanja bi trebala biti prioritet*

- 115 U zapadnoevropskim zemljama, učenici sa posebnim obrazovnim potrebama se sve više obrazuju u redovnim školama, po logici da specijalne potrebe nisu fiksirane jednom zauvijek

i da socijalna i obrazovna integracija mogu poboljšati medicinske ili druge nepovoljne uslove. Ustanovljeno je da takavi pristupi nisu prikladni za sve učenike, posebno za one koji imaju ozbiljnije fizičke ili mentalne hendikepe.

*Preporuka: Treba razmotriti obrazovne odredbe za posebne potrebe*

- 116 U Bosni i Hercegovini, što se tiče predškolskog obrazovanja, odredbe za posebne obrazovne potrebe su zbog rata veoma loše. Trenutno, za oko 0.3% školske populacije je ponuđeno posebno obrazovanje nasuprot 2% u zapadnoj Evropi. Međutim, ova pododredba se vjerovatno može takođe pripisati nedostatku saradnje između redovnih i specijalnih škola i procjenama posebnih potreba koje se ustanovljavaju samo pri početnom upisu. Nedostatak redovne integracije vodi do izrazajnih pogrešnih raspodjela. Učenici kojima više ne treba posebna pomoć će najvjerovatnije ostati u tim školama dok oni kojima je takva pomoć potrebna u fazama koje slijede nakon upisa vjerovatno neće primiti tu pomoć. Poželjno je razmotriti i politike i prakse u ovoj oblasti.

*Osnovno obrazovanje*

*Obavezno obrazovanje je kraće nego u zapadnoevropskim zemljama*

- 117 Obavezno obrazovanje u Bosni i Hercegovini traje osam godina. Ovaj period je kraći nego u zapadnoevropskim zemljama. U Bosni i Hercegovini postoji prihvaćen prijedlog da bi se ovaj period trebao produžiti na devet ili deset godina. Pitanje kojim se bavilo još u bivšoj Jugoslaviji - da li bi osnovno obrazovanje trebalo početi u ranijoj starosnoj dobi, vjerovatno tako što bi se predškolsko obrazovanje uključilo u obavezno obrazovanje - i sada je aktuelno kao i prije. Smanjivanje starosne dobi učenika za upis, kako bi se osiguralo da su učenici upisani u školu već od 6 godina, po mišljenju većine pedagoga je opravdano. Iz toga bi proizašla jasna prednost popravljavanja nejednakosti prouzrokovanih trenutno veoma ograničenim uslovima za predškolsko obrazovanje. Moguće izmjene obrazovnog sistema i poboljšano korištenje svih prostorija i vaspitnog kadra može doprinijeti finansiranju ovih mjera.

*Preporuka: Smanjiti starosnu dob za upis u školu na 6 godina*

- 118 Jasno je da, smanjena starosna dob za upis u školu ima veoma važne implikacije za škole i nastavnike. Sistem školskih smjena u osnovnom obrazovanju je jedan aspekt koji će zahtjevati temeljan monitoring. Dvije školske smjene se smatraju normalnim. Iako ovo ograničava nastavni kadar u efektivnijem korištenju njihovih učionica, imajući u vidu nedostatak školskih prostorija, to predstavlja efikasan način osiguranja da svi učenici imaju priliku da pohađaju školu. Trenutno su u nekim oblastima uvedene tri smjene kao rezultat želje da se promovira segregacija u sistemu. Prenatrpanost i nedovoljno korištenje prostorija, ozbiljan problem o kojem postoji malo konzistentnih informacija, je posljedica unutrašnjih migracija izbjeglica između entiteta i kantona, ali isto tako prisutan i u mnogim administrativno-podijeljenim zajednicama. Iako je problem najčešći u kantonima Federacije, on je prisutan i u Republici Srpskoj, posebno duž međuentitetske granične linije gdje su školske prostorije, kao posljedica migracija uzrokovanih konfliktom i post-konfliktom segregacijom, prazne ili nedovoljno iskorištene.



- 119 Nedovoljno korištenje školskih prostorija, u cilju podržavanja i promovisanja segregacije, predstavlja očigledno trošenje veoma oskudnih javnih izvora za obrazovanje. U slučaju pretrpanosti prouzrokovane segregacijom, efektivnost obrazovanja je smanjena do jednog neprihvatljivog stepena zbog manjka slobodnih sati koje neka djeca moraju da provedu u školi i smanjenja vremena za učenje. U mjestima gdje postoji sistem triju školskih smjena, najmlađi učenici imaju najnepovoljniji raspored. Segregacija, samim tim veoma utiče na troškove i kvalitet obrazovnih odredbi. Iako se o tome ne može detaljno govoriti u ovom izvještaju potrebne su dalje analize, tražene od strane javnosti od koje se traži da plati troškove segregacije u sistemu, da bi se utvrdili ovi troškovi i negativan uticaj na kvalitet

### *Srednjoškolsko obrazovanje*

*Otpriblike oko 90% učenika prelazi sa osnovnog na srednjoškolsko obrazovanje ali svega 18% pohađa gimnaziju*

- 120 Srednjoškolsko obrazovanje je najkompleksijna faza obrazovnog sistema. U Bosni i Hercegovini, broj škola i disciplina uveliko prevazilazi one nađene u sektoru za post-obavezno obrazovanje zapadno-evropskih zemlja. Zahtjev je visok: oko 90% učenika prelazi sa osnovnog na srednjoškolsko obrazovanje kao i prije 20 godina, kada su male mogućnosti zaposlenja takođe bile navedene kao uzrok fenomena. Vrlo je vjerovatno da je visok zahtjev također rezultirao od širokog niza obrazovnih programa koji uključuju usmjerena zanimanja kao što su vozač, frizer, kuhar ili krojač, tehnička zanimanja kao što su električari ili hemičari, i *opšta* post-obavezna priprema za gimnaziju.
- 121 U Federaciji Bosne i Hercegovine samo 20% studenata ostvaruje pristup opštem post-obaveznom obrazovanju (gimnaziji), dok u Republici Srpskoj taj procenat iznosi svega 17%. Pristup različitim profilima je veoma nesrazmjernan i pogoršava problem prekomjerne specijalizacije u zanatskim i tehničkim sektorima. Po zapadnoevropskim standardima, cilj učestvovanja u opštem post-obaveznom obrazovanju bi trebao iznositi preko 50%.

### *Visok stepen nezaposlenosti u disciplinama usmjerenog i tehničkog srednjoškolskog obrazovanja*

- 122 Usmjerene škole, u kojima obično nema prijemnih ispita, predviđene su za učenike sa slabijim uspjehom u osnovnim školama. Ovaj oblik usmjerenog obrazovanja odražava bivša očekivanja za zapošljavanje u tradicionalnoj teškoj industriji i visokim zahtjevima za zanatske vještine u uslužnom sektoru. Sa kolapsom državnog industrijskog sektora, postoji manje formalnih prilika za zapošljavanje za one koji su obučavani u disciplinama bosnasko-hercegovačkog usmjerenog i u manjoj mjeri, tehničkog srednjoškolskog obrazovnog sektora.
- 123 Slični problemi su se javljali tokom posljednjih nekoliko decenija u mnogim zapadnoevropskim zemljama i uticali su na organizaciju srednjih škola i sadržaj njihovog nastavnog plana i programa. U zapadnoj Evropi je sad sasvim normalno podučavanje prenosivih vještina i kompetencija kao što su korištenje kompjutera, komunikacije, jezici, poslovno-upravno osposobljavanje na nivou usmjerenog i tehničkog obrazovanja, prije nego obučavanje za određenu vrstu zanimanja. Shodno tome, postoji takođe, povećan prijem široko baziranih usmjerenih obuka kao ekvivalent opštim obrazovnim kursevima, što poboljšava pokretnost između sektora obrazovnog sistema.

*Preporuke: (1) Razmotriti usmjerenu obuku u svjetlu radnog tržišta; (2) Uvesti opšte kvalifikacije; (3) Povećati pristup opštem obrazovanju; (4) Pripremiti ekonomiju da poduzme obuku za specijalne vještine*

- 124 Školsko obrazovanje je dio procesa doživotnog učenja i školska obuka za određeno zaposlenje je jedna nepotrebna zapreka ekonomiji i ličnom razvoju pojedinaca. Specifična obuka za neki određeni posao bi se trebala sprovoditi sa poslodavcem i agencijama za obuku i po mogućnosti bi trebala biti sprovedena u obliku javnog/privatnog partnerstva.
- 125 Ovi pronalasci iziskuju tri promjene. Prvo, uvođenje više opštih kvalifikacija ili šire baziranih diploma, koje zahtijevaju ne samo razvoj novih programa već i dodatnu obuku nastavnog kadra da prenesu taj program. Drugo, pristup opštem post-obaveznom obrazovanju bi se trebao radikalno povećati. Treće, poslodavcima bi trebalo pružiti javni poticaj da omoguće postojanje specifičnih programa obuke kroz poreske olakšice ili pristup javnim fondovima. Ove promjene su dalekosežne i zahtijevaju dobru pripremu. Razmatranje obuke za usmjereno obrazovanje mora biti bazirano na opštim pretpostavkama (ne na brojčanim ciljevima) o evoluciji radnog tržišta u Bosni i Hercegovini, računajući na činjenicu da uslužni sektor ( a posebno korištenje komunikacijskih i informativnih tehnologija) na svim poljima preuzima vodstvo.

#### *Visoko obrazovanje*

*Postojeće strukture visokog obrazovanja su fragmentirane*

- 126 Nadležnost nad visokim obrazovanjem je centralizovana na nivou entiteta u Republici Srpskoj, a u Federaciji Bosne i Hercegovine je podijeljena po kantonima (mada moramo napomenuti da nemaju svi kantoni visoko-obrazovne institucije). Većina od sedam univerziteta su (kao u bivšoj Jugoslaviji) izgubili asocijacije autonomnih fakulteta i drugih institucija, njih preko 75. Prema tome ne postoji zakonodavstvo ili proceduralni mehanizmi koji bi osigurali istovrsnost akademskih standarda ili koji bi dozvolili komparativnu procjenu rada akademskih institucija. Visoko obrazovanje se u Bosni i Hercegovini suočava sa neriješenim pitanjima vlasti na nivoima i koordinacionih i upravljačkih institucija. Ova blokiranja pogoršavaju suštinske probleme kvaliteta odredaba i finansiranja.
- 127 Decentralizacija vlasti na entitete, a u Federaciji Bosne i Hercegovine na kantone, dolazi do izražaja uslijed nedostatka sporazuma o generalnim principima koordinacije. Ovo iziskuje ponovno uspostavljanje ili razvoj efektivnijih kapaciteta vlasti. Premda Dejtonski sporazum dozvoljava, u principu, uzdizanje vlasti na više nivoe, šanse za ovakav pomak su ograničene političkom fragmentacijom i slabom legitimnošću viših nadležnosti. Kantonalni parlamenti u Federaciji usvajaju vlastite zakone o visokom obrazovanju. Imajući u vidu nedostatak kapaciteta i konflikt interesa postoji i rizik da različite vlade i institucionalne šeme iskrnu iz ovog zakonodavstva, ograničavajući pored ostalih, među-kantonalne transfere, uzajamno priznavanje i transparentnost.

#### *Visoki troškovi razmnožavanja*

- 128 Što se tiče viokog obrazovanja, potreba za koordinacijom je istaknuta malom veličinom i izvorima svih jedinica dotične vlasti. Politička fragmentacija je doprinijela razmnožavanju institucija - Univerziteta u Sarajevu(Federacija i Republika Srpska), Univerziteta u Bihać,

Univerziteta u Mostaru (Istočni i Zapadni). Međutim, izvori za visoko obrazovanje su i bez sumnje će ostati jedno vrijeme, manji nego u bivšoj Republici Bosni i Hercegovini sa svojim višim stepenom ekonomske proizvodnje. Ovo će neizbježno oslabiti kvalitet.

*Nedostatak formalne nadležnosti u univerzitetkom vodstvu*

- 129 Univerziteti su, s druge strane, veoma slabo opremljeni da bi opstali u ovom surovom okruženju. Centralno vodstvo univerziteta obično ima malu pravnu nadležnost ili moć nad izvorima (premda su Mostar i Tuzla izuzeci). Fakulteti se tretiraju kao pravno ovlaštene institucije, sa finansijskom i akademskom autonomijom. Oni su usvojili različite procedure upisa i nastave za studente, kao i različite plaće i standarde za upis te proceduru za upošljavanje osoblja čak i unutar istog univerziteta. Pored toga, delegacija je inhibirana jednostranim zastupništvom univerzitetkih upravnih tijela (jedna jedinica - jedan glas).

*Preporuka: Ukinuti pravne strukture fakulteta i ojačati poziciju rektora*

- 130 Ova uređenja dovode do neefikasnosti i suvišnosti; ona vežu studente za fakultete, kočje strukturu nastave, zabranjuju planiranje i uređenje na univerzitetkoj osnovi i slabe vanjske odnose institucije. To zahtijeva visoku cijenu po pitanju kvaliteta, efikasnosti, odgovornosti i državnog i međunarodnog priznanja i suadnje. Da bi se uspostavila čvršća i sposobnija struktura univerziteta, potrebno je više reformi: ukidanje pravnih struktura fakulteta, jačanje autoriteta rektora, prepravljanje međunarodnog predstavništva, i centralizacija budžeta i računovodstva (ali naravno ne i implementacije budžeta).

*Glavni problemi nezavršavanja i unutarinja pokretljivost*

- 131 Ovaj neuređeni sistem se suočava sa velikim problemima rada u obrazovanju. Možda su dovoljna dva primjera:
- ◆ Trenutno, impresivnih 50% učenika iz srednje škole odlazi na visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini, ali svega oko 10% ovih studenata završe svoj studij u roku, što je otprilike četvrtina koja je po stopama nekih evropskih zemalja nezadovoljavajuća. Za ovaj fenomen postoji mnogo razloga, uključujući "stagniranje" mladih ljudi u visokoškolskom obrazovanju koji bi u suprotnom bili nezaposleni. Neispunjavanje ove ljestvice bi trebalo tretirati kao ozbiljan problem pravednosti, efikasnosti i kvaliteta.
  - ◆ Daleko od željenih jedinstvenih standarda i slobodne pokretljivosti osoblja, studenata i diplomaca, ne postoje mehanizmi zajedničkog priznavanja ili zajedničkih napora kojim bi se uspostavili kvalifikacioni zahtjevi i akreditovanje. Kantoni Federacije ne obezbjeđuju pravnu osnovu za priznavanje diplome (Tuzla je ponovo izuzetak). Trenutno, postoji samo de facto priznavanje, naslijeđeno iz jugoslovenskog sistema visokog obrazovanja. Postoji spremnost aktera da prihvate studij i kvalifikacije čak i izvan granica Bosne i Hercegovine. Međutim, sa stanovišta političke fragmentacije ne postoje pravne garancije i gotovo nikakvi primjeri u praksi.
- 132 Većina, i akademskog osoblja i studenata su ponovo izrazili spremnost da sarađuju kroz tri izborne grupe. U međuvremenu, međunarodna pomoć se fokusira na raznolikost pitanja vezanih za ovaj niz problema. Pomoć je nekoordinirana, međutim, ni rezultati ne doprinose po svaku cijenu jednom akademsko kompatibilnom, jediničnom sistemu programa i kvaliteta.

*Postojeće finansijsko uređenje sprječava promjene*

- 133 Postojeće finansijsko poslovno uređenje je također prepreka progresu i izgleda da je napravljeno uglavnom za održavanje institucionalnog statusa ljuo. Povećanje sistema budžeta daje prioritet platama postojećeg osoblja i drugim povratnim troškovima, ne obazirući se na zahtijev i broj upisa, rad, investicije i inovacije kao ostale tačke. Veličina budžeta je kreirana na osnovu broja osoblja umjesto prema broju studenata što predstavlja rizik od stagnacije obrazovanja u svojoj nasljeđenoj strukturi i kvalitetu. Kao što je već pomenuto, većina javnih fondova se dostavlja direktno fakultetima, ostavljajući po strani vodstvo univerziteta. Unutar univerziteta ne postoje efikasni podstreci, te se nikakva štednja ne može pretvoriti u investiciju ili inovaciju. Dekani fakulteta su prvenstveno zainteresovani za zadržavanje osoblja, mada je radna norma često manja od one koja se zahtijeva. Profesorski kadar veoma često drži nastavu na drugim fakultetima kako bi zaradili dodatnu platu.
- 134 Federacija se suočava sa još jednim dodatnim problemom. Institucionalni sistem i njegovi prihodi su podijeljeni između kantona. Kapaciteti i izvori prihoda su koncentrisani u nekoliko kantona. Oni bez institucija imaju ograničen pristup, ali takođe snose ograničenu finansijsku odgovornost za usluge.

*Preporuke: (1) Kreirati institucionalnu osnovu za koordinaciju; (2) Stvoriti uslove za efektivno uređenje unutar pojedinačnih institucija; (3) Uspostaviti širi sektor procedura za finansiranje i kvalitet*

- 135 Jasno je da su postojeće strukture isuviše fragmentirane da bi postigle zapadno-evropske standarde visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Prema datoj listi obeshrabrujućih pitanja, najaktuelniji izazovi su:
- ◆ Identifikovati institucionalnu osnovu za koordinaciju i koherentni razvoj šireg sektora za strategiju visokog obrazovanja,
  - ◆ Stvoriti uslove (pravne, finansijske i profesionalne) za efektivne strategije i uređenje unutar pojedinačnih institucija,
  - ◆ Uspostaviti sektor širokog finansiranja, kvalifikacije i akreditovanje načela i procedura.

U velikoj mjeri, naponi za rješavanje posljednja dva izazova su povezani sa ostvarenim uspjehom prvog izazova, obzirom da su mnoga pitanja povezana sa nemogućnošću definisanja zajedničke strategije i koordiniranja napora kroz izborne grupe. Potreba za jednom posredničkom institucijom kao preduslovom za reformu visokog obrazovanja je obrazložena u narednom dijelu.

*Preporuka: Uvesti obuku za javno i poslovno upravljanje*

- 136 Naredne dvije tačke su posebno vrijedne zbog vrste ponuđenog programa i njihovih odnosa sa ekonomskim porastom i poboljšanim javnim uređenjem. Poslovno obrazovanje se još uvijek nije razvilo dalje od faze embrija na univerzitetskoj nastavi i tamo gdje postoji neki dokaz o njegovom postojanju, javlja se kao multi-disciplinarna komponenta na nivou studentske nastave ili kao dio dvogodišnjeg post-diplomskog studija. Da bi se zadovoljile komercijalne i industrijske potrebe osamostaljenog ekonomskog tržišta, univerziteti u zapadnoevropskim zemljama nude i 3-4 godišnje obuke posvećene do-diplomskoj nastavi i MBA kurseve u poslovnim školama. Univerziteti u Bosni i Hercegovini bi se trebali kretati

ka uspostavljanju sličnog modela. Trenutna situacija u kojoj ambiciozni studenti ove discipline moraju putovati u inostranstvo radi studija ne može zadovoljiti sve veće zahtjeve.

- 137 Slično tome, zapadnoevropske akademske institucije su razvile nastavu na nivou univerziteta u javnoj administraciji i uspostavile vladine škole ili njihove ekvivalente na studentskom i diplomskom nivou. Nedostatak ovakvih uređenja u Bosni i Hercegovini umanjuje strateške napore za izgradnju kvaliteta kreiranja javne politike i ostavlja zahtjev za takve kompetencije i sposobnosti bez odgovarajućeg odgovora.

## **B. PRIORITETI DJELATNOSTI PO OBRAZOVNIM JEDINICAMA**

### *Nastavni plan i program i udžbenici*

#### *Uvođenje koncepata i razumijevanja kao dio nastavnog plana i programa*

- 138 Opšta svrha nastavnog plana i programa je da učenicima pruži znanje, vještine, koncepte i razumijevanje vrijednosti kako bi im omogućili da imaju uspješne lične živote i kako bi doprinijeli društvenom, kulturnom i ekonomskom razvoju društva. Stoga je zaključeno da znanje i specijalizovane vještine same po sebi nisu dovoljne za ovu svrhu u savremenim društvima te da su koncepti i razumijevanje kritični faktori. Razvoj podijeljenih vrijednosti je takođe fundamentalan u obezbjeđivanju prilike da se učenici razvijaju na način koji će im omogućiti da ostvare svoja prava i odgovornosti kao građani demokratskih društava. Postoje progresi u prepoznavanju potrebe za uvođenjem koncepata i razumijevanja kao dio nastavnog plana i programa u Bosni i Hercegovini, mada ne uvijek u interesu društvene kohezije, međutim još uvijek je unutar školskog sistema najbitnije isticanje znanja i sposobnosti.

#### *Promjene u politici jezika se protive bivšim dostignućima*

- 139 Bivša politika jezika u Jugoslaviji je donedavno bila vjerovatno najnaprednija u Evropi, kako u pogledu standardnog jezika, srpsko-hrvatskog tako i u pogledu jezika manjina. Slijedeći formalni sporazum (Novi Sad, 1954), srpsko-hrvatski jezik je smatran kao jedan standardni jezik sa dvije verzije. Pored toga, dvojezično obrazovanje u bivšoj Jugoslaviji, kasne 1970. godine je ponuđeno za preko 400,000 djece u osnovnim školama na devet neslužbenih jezika. S druge strane, današnja situacija u Bosni i Hercegovini je generalno okarakterisana lingvističkim isključivanjem uprkos činjenici da gotovo sva djeca govore istim jezikom sa nekim manjim varijacijama. Fenomen politike ograničavanja jezika nije jedinstven u tranziciji Bosne i Hercegovine. Međutim, politička revnost, sa kojim lingvističke barijere postaju vještački kreirane i pojačane kroz segregaciju u obrazovnom sistemu, nije jednaka lingvističkoj realnosti i najboljoj evropskoj praksi.

#### *Zakon o nastavnim predmetima iz vremena bivše Jugoslavije se nije promijenio , ali sadržaj jeste*

- 140 Dok se zakon o nastavnim predmetima nije promijenio, sadržaj nacionalnih predmeta kao što su istorija, književnost i društvene nauke, varira između kantona u Federaciji i Republici Srpskoj zavisno od populacije. U kantonima i opštinama u kojima je dominantno hrvatsko stanovništvo, sadržaj nastavnog plana i programa je praktično isti kao u školama u Republici Hrvatskoj. Slično je i u Republici Srpskoj gdje je nastavni plan i program pod uticajem nastavnog plana i programa koji se primjenjuje u Srbiji. U školama gdje je većinska

bošnjačka populacija, sadržaj nastavnih predmeta iz društveno-političkog segmenta reflektuje prijeratne kulturne i istorijske težnje te grupe.

*Osigurati da se sav uvjerljiv sadržaj otkloni iz udžbenika*

- 141 Međutim, generalno je prihvaćeno, da varijacije službenog sadržaja društveno-političkih nastavnih predmeta ne bi trebale biti glavna smetnja društvenoj koheziji ako je izazivački sadržaj iz udžbenika izbačen. Ured visokog predstavnika u saradnji sa Savjetom Evrope je nedavno poduzeo direktne akcije za postizanje sporazuma prema kojem bi se izbacio sav uvjerljiv sadržaj iz udžbenika, ali ostalo je da se ovaj sporazum stavi na snagu i da se nadgleda njegovo pridržavanje. Dok politika dominira problemima udžbenika, UNICEF-ovi eksperti izvještavaju da mnogi na školskom nivou vjeruju da bi se debata trebala usmjeriti na pitanja kvaliteta i dizajna udžbenika, te autorska prava (knjige su napisali eksperti, a ne nastavnici) i nepostojanja dopunskih tekstova i nastavne pomoći.

*Pomaci u Federaciji ka jezgru nastavnog plana i programa*

- 142 Stvar koja se tiče različitog učenja je pitanje suštine okvira nastavnog plana i programa, ako trenutno nije za Republiku Srpsku onda bar što se tiče Federacije BiH. Dok je u većini evropskih zemalja zajedničko da imaju zajedničko jezgro koje obezbjeđuje osnovna prava za sve učenike, neki elementi nastavnog plana i programa bi trebali reflektovati lokalne okolnosti. Od septembra 1999., kantoni sa većinskim bošnjačkim stanovništvom koriste novi suštinski nastavni plan i program koji se pojavio kao inicijativa Ministarstva obrazovanja, kulture, nauke i sporta, 1997-98. godine. Samo 70% nastavnog plana i programa je zajednički, a 30% ovog plana treba da razviju kantonalna ministarstva za obrazovanje. UNICEF izvještava da dok postoji nezadovoljstvo na školskom nivou zbog nedostatka njihovog učešća u procesu, neki direktori škola ovo vide kao prvi korak ka većoj ulozi u donošenju odluka. Direktori škola vjeruju da sa povećanom ulogom škole i roditelja u komentiranju novog nastavnog plana i programa, buduće promjene mogu zaživjeti u budućnosti.
- 143 Novorazvijeni zajednički nastavni plan i program za Federaciju Bosne i Hercegovine je korak ka pravom putu u pogledu identifikacije potreba za lokalnu fleksibilnost. Međutim, činjenica da hrvatski eksperti nisu učestvovali u pripremi ovog nastavnog plana i programa kao i činjenica da novi modeli, usmjereni ka definisanju standarda učenja prije nego li preciznom definisanju programa ili nastave nisu korišteni, efikasno su osujetili debatu o zajedničkim obrazovnim standardima. Sve dok moderni, učesnički proces ne bude sproveden kroz Federaciju BiH, nova Agencija za standardizaciju i procjene bi barem trebala osigurati postojanje neke vrste profesionalnih obrazovnih standarda i praćenje njihovih dostignuća.

*Obnavljanje nastavnih metoda*

- 144 Već duže je poznato da očekivanja nastavnog plana i programa veoma često utiču na nastavne metode. Tamo gdje se očekuje da se istaknu znanje i sposobnosti, vjerovatno postoji didaktički pristup koji, u najgorem slučaju, rezultira pasivnošću učenika kojima znanje i vještine prenose nastavnici. U Bosni i Hercegovini postoje dokazi da u nekim regijama postoji nastojanje da se izbjegne ovakav pristup te da učenici aktivnije učestvuju u nastavnom procesu. Međutim, razvoji su ograničeni pretrpanošću nastavnog plana i programa, nedostatkom odgovarajućih materijala i opreme i neadekvatne obuke nastavnog kadra.

*Preporuke: Efikasno organizaovati nastavni plan i program i usvojiti pristup za razvoj nastavnog plana i programa*

- 145 Kao što je ranije pomenuto, broj predmeta koji se predaju u nekim razredima je mnogo veći nego u mnogim zapadnoevropskim zemljama. Broj predmeta u osmogodišnjoj osnovnoj školi se kreće do 14 a u srednjim školama do 16 predmeta. Rezultat toga je negativan efekat na nastavnu metodologiju, dubinu znanja i razumijevanja kao i na kvalitet školske pripreme za rad ili visoko obrazovanje. Problem nije novina, u bivšoj Jugoslaviji je identifikovan još prije 20 godina. Jedan ministar obrazovanja u Bosni i Hercegovini je okarakterisao ovo pretrpavanje nastavnog plana i programa kao očekivanje od učenika da nauče enciklopediju napamet. Pretrpan nastavni plan i program i fragmentacija su rezultat pristupa predmetima nastavnog plana i programa, koji je prethodni sistem podržavao. Dodatni pristup ponovo naglašava rezultat orjenatacije u pogledu postavljanja opštih ciljeva sistema i određivanja po razredima i vrstama škola stepen pismenosti, matematičkih vještina, društvenih vještina i slično, koje se zahtijevaju u cilju postizanja opštih ciljeva.

*Obuka nastavnog kadra*

- 146 Istina je da kvalitet obrazovanja zavisi od kvaliteta nastavnog kadra. Prekid školovanja uslijed rata u Bosni i Hercegovini je doveo do hitnog uređenja čiji je rezultat da u nekim područjima ima do 25% nastavnog kadra koji predaju u razredima i na nivoima za koje nisu kvalifikovani.

*Srednjoškolsko obrazovanje nije dovoljno za pripremu držanja nastave*

- 147 Škole za obuku srednjoškolskog nastavnog kadra, poput onih u Sarajevu, (istočnom) Mostaru, Zenici i Travniku nastavljaju sa obučavanjem nastavnog kadra za rad u školama. Iako su ove škole 1970 godine bile zatvorene, 1994. su ponovo otvorene zbog oskudice nastavnog kadra prouzrokovane ratom. Prvi učenici koji su završili ove škole su 1998. zaposleni u školama nakon što su prošli četverogodišnje obrazovanje. Učenici koji su završili srednje muzičke i likovne škole su takođe ovlašteni da predaju nakon četverogodišnjeg obrazovanja. Opšte je poznato da srednjoškolsko obrazovanje samo po sebi nije dovoljno da obezbijedi kvalifikovan nastavni kadar, kao što ni studenti ne dostižu stepen akademskog dostignuća ili zrelosti koji bi ih odgovarajuće kvalifikovao za rad u nastavi bilo koje starosne dobi.

Preporuka: Cjelokupno obučavanje prije zaposlenja u osnovnim I srednjim školama bi trebalo biti na univerzitetskom nivou

- 148 Unutar sektora za više obrazovanje, pedagoške akademije imaju tradicionalno obučeni kadar na dvogodišnjoj obuci nakon uspješno završenog četverogodišnjeg srednjoškolskog obrazovanja. Nekoliko akademija, međutim, nudi četverogodišnje programe. Zavisno od obuke koju su prošli, učitelji koji su obučeni na pedagoškim akademijama su kvalifikovani za rad sa uzrastom od 1-4 razreda osnovne škole i do 8 razreda ukoliko su se obučili za neki određen predmet. Međutim, pedagoške akademije ne nude obuku u svim oblastima, u slučaju Tuzle, pedagoška akademija je prerasla u filozofski fakultet. U Republici Srpskoj, nastavni kadar se obučava na učiteljskom fakultetu u Bjeljini. U većini zapadnoevropskih zemalja dvogodišnja obuka bi se smatrala neadekvatnom za rad u osnovnim školama. Generalno,

imajući u vidu sofisticiranost BiH sistema, svi vidovi pripremnih kurseva, bilo za rad u osnovnim ili srednjim školama bi trebali biti na nivou univerziteta.

*Preporuka: Prilikom obuke nastavnog kadra, više istaći profesionalne vještine*

- 149 Priprema obuka za rad je bazirana na predmetima i pokriva čitav niz predmeta koji se predaju u srednjim školama. Međutim, to je esencijalno teoretsko pitanje koje u dovoljnoj mjeri ne uzima u obzir profesionalne vještine neophodne za upravljanje razredom niti nudi važnu nastavnu praksu prije kvalifikacija. Nastavne metode, pedagogija, kontrola razreda, obrazovne fondacije, didaktika i nastavna praksa predstavljaju oko 10% programa obuke. U zapadnoevropskim zemljama to je obično na nivou od 50%.

*Preporuka: Napraviti procjenu o potrebama obuke za usavršavanje*

- 150 Osim toga, usavršavanje se mora značajno ponovo pokrenuti poslije rata zbog veoma ograničenih nastavnih sredstava. Ovo što je ponuđeno je obezbijeđeno putem međunarodne kooperacije i pedagoških instituta sa ograničenim, ali ipak povećanim osnovama. Kao što je gore pomenuto u dijelu o pedagoškim institutima, pružanje obuke za rad na osnovu zahtjeva, gdje instituti djeluju kao institucije za pružanje ove vrste usluga, bi se trebala smatrati poželjnom alternativom u kompleksnom institucionalnom i političkom okruženju BiH.

*Mogući prioriteti za obuku za rad*

- 151 Hitno je potrebno sprovesti detaljnu anketu o potrebama za obuku nastavnog kadra u čitavoj zemlji. Ovakve potrebe bi se trebale procijeniti u odnosu na projektovane obrazovne rezultate i u odnosu na zahtjeve za nastavnike i specifične sposobnosti nastavnog kadra u državi. Iako postoji malo konkretnijih informacija, skoriji izvještaji o presnadbjevenosti sistema nastavnim kadrom (sa izuzetkom ključnih predmeta kao što su strani jezici i informatika) bi se činio konzistentnim sa iskustvom u većini drugih istočnih i centralnih evropskih zemalja. Ako je istina, postoji jako obrazloženje za fokusiranje oskudnih izvora na unaprjeđivanje stručnog usavršavanja nasuprot programima školovanja.

### **C. Posredničke organizacije**

*Nepostojanje posredničkih organizacija*

- 152 Jedno od najkompleksnijih pitanja u obrazovnom zakonu i politici je uloga vladine izvršne branše nasuprot škola. U Bosni i Hercegovini ova kompleksnost je povećana relativnim nepostojanjem "posredničkih organizacija", kao što su konferencije, udruženja, agencije, centri, savjeti direktora škola i savjeti za visoko obrazovanje.

*Posredničke organizacije olakšavaju rad ministarstava*

- 153 Relativno odsustvo posredničkih institucija na svim nivoima poredeći sa zapadnoevropskim zemljama znači da su ministarstva obrazovanja u velikoj mjeri sama u izvršavanju zakona i politike nasuprot školama i visokoškolskom uređenju, kao i u olakšavanju i pomaganju školama i visokoškolskim uređenjima u realizaciji njihove vlastite autonomije nasuprot vladi. Postojanje posredničkih organizacija u velikoj mjeri olakšavaju ove zadatke (a) zato jer absorbuju dio tereta olakšavanja školske autonomije kreirajući jedan institucionalni balans



nasuprot državi i (b) zato jer one osiguravaju određen standard školske autonomije i vladine prerogative putem predstavljanja vladinih interesa u zemlji. Općenito, posredničke organizacije mogu biti koordinirajuća tijela, organi za donošenje odluka, savjetodavna tijela ili tijela složena od svih ovih elemenata.

154 Posredničke organizacije ponekad imaju i kapacitete za donošenje odluka. U pogledu dodjeljivanja izvora, na primjer, naučni savjeti u zapadnoevropskim zemljama imaju dokazano efikasno uređenje konkurentnog finansiranja. Oni također imaju savjetodavne funkcije za vladu, za druge posredničke organizacije, za škole i za visokoobrazovno uređenje. Predložena Agencija za standardizaciju i procjenu je jedna posrednička organizacija u obliku profesionalnog tijela koja pruža usluge obrazovnom sistemu.

*Preporuka: Uspostaviti državne savjete na nivou obrazovanja sa osvrtom na njihove različite ciljeve*

155. Sadašnji prijedlozi za uspostavljanje “posredničkih organizacija” za cijelu zemlju u vidu savjeta po stepenima obrazovanja su svakako korak ka pravom putu. Najnapredniji od ovih prijedloga se tiče uspostave savjeta za visoko obrazovanje tamo gdje je potreba za koordinacijskom strukturom najvažnija za budući razvoj sektora. Međutim, visoko obrazovanje je dio odvojen od nižih nivoa. Glavne razlike su obavezujuća priroda osnovnog obrazovanja koja direktnije angažuje vladu; velika različitost sektora za srednjoškolsko obrazovanje koja prkosi koordinaciji po pojedninačnoj strukturi; i načela autonomije inostranih univerziteta (samo-vlada) koja u sebi sadrži više učešća u kreiranju politike. Savjeti za obrazovanje na nivoima pred-visokog obrazovanja bi stoga, trebali služiti u različite svrhe u odnosu na savjete za visoko obrazovanje. Oni bi prvenstveno trebali doprinijeti gajenju školske autonomije i olakšati učešće škola u obrazovnoj administraciji.

*Preporuka: Uspostavljanje predloženog savjeta za visoko obrazovanje je prioritet i veoma važan uslov za finansiranje*

156 Narednih nekoliko godina pregovora u cilju kreiranja savjeta za visoko obrazovanje, načela i više detalja su generalno prihvaćeni od strane političkih i univerzitetskih predstavnika. Konačno, angažovanje ove tri izborne grupe na ovoj inicijativi je u svakom slučaju u nedostatku. Predložena struktura i rokovi za preporuke savjeta, kako stoje danas, su navedene u dijelu ispod. Savjet bi trebao imati striktno profesionalan mandat, ali bi trebao razmotriti političku realnost zemlje u pogledu njene strukture i predstavništva. U pogledu svog institucionalnog prioriteta, preporučuje se da glavne investicije u visokom obrazovanju za Bosnu i Hercegovinu, budu uslovljene stvaranjem Savjeta za visoko obrazovanje koji bi predstavljao sistem visokog obrazovanja za čitavu Bosnu i Hercegovinu.

157 Savjet bi imao generalni savjetodavni mandat da nadgleda akademske standarde i akreditaciju i promoviše strateška razmišljanja i poboljšano uređenje visokog obrazovanja. Trebao bi također, djelovati kao forum i moderator za međunarodne odnose sektora. Savjet bi se trebao angažovati u radu finansija, uključujući razvijanje fondova za specijalne projekte. Kroz ovaj finansijski mehanizam, savjet može raditi na različitim specifičnijim savjetodavnim zadacima. Posebno može podržavati razvoj:

- ◆ Sektorskog širokog sistema za uzajamno priznavanje ispita i diploma, vodeći postepeno do omogućavanja transfera i u nekim slučajevima zahtjeva zajedničkih kvalifikacija i programskih akreditacija.

- ◆ Sistema institucionalnog kvaliteta procjene i samoprocjene, utemeljenog uz dobre evropske prakse.
- ◆ Strateškog planiranja, relevantna pravila, finansijsku reformu i sakupljanje informacija potrebnih za promovisanje i reformu plana;
- ◆ Smjernice za nacrt zakonodavstva sa posebnim osvrtom na unutarnju reformu univerziteta.

## Savjet za visoko obrazovanje

### Boks 4

Od 1996. god. Savjet Evrope nastoji podržati kreiranje savremene pravne osnove za visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini. Aktivnost je dio Programa zakonodavne reforme (LRP) za visoko obrazovanje i istraživanje u svim centralnim i istočnoevropskim zemljama u tranziciji. Politički i institucionalni raspad sistema visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini je identifikovan kao glavna prepreka na putu ka napretku.

Po fazama, Program zakonodavne reforme (LRP) je bio instrumentalan u počinjanju procesa pregovora za uspostavljanje državnog Savjeta za visoko obrazovanje. Pripremna grupa se sastala u Berlinu u avgustu 1998. godine pod pokroviteljstvom OHR-a, okupljajući ministre i rektore univerziteta iz oba entiteta i tri zajednice kao i predstavnike UNESCO-a i Evropske unije. Na tri sastanka održana u Mostaru, Banja Luci i Sarajevu zajednička radna grupa je razvila nacрте statuta savjeta o visokom obrazovanju. Opštim sporazumom je zaključeno:

- ◆ da se savjet sastoji od predstavnika univerziteta i vlade;
- ◆ stalni savjetodavni mandat za sva pitanja visokoobrazovne politike;
- ◆ izvršni mandat za uređenje razvojnih fondova raspoloživih od strane vlade i međunarodnih donatora;
- ◆ glavni organi savjeta (skupština, predsjednik, ured, postojećih zajednica za finansije i akreditiranje) i njihove nadležnosti;
- ◆ načela donošenja odluka po koncenzusu;
- ◆ osnove finansiranja i organizacija sekretarijata.

Mali broj pitanja ostaje neriješen, posebno o metodama uspostave savjeta, procedura upisa novih institucija-članica, i moguće upotrebe, u posebnim slučajevima, većinskog glasanja.

## VII. RESURSI, FINANSIJE I BUDŽET

158 Savremeni sistem alokacije resursa, finansija i budžeta je neophodan, iako nedovoljan uslov za obezbjeđenje visokih standarda u obrazovanju u Bosni i Hercegovini. Među opštim principima koji podupiru savremeni sistem, najvažnije je da oni pomognu da sva djeca gdje god da se nalaze, imaju pravo na obrazovanje uvijek visokog kvaliteta. Finansijska pravičnost i izjednačavanje su razmatrane sa ove tačke gledišta zajedno sa preporukama za djelovanje. Uz ovo su uzete u obzir i raznovrsne neravnoteže u trenutnoj raspodjeli resursa kao i koraci koje treba preduzeti da bi se one ispravile. Budući pristup treba da postigne "održivost", pod kojom se podrazumijeva osiguranje uslova za stabilan, dugotrajan razvoj savremenog obrazovnog sistema uz postizanje međunarodno priznatih standarda. Dati su i prijedlozi za očuvanje održivosti. Konačno, uzeto je u obzir finansiranje i organizacija višeg nivoa obrazovanja kao i preporuke za modernizaciju sistema.

### A. Postizanje pravičnosti i izjednačavanja

*Početna tačka je način na koji su porezi povećani i raspodijeljeni*

159 Slijedeći Ustav iz 1974. godine, pojačan je prelaz politike za društvene usluge koje uključuju i obrazovanje na pojedinačne članove Republika i Autonomnih provincija. Iako je kontrola centralne stranke omogućila određeni nivo nacionalne konzistentnosti u obrazovnim programima i njihovoj isporuci, lokalni resursi su značajno varirali. Kao posljedica ovoga, kvalitet obrazovanja je u velikoj mjeri različit među bogatijim i siromašnijim dijelovima zemlje, a pojavili su se značajni dispariteti između, pa čak i unutar nekoliko Republika i Autonomnih provincija. Resursi za obrazovanja u bivšoj Republici Bosni i Hercegovini bili su oko trećine manji od onih na raspolaganju u Republici Sloveniji. Oni su također bili u zaostatku za resursima na raspolaganju u Hrvatskoj i Srbiji. Dispariteti unutar Bosne i Hercegovine, u pogledu troškova za škole po glavi stanovnika, gdje su također značajni, kretali su se u rasponu od 5000 dinara do 15 000 dinara. Kao što je prethodno prikazano dispariteti su rezultat decentralizovanog finansiranja i neadekvatnih mehanizama izjednačavanja i kao takvi rezultat sakupljanja prihoda i procesa alokacije

160 Početna tačka za razmatranje pravičnosti i izjednačavanja je način na koji su porezi povećani i distribuirani u Bosni i Hercegovini. Situacija se razlikuje u dva entiteta.

161 Sakupljanje poreza i sistem isporuke usluga u Republici Srpskoj je centralizovan na nivou entiteta. Opštine primaju udio od poreza na plate, poreza na dohodak, poreza na profit pod ugovorom o podjeli poreza. U Federaciji Bosne i Hercegovine postoji porezna uprava čija je dužnost sakupljanje poreza na prihode koja radi u svakom od deset kantona i sedamdesetak opština. Federacija određuje porezne stope, iako je moguće da će u budućnosti kantoni imati ovlaštenje da mijenjaju određene stope poreza na svojim područjima. Trenutno, Federacija zadržava carinjenje i porez na promet kao i porez na profit određenih velikih firmi - oko 38% ukupnih skupljenih prihoda. Kantoni dobijaju prinos od određenih poreza ovisno o njihovim geografskim područjima - porez na plate, porez na dohodak, porez na imovinu i dio poreza od profita kompanije. Kantoni troše oko 54% ukupnih skupljenih prihoda na nivou Federacije. Opštine primaju srazmjerne poreze na plate i nadnice određene ugovorom o podjeli poreza sa kantonima - oni primaju oko 8% ukupnih skupljenih prihoda na nivou federacije.

*Sistem se ne odnosi na nejednakosti potreba ili resursa*

- 162 Sistem kao što je ovaj, pod kojim su porezi alocirani prema vrsti poreza i geografskom porijeklu porezne transakcije, ima nekoliko ozbiljnih nedostataka i u međukantonalnom i međuentitetskom kontekstu. Kao prvo, on ne uzima u obzir različite potrebe za uslugama širom regiona ili mjesta. Kao drugo, ne prilagođava se razlikama u potencijalnim povećanjima poreza od područja do područja. Ovo znači da ekonomski jača područja ili ona koja su fokusirana na uspješne kompanije, imaju veće prihode i mogu poduprijeti više nivoe javnih usluga. Treće, on ne uzima u obzir činjenicu da ljudi u jednom području indirektno imaju koristi od usluga pruženih ljudima u susjednim područjima. Na primjer, u pogledu obrazovanja, bolje obrazovani ljudi u jednom mjestu povećavaju privredni potencijal ne samo tog područja, već i drugih koja imaju koristi od opšteg povećanja potencijala. Takve koristi, poznate u ekonomskoj teoriji kao “spoljašnjosti”, trebaju se uzeti u obzir u donošenju odluka o resursima za javne usluge. U protivnom, može se desiti da ne dođe do pružanja usluga.
- 163 Jedan mogući pristup u rješavanju ovih problema je uspostavljanje metode transfera poreza na prihode koja bi uzela u obzir različite potrebe između područja. U evropskim zemljama, gdje je ovo urađeno, uobičajeni pristup je osmišljavanje formule za izjednačavanje koja uključuje mjere potreba, kao što su broj učenika, raspodjela godina, kombinovana sa pretpostavljenom proporcijom učitelj/učenik i drugim faktorima. Formula također može uzeti u obzir faktore kao što su veći troškovi povezani sa omogućenjem obrazovanja u rijetko naseljenim područjima. Tamo gdje transfer treba da pokrije raznovrsne javne usluge i drugi faktori mogu biti uključeni. Centralna vlada je obično zadužena za upravljanje transferom i ona treba da kontroliše dovoljne poreze na prihode ili treba da ima ugovor između niza nižih uprava prema formuli za dodjeljivanje sakupljenih poreza u njeno ime putem centralne porezne uprave.

Tabela 1

**PROPORCIJA TROŠKOVA LOKALNE VLADE  
FINANSIRANIH DRŽAVNIM TRANSFEROM**

<b>Država</b>	<b>Postotak</b>
Švedska	19
Danska	24
Francuska	26
Finska	31
Austrija	35
Italija	38
Njemačka	45
Grčka	58
Holandija	60
Velika Britanija	77
Belgija	78
<b>Prosjek</b>	<b>45</b>

*Ne postoji zajednički uzorak transfera*

- 164 Nivoi transfera poreza na prihode u mnogim zemljama Evropske unije prikazani su u tabeli 1. Ovi podaci pokazuju da ne postoji zajednički uzorak transfera, sa mnogo odstupanja od prosječnog postotka od 45%. Pozicija svake zemlje u tabeli je određena kombinacijom faktora, uključujući relativnu veličinu centralne i lokalne vladine osnove poreza i istorijskih faktora. U razmatranju slučaja za transfer poreza u Bosni i Hercegovini, sprovedena je analiza postojećih geografskih varijacija u porezima na prihod i troškovima za obrazovanje. (U Federaciji, trenutno postoji mali fond od 7 miliona DEM - što je manje od jedan posto ukupnih prihoda - na raspolaganju za transfer. Međutim, ovo je alocirano ad hoc umjesto da se koriste objektivni kriteriji).
165. Tabela 2 pokazuje nivoe variranja u porezu na prihode po glavi stanovnika u Federaciji u 10 kantona u 1998. godini. Tabela pokazuje da kapaciteti povećanja poreza u kantonima rangiraju od 250 DEM (kanton 5) do 990 DEM (kanton 9), što je gotovo četverostruko više. Postoje slična variranja u ukupnim troškovima po glavi stanovnika

Tabela 2

**Porez na prihode po glavi stanovnika, ukupni troškovi i troškovi za obrazovanje, BiH Federacija, 1998. godina**

*(Kantoni su svrstani prema indeksu u koloni 3)*

Kanton	Broj kantona stanovnika)	Porez na prihod (po glavi stanovnika)	Indeks*	Ukupni troškovi (po glavi stanovnika)	Indeks*	Troškovi obrazovanja (po glavi stanovnika)	Indeks*
		DEM		DEM		DEM	
Goražde	5	250	100	276	100	120	100
Drina							
«Herceg Bosna»	10	255	102	487	176	71	59
Srednje-bosanski	6	256	102	313	113	110	92
Unsko-sanski	1	293	117	29	108	113	94
Tuzla	3	323	129	465	168	131	109
Drina							
Zeničko-dobojski	4	327	131	435	158	130	108
Posavski	2	346	138	476	172	124	103
Neretvanski	7	394	158	503	182	155	129
Zapadno-Hercegovački	8	473	189	418	151	158	139
Sarajevski	9	990	396	1 177	426	232	193
<b>Federacija</b>		<b>430</b>	<b>172</b>	<b>532</b>	<b>193</b>	<b>138</b>	<b>115</b>

\*Indeks gdje su troškovi po glavi stanovnika za Kanton 5 = 100

Napomena: Godišnje vrijednosti su zasnovane na stvarnim troškovima za prvih devet mjeseci 1998. godine  
Izvor: Svjetska banka, Zabilješka razmatranja javnog finansijskog strukturnog prilagodbenog kredita

166. Razlika između kantona koji najviše troše i onih koji najmanje troše na obrazovanje po glavi stanovnika je sa samo nešto više od trostrukog (između kantona 9 i 10). Međutim, za analizu pravičnosti u obrazovanju, postoje ograničenja u korisnosti poređenja bruto troškova po glavi stanovnika za svo stanovništvo. Dobna struktura stanovništva i samim tim potreba za obrazovanjem, može varirati od kantona do kantona. Pored ovoga, posebni faktori kao što su postojanje univerziteta u pojedinim kantonima je dodatni pritisak na troškove za obrazovanje. Da bi se поближе moglo pogledati samo školsko obrazovanje, tabela 3 pokazuje troškove i broj učenika u osnovnim i srednjim školama.

Tabela 3

**Upis, alokacija budžeta, i potrošnja po jedinici**  
(Kantoni su svrstani prema indeksu troškova za jedinice osnovne škole kolona 5)

Kanton	Broj kantona	OSNOVNE ŠKOLE				SREDNJE ŠKOLE				
		Broj učenika u OŠ	Budžet OŠ DEM	Jedinični troškovi po učeniku DEM	Indeks*	Broj učenika u SŠ	Budžet SŠ DEM	Jedinični troškovi po učeniku	Indeks*	Odnos OŠ/SŠ **
Gorazde/ Drina	5	3277	1 613	492	<b>100</b>	1 333	777	583	<b>100</b>	0,84
Tuzlanski	3	68 239	45 065	660	<b>134</b>	25 193	19 600	778	<b>134</b>	0,85
Zeničko-Dobojski	4	53 901	37 535	696	<b>142</b>	18 988	17 632	929	<b>160</b>	0,75
Srednje-bosanski	6	31 327	22 000	702	<b>143</b>	10 120	11 000	1 087	<b>187</b>	0,65
Unsko-sanski	1	36 408	26 905	739	<b>150</b>	11 734	12 570	1 071	<b>184</b>	0,69
Sarajevski	9	43 663	34 000	779	<b>158</b>	20 590	26 000	1 241	<b>214</b>	0,63
<Herceg-bosanski>	10	7 251	6 503	897	<b>182</b>	2 484	3 307	1 331	<b>229</b>	0,67
Neretvanski	7	24 784	22 727	917	<b>186</b>	10 023	13 128	1 310	<b>225</b>	0,70
Posavski	2	3 942	4 444	1127	<b>229</b>	1 204	1 834	1 523	<b>262</b>	0,74
Zapadno-Hercegovački	8	9 885	11 757	1189	<b>242</b>	3107	4 765	1 534	<b>264</b>	0,78
<i>Federacija</i>		<i>282 677</i>	<i>212540</i>	<i>752</i>	<b><i>153</i></b>	<i>105 136</i>	<i>110 613</i>	<i>1 052</i>	<b><i>181</i></b>	<i>0,71</i>
<i>Republika Srpska</i>		<i>128 412</i>	<i>66 755</i>	<i>520</i>	<b><i>106</i></b>	<i>53 893</i>	<i>26 889</i>	<i>481</i>	<b><i>83</i></b>	<i>1,08</i>

\*Indeks jediničnih troškova gdje su troškovi Kantona 5 = 100

\*\* Odnos troškova jedinice osnovne škole naspram jedinice srednje škole

Izvori: Broj učenika (upisanih 1998) sakupljen za ovaj projekat

Alokacije budžeta u kantonima za 1999. godinu sakupljene od strane Federalnog ministarstva obrazovanja

Alokacije budžeta u RS za 1999. godinu sakupljene ovim projektom

*Troškovi po učeniku osnovne i srednje škole variraju preko dva puta u Federaciji i 3 puta na nivou države.*

- 167 Tabela 3 pokazuje da troškovi po učeniku u osnovnoj i srednjoj školi variraju više od dvostruko u Federaciji i trostruko na nivou države, uključujući Republiku Srpsku ( iako je rangiranje kantona drugačije nego u tabeli 2). Područja sa hrvatskom većinom u Federaciji, prema tabeli imaju više troškove na svim nivoima i prosječno troše više po učeniku od

ostalnih područja u Federaciji. Razlozi za takve varijacije ne moraju biti samo kapaciteti povećanje poreza, oni na primjer mogu biti povezani sa troškovima omogućenja obrazovanja u udaljenim područjima ili u urbanim područjima gdje ima siromašnog stanovništva. Pored ovoga, Bosna i Hercegovina doživljava mnoge fluktuacije u zahtjevima za obrazovanjem, jer veliki broj porodica želi da se vrati u svoje domove ili da se nasele u nova područja. Također postoje varijacije u primanjima nastavnika, kao što pokazuje tabela 4, prema izboru kantona. U Federaciji, prosječna primanja nastavnika u osnovnim školama u kantonu 9 su gotovo 50% viša nego u kantonu 5.

Tabela 4

**Isplata nastavnika koji rade puno radno vrijeme u Kantonima 3, 5, 7 i 9 i u Republici Srpskoj, 1998.godine**

	Prosječna mjesečna primanja (DEM ili dinari)				
	Tuzlanski(3) DEM	Gorazde/Drina(5) DEM	Neretvanski (7) DEM	Sarajevski (9) DEM	RS dinari
Osnovne	484	376	438	559	4 086
Srednje	527	450	500	619	6 729
Univerzitet					
Asistent	na			544	
Docent	na			809	
asist. prof.	680			874	
profesor	790			924	5 381

*Varijacije proporcije učenik/nastavnik su manje od očekivanih*

- 168 Iako postoje veći dispariteti u Federaciji Bosne i Hercegovine, tj. u njenim kantonima i Republici Srpskoj koji su prikazani u tabeli 3, ovo ne mora značiti da postoje neprihvatljivo velike varijacije u resursima za obrazovanje. Proporcije učenika i nastavnika prikazane u tabeli 5, nisu toliko velike kao što se moglo očekivati, vjerovatno zbog prioriteta datog zapošljavanju nastavnika od strane svih vlasti i različitim troškovima zapošljavanja nastavnika iz jedne uprave u drugu, kao što je prikazano u tabeli 4

Tabela 5

**Broj učenika i nastavnika i proporcija učenik/nastavnik**  
(Svrstavanje kantona prema proporciji učenik/nastavnik u osnovnim školama)

Kanton	OSNOVNE ŠKOLE				SREDNJE ŠKOLE			
	Broj kantona	Broj učenika u OŠ	Broj nastavnika u OŠ	Proporcija učenik/nastavnik	Broj učenika u SŠ	Broj nastavnika u SŠ	Proporcija učenik/nastavnik	Proporcija** OŠ/SŠ
Srednje-bosanski	6	31 327	2 640	12	10 120	779	13	0,91
Posavski	2	3 942	255	15	1 204	100	12	1,28
<Herceg-bosanski>	10	7 521	384	19	2 484	207	12	1,57
Zapadno-Hercegovački	8	9 885	516	19	3 107	172	18	1,06
Neretvanski	7	24 784	1 294	19	10 023	860	12	1,64
Bosansko-podrinjski	5	3 277	174	19	1 333	97	14	1,37
Sarajevski	9	43 663	2 122	21	20 950	1 285	16	1,26
Tuzlanski	3	68 239	3 095	22	25 193	1 505	17	1,32
Unsko-sanski	1	36 408	1 556	23	11 734	609	19	1,21
Zeničko-dobojski	4	53 901	2 064	26	18 988	1 290	15	1,77
Federacija		282 677	14 100	20	105 136	6 904	15	1,32
Republika Srpska		128 412	6 956	18	55 893	3 120	18	1,03

\*\*Proporcija nastavnika u osnovnim školama naspram proporcije nastavnika u srednjim školama

Izvori: Broj učenika (upisanih 1998) sakupljen za ovaj projekat

Broj nastavnika (upisani 1998) sakupljen za ovaj projekat i putem Federalnog Zavoda za statistiku

Broj nastavnika u RS (upisani 1998) sakupljen za ovaj projekat i putem Federalnog Zavoda za statistiku

### Proporcije učenik/nastavnik su prilično slobodne

169 Proporcije učenik/nastavnik prikazane u tabeli 5 će se smatrati odgovarajućim, čak slobodnim, za savremeni školski sistem u mnogim drugim zemljama, iako postojanje velikog broja nekvalifikovanih nastavnika (tabela 6) traži dopunu putem novih obuka za nastavnike predloženih u ovom izvještaju. Za sadašnju situaciju, zaključak koji se može izvesti iz tabele 5 je da postoje značajne varijacije u proporciji učenik/nastavnik, ali one se možda mogu opravdati razlikama u uslovima u određenim područjima. Novi režim finansiranja predložen kasnije u ovom izvještaju bi trebao podstaknuti mionistarstva i škole da pobliže sagledaju potrebu za nastavnicima naspram broja trenutno uposlenih nastavnika.



Tabela 6

**Kvalifikovani nastavnici i ukupan broj zaposlenih nastavnika u pojedinim kantonima, u 1999. godini**

Kanton	OSNOVNA ŠKOLA				SREDNJA ŠKOLA		
	Broj kantona	Kvalifikovani nastavnici	Ukupan broj nastavnika	Postotak	Kvalifikovani nastavnici	Ukupan broj nastavnika	Postotak kvalifikovanih nastavnika
Unsko-sanski	1	1 075	1 556	69	486	609	80
Tuzlanski	3	2 166	3 095	70	1 285	1 505	85
Bosansko-podrinjski	5	94	174	54	91	97	94
Zapadno-hercegovački	8	516	516	100	172	172	100
Sarajevski	9	1 777	2 122	84	nedostupno	1 285	nedostup.
<Herceg-bosanski>	10	363	384	95	nedostupno	207	nedostup.
<i>Prosjek</i>				79			90

Napomena: uključeni su svi nastavnici i oni koji rade puno radno vrijeme i oni koji rade skraćeno radno vrijeme

Izvori: Broj nastavnika (1999 ili 1998 gdje 1999. godina nije na raspolaganju) sakupljen za ovaj projekat  
Broj nastavnika (1998) sakupljen ovim projektom

*Formule za izjednačavanje su potrebne unutar entiteta*

- 170 Formula za izjednačavanje je potrebna za osnovno i srednjoškolsko obrazovanje i to na nivou vlade koja bi obuhvatila područja kojima su potrebne mjere izjednačavanja, tj. Entitete. Slično ovome, za glavne troškove i više obrazovanje postoji očita potreba za objedinjavanjem resursa radi pravičnosti, efikasnosti i kvaliteta.
- 171 Najveći napor bi trebali biti uloženi u pravcu dvije oblasti: (1) minimum standarda u obrazovanju u državi i (2) uspostavljanju kvalitetnog fonda. Najvažniji politički cilj bi uvijek trebao biti obezbjeđenje razvijenih resursa tako da sva djeca, gdje god da su, imaju pravo na obrazovanje uvijek visokog kvaliteta.

*Minimalni standardi u državi*

Preporuka: Sakupiti podatke o jedinicama ulaza i izlaza na kantonalnim i entiteskim nivoima

- 172 Određivanje minimalnih standarda na nivou države je važan aparat za uspostavljanje veće pravičnosti. Ovi minimalni standardi bi se mogli primijeniti na jedinice ulaza (kao što je proporcija učenik/nastavnik) ili izlaza (kao što je stopa napuštanja ili očekivani nivoi postignuća u obrazovanju u pojedinim starosnim dobima) ili oboje. Izlaze može biti teže izmjeriti, ali oni imaju prednost jer mogu dati jasniju sliku performanse na nivoima individua, učionice, škole i sistema. Kao prvi korak, preporučuje se da podaci i ulaza (polazno) i izlaza (što je prije moguće ostvarivo) budu redovno skupljeni u Federaciji, kantonalnim i entitetskim nivoima da bi se bez prestanka ustanovljavalo da li djeca širom Bosne i Hercegovine imaju jednake prilike za obrazovanje, te da bi se procijenile varijacije u izvođenju na školskom nivou. Takve informacije su neophodna baza za uspostavljanje politike i nadgledanje njihove efektivnosti. (vidi stav 88 ff iznad).

*Uspostavljanje kvalitetnog fonda*

*Preporuka: Kvalitetan fond bi se trebao uspostaviti na nivou entiteta ili države koji bi selektivno bio dodijeljen područjima kojima je potreban*

- 173 Sami za sebe, minimalni standardi postavljeni u državi možda neće biti dovoljni da bi se prevazišle razlike u resursima koji su na raspolaganju svakom području jer najsiromašnija područja - ili ona sa ozbiljnim društvenim poteškoćama - možda nisu u mogućnosti da postignu prihvatljive minimalne standarde sa resursima koji su im na raspolaganju. Da bi se ovo razriješilo, kvalitetan fond bi trebao biti uspostavljen na nivou entiteta i na državnom nivou, a bio bi selektivno raspoređen u područja kojima je potreban. - na primjer, u udaljenim ruralnim područjima ili područjima sa društvenim nedostacima kao što je evidentno iz velikih stopa napuštanja škola. Fond bi bio pomoć za poboljšanje kvaliteta i standarda, a ne nagrada za postizanje visokog kvaliteta. Jasno je da prednost ima upotreba fonda na nivou entiteta zbog varijacija u potrebama širom zemlje. Vremenom, ovo bi se pretvorilo u multi-posrednički pristup koji bi pomogao porodicama i pojedinim institucijama kojima je potreban. Najvažnije je da kvalitetan fond koji pokriva cijelu zemlju budu uspostavljen putme podrške Svjetske banke (vidi Boks 5).
- 174 Kriterije za distribuciju kvalitetnog fonda bi trebali uspostaviti stručnjaci uz konsultacije sa društvenim partnerima i oni bi trebali biti oslobođeni političke umiješanosti. Cilj bi bio da se pomogne odabranim školama kojima je pomoć najpotrebnija - to je otprilike oko deset posto svih škola. Zbog neadekvatnosti obezbjeđivanja materijala za obrazovanje naspram primanja (vidi stav 184 ispod), fond bi mogao dati visoki prioritet materijalu za obrazovanje. Drugo potencijalno prioritetno područje je obučavanje nastavnika i direktora škola. Kvalitetan fond koji bi predstavljao jedan ili dva posto ukupnih resursa bi značajno doprinio odabranoj grupi bez veće žrtve za škole u boljoj situaciji. Preporučljivo je da donatorsko finansiranje bude ponuđeno na osnovu paritetnog doprinosa kao pokretača participacije. Od škola koje bi primile pomoć očekivalo bi se da pokažu da je dodijeljeni kvalitetni fond usmjeren ka poboljšanju pružanja obrazovanja učenicima. Ako je sistem za nadgledanje ishoda u vezi sa standardima uspostavljenim širom države odgovarajući (kao što je predloženo iznad), neke neovisne procjene efektivnosti bi bile na raspolaganju.

## Boks 5

**Kvalitetan fond**

Kvalitetan fond u vrijednosti od 3 miliona \$ je u pripremi od strane Svjetske banke koja je finansirala Projekat Razvoja obrazovanja, a koji bi trebao da ispuni tri cilja: (a) da podrži poboljšanja u metodama poučavanja i učenja u školama, (b) da poveća motivaciju nastavnika i podstakne ih na aktivnosti obučavanja i (c) da pojača institucije za obučavanje nastavnika, poboljša kvalitet kurseva koji se nude i njihovu efikasnost.

Da bi se ispunili ovi ciljevi, Kvalitetan fond vođen predstavničkim odborom imenovanim od strane federalnog ministra i zamjenika ministra obrazovanja, kulture, nauke i sporta i ministra obrazovanja u Republici Srpskoj će obezbijediti tri vrste subvencija :

- školske subvencije (u rasponu između 2,000 i 10,000 američkih dolara) dodijeljenim na konkurentskoj osnovi za finansiranje projekata za poboljšanje obrazovanja, koje bi napravili nastavnici sa ciljem unaprijeđenja nastavničke prakse;
- sistem podsticanja nastavnika putem nagrađivanja nastavnika u osnovnim školama koji uzorno obavljaju svoj posao i zasluženi stipendija kako bi se omogućilo nastavnicima u osnovnim školama da se uključe u aktivnosti obučavanja po svom izboru;
- subvencije od oko 20,000 \$ za podršku jačanja institucija koje nude usluge obučavanja nastavnika prije početka rada i naknadno usavršavanje tokom rada. Nagrade za institucije za obučavanje nastavnika će biti dodijeljene među fakultetima, pedagoškim akademijama, NVOima i pedagoškim institutima.

**B. Omogućenje održivosti**

*Bosna i Hercegovina još uvijek nije postigla održivost*

- 175 «Održivost» znači sporazume za finansiranje i budžet koji omogućuju uslove za stabilan, dugotrajan razvoj savremenog obrazovnog sistema koji ispunjava međunarodne standarde. Postizanje održivosti će ovisiti o brzini ekonomskog oporavka i odlučnosti pomoću koje bi vlasti omogućile koherentno planiranje, budžet i rukovodeće sisteme, podržane obučanim osobljem. To omogućava kružni tajming za određivanje političkih i strateških pravaca u budućnosti, ima odlučujuću ulogu u kombinovanju sektorskih aktivnosti i dozvoljava sveobuhvatne preglede prioriteta.
- 176 Savremeni sistem budžeta ne samo da obezbjeđuje efikasnu alokaciju resursa, već takođe obezbjeđuje mehanizam za prilagođava državne ciljeve lokalnim potrebama. Jednako važno, on omogućava ministarstvima obrazovanja da imaju više razloga da od ministarstava finansija traže veće doprinose za obrazovanje. Transparentnost, odnosno, dostupnost informacija javnosti je osnovna karakteristika najbolje međunarodne prakse jer poboljšava kvalitet donošenja odluka. Dobri savremeni sistemi omogućavaju da vlade budu odgovorne za upotrebu resursa.

- 177 Bosna i Hercegovina još uvijek ima pred sobom zadatak da postigne održivost ovakvu kakva je upravo opisana. Međutim, iskustvo iz tuzlanskog kantona pokazuje kako, vremenom i počecima ekonomskog oporavka, veći kanton može početi da razmišlja o postizanju održivosti u javnim uslugama. Tuzlanski kanton je jedan od najnaprednijih što se tiče upravljanja budžetom, koji primjenjuje savremene principe računovodstva i dobro koristi savremenu tehnologiju informacija za upravljanje budžetom.

*Svi nivoi vlade bi trebali imati integrisano prognoziranje budžeta i planiranje podržano sistemima upravljanja informacijama*

- 178 Važno je da svi nivoi vlade imaju integrisano prognoziranje budžeta i sisteme planiranja, podržane efektivnim podacima i sistemima upravljanja informacijama. Američko ministarstvo finansija je razvilo standardizovan format budžeta i on je usvojen u Federaciji, te je i trebao bi biti u upotrebi u svim kantonima. U srednjobosanskom kantonu postoji pilot projekat za obrazovni sistem upravljanja informacijama (EMIS), koji uključuje podatke o finansijama i statistike o obrazovanju, iz kojih se mogu razviti finansijski indikatori za upravljanje (vidi V B poglavlje iznad). Takođe se radi i sa Svjetskom bankom u razvoju Strategija programa sektorskih troškova. Obrazovanje je jedan od izabranih sektora. Strategije će postaviti sveukupne ciljeve politike vlade, procijeniti odgovarajuću ulogu vlade, definisati područja strateškog programa za koji će biti potrebni javni troškovi i identifikovati prioritete za preduzimanje akcije i troškova. Preporučuje se da ove inicijative budu povezane sa sponzorisanim programima obučavanja osoblja koje će ih morati implementirati nakon što donatorska podrška prestane.
- 179 «Održivost» uključuje racionalnu alokaciju budžeta ključnim glavama troškova. U protivnom, pojavljuju se neravnoteže u budžetu koje ne samo da ukazuju na kratkotrajne neefikasnosti, već stvaraju dugotrajnije probleme kada nedostaci u zanemarenim područjima moraju da se poprave. Postoje posebno tri područja gdje su budžeti ili mogu biti neuravnoteženi. Ona su: glavnina/povrat, primanja/zalihe, nastavnička i primanja osoba koja nisu direktno u nastavi.

*Glavni i povratni troškovi*

*Trenutne neuravnoteženosti uključuju: (1) glavninu/povrat, (2) primanja/zalihe, (3) nastavnička i primanja osoba koja nisu direktno u nastavi*

- 180 Trenutno postoji ozbiljna neravnoteža između ulaganja (tj. glavnine) i povratnih troškova. (Alokacije glavnine troškova za 1999. godinu su prikazane u tabeli 7). Od rata, međunarodni donatori su finansirali skoro sve troškove ulaganja u obrazovanje, ali ovi doprinosi nisu prikazani u kantonalnim planovima. U Federaciji, federalno ministarstvo je početna tačka kontakata sa donatorima, ali neki donatori komuniciraju direktno sa opštinskim vlastima. Važno je da u budućnosti donatorski doprinosi budu integrisani u planiranje budžeta na kantonalnom nivou kako bi se omogućio uredan pristup ispunjavanju prioriteta u svakom području. Potrebno je preduzeti obilježavanje škola kako bi se stvorila osnova za sistematski program obnove i dozvolilo da nove škole budu obezbijedene na mjestima gdje ih povećan broj stanovnika traži. Također mora postojati tranzicija sa donatorskog finansiranja na domaće troškove ulaganja, budući da će ovo prvo značajno opasti tokom sljedeće tri godine.

*Preporuka: Donatorski doprinosi bi trebali biti integrisani u planiranje budžeta*

- 181 Iako postoje izuzeci, fizičko stanje osnovnih škola pod jurisdikcijom kantonalnih ministarstava obrazovanja je načelno dobro, 75% škola je obnovljeno nakon rata, uglavnom zbog boljeg ekonomskog progressa i pomoći koju su pružila međunarodna tijela. U nekim slučajevima, nove škole imaju kapacitete koji se mogu porediti sa ili su čak bolji od onih u većini zapadnoevropskih zemalja. Fizičko stanje škola u Republici srpskoj je manje zadovoljavajuće, učenici se podučavaju u prepunjenim učionicama koje se nalaze u veoma lošem fizičkom stanju.

Tabela 7

**Alokacije glavnine troškova, 1999. godina**

<b>Kanton</b>	<b>Broj kantona</b>	<b>Glavnina troškova DEM</b>
Unsko-sanski	1	61
Posavski	2	200
Tuzlanski	3	4 500
Zeničko-dobojski	4	0
Bosansko-podrinjski	5	0
Srednjobosanski	6	0
Neretvanski	7	250
Zapadno-hercegovački	8	0
Sarajevski	9	16 400
<Herceg-bosanski>	10	0
<i>Federacija*</i>		<i>21 411</i>
<i>RS* *</i>		<i>1 585</i>

Napomena: \*Federalno ministarstvo je alociralo 1,111,000 DEM za glavninu troškova pored kantonalnih prikazanih ovdje

\* \* Podaci za RS\*\* su za 1998. godinu

*Nedostatak kapitala -primjer tuzlanskog kantona*

- 182 Primjer tuzlanskog kantona prikazuje problem nedostatka kapitala. Budžet iz 1998. obezbijeden za nedonatorske glavne troškove obuhvatajući sve usluge je samo 20 miliona DEM. Ništa od planiranog kapitala nije potrošeno na škole. Dat je prioritet javnoj bezbjednosti i zdravstvenim uslugama, djelimično jer su spoljašnji donatori podržali ekstenzivni program rekonstrukcije škola. Do sada, tuzlanski kanton nije bio u mogućnosti da podrži veliki program ulaganja u školama, čak iako je priliv raseljenih osoba ovo načinio poželjnim ciljem. Kanton procjenjuje da ima kapacitet da da zajam od 25 miliona DEM koji bi bio upotrebljen za puteve i zdravstvene klinike kao prve prioritete.

*Preporuka: Odgovarajuća šema subvencija za glavninu troškova bi trebale rezmotriti vlasti i međunarodni donatori.*

- 183 U budućem sistemu finansiranja obrazovanja, kantoni trebaju da budu u mogućnosti da koriste i daju zajmove dovoljne za pokrivanje stalnih potreba kapitalnih ulaganja. Trenutni sporazumi su neadekvatni. Potrebno je razmotriti načine kako bi se pomoglo kantonima da pristupe finansiranju putem zajmova. Oni bi mogli uključivati organizovanje garancija zajmova koje bi kantonima omogućile pristup kapitalnim tržištima ili bi mogli ponuditi odgovarajuće subvencije pomoću čega su federalni fondovi na raspolaganju na osnovi dolar za dolar kako bi nadopunili lokalne fondove. Ovaj posljednji mehanizam se uobičajeno koristi u Evropi, ali to znači da bi federalna vlada u Bosni i Hercegovini trebala da zadrži dovoljne poreze na prihod kako bi podržala program. Ovaj izvještaj preporučuje da bi šema odgovarajuće subvencije za glavninu troškova trebala biti razmotrena između raznih vlasti u Bosni i Hercegovini i međunarodnih donatora. Ovo bi možda trebalo veliki broj oblika, ali prednost ima alociranje dovoljnih poreza na prihod na nivou entiteta (ili u krajnjem slučaju na kantonalnom nivou) kako bi se omogućilo da su odgovarajuće subvencije ponuđene finansijerima škola ili za obnovu ili izgradnju nove škole. Finansijeri bi se ipak morali finansijski obavezati i pokazati da su njihovi prijedlozi u skladu sa projektom obilježavanja škola u entitetima ili kantonima. Donatorsko finansiranje bi u budućnosti trebalo biti ponuđeno na osnovu paritetnih doprinosa u skladu sa ovim prijedlozima.

Tabela 8

**Unutrašnja struktura troškova obrazovanja, kantoni 1, 5 i 9**  
Stvarni troškovi

	Godina i % budžeta	Unsko-sanski	Bosansko-podrinjski	Sarajevski
Nadnice i plate	1997	22.258.462	2.027.777	nedostupno
	%	95.83	86.13	
	<b>1998</b>	<b>30.305.080</b>	<b>2.236.807</b>	<b>65.330.887</b>
	%	92.17	82.82	74.6
Dobra i usluge	1997	692.096	119.953	nedostupno
	%	2.98	5.09	
	1998	476.083	216.335	nedostupno
	%	1.45	8.01	
Javne usluge	1997	96.668	143.912	nedostupno
	%	0.41	6.0	
	1998	339.445	109.641	nedostupno
	%	1.03	4.05	
Drugi trenutni transferi	1997	0	20.827	nedostupno
	%		0.88	
	1998	1.032.119	103.430	22.190.908
	%	3.24	3.82	25
Kapital	1997	174.200	41.464	1.210.746
	%	0.75	1.77	1.9
	1998	691.224	34.543	9.569.065
	%	2.1	1.27	10.1
Izgradnja (u okviru kapitala)	1997	0	nedostupno	1.092.584
	%			11.6
	1998	0	nedostupno	560 004
	%			46.3
Oprema i popravci (u okviru kapitala)	1997	0	7816	322.307
	%		0.33	26.6
	1998	691.224	22.242	2.802.025
	%	2.1	0.82	29.3
Subvencije i transferi	1997	174.200	33.948	328.435
	%	0.75	1.44	27.1
	1998	0	12 301	4.846.456
	%		0.45	50.6

*Plate i nabavka*

*Troškovi za materijal su niski*

- 184 Uslovi za održivi razvoj savremenog obrazovnog sistema zahtijevaju ravnotežu između plata i troškova podrške. U kantonima koji se suočavaju sa finansijskim problemima, prioritet je dat isplati primanja prije drugih tekućih troškova. Čak i kada je to slučaj, neki nastavnici su plaćeni u zaostacima. Posebno su troškovi opreme za obrazovanje materijala i drugih potreština često veoma niski. Tabela 8 pokazuje da dok je proporcija budžeta potrošenog na nadnice i plate u Sarajevskom kantonu oko 75%, u druga dva kantona ona je mnogo veća - 83% u Bosansko - podrinjskom kantonu/Gorazde Drina i 92% Unsko - sanski kanton. Troškovi dobara i usluga su ispod 2% u Unsko - sanskom kantonu, a 8% u Bosansko - podrinjskom. Međutim, detaljnija analiza Bosansko - podrinjskog kantona u tabeli 9 pokazuje da su proporcije budžeta osnovnog i srednjeg obrazovanja za snabdijevanje materijalom 2% i 1% pojedinačno. Ovo bi trebao biti razlog za zabrinutost jer su materijali za obrazovanje uključeni u ovo. Dok mnoge škole dobijaju besplatne udžbenike, savremena obrazovna praksa zahtijeva niz potrebnih materijala koji ne mogu biti obezbijeđeni na ovako niskim nivoima troškova za materijal.

Tabela 9

**Bosansko - podrinjski (Kanton 5) unutrašnja struktura budžeta osnovnog i srednjeg obrazovanja**

	Troškovi 1997. DEM	Postotak 1997	Alokacija 1998 (DEM)	Postotak 1998
<b>Osnovno obrazovanje</b>	1880	100	2 571	100
Nadnice i plate	1270	68	1853	72
Posebne naknade	39	2	78	3
Doprinosi poslodavca	191	10	259	10
Naknade prevoza	5	0	5	0
Usluge	107	6	107	4
Nabavljanje materijala	41	2	41	2
Prevoz i gorivo	55	3	55	2
Trenutno održavanje	39	2	39	2
Drugi trenutni troškovi	133	7	133	5
<b>Srednje obrazovanje</b>	804	100	837	100
Nadnice i plate	449	56	471	56
Posebne naknade	32	4	32	4
Doprinosi poslodavca	55	7	65	8
Naknade prevoza	20	2	20	2
Usluge	33	4	33	4
Nabavljanje materijala	11	1	11	1
Prevoz i gorivo	39	5	39	5
Trenutno održavanje	48	6	48	6
Drugi trenutni troškovi	118	15	118	14

*Uključenost opština narušava niz dužnosti.*

- 185 Opštine se mogu priključiti doprinosu uslugama kao što su školski prevoz kako bi omogućile da su njihova djeca u mogućnosti da pohađaju školu. Opštine također mogu pomoći obezbjeđenjem namještaja i zgrada. U nekim dijelovima Neretvanskog kantona opštine su glavni kanali za troškove obrazovanja. Uključenost opština na ovakve razne načine narušava niz dužnosti za ispunjenje osnovnih zahtjeva obrazovanja i nije u skladu sa temeljito planiranim pristupom za finansiranje obrazovanja.



186. Kada je nezaposlenost toliko velika, a u nekim mjestima postoji manjak kvalifikovanih nastavnika, razumljivo je da bi vlasti trebale tretirati isplate primanja kao glavni prioritet. Međutim, veoma je poželjno da budu podstaknuti na preduzimanje uravnoteženog pristupa u procjeni zahtjeva škola za opremom, materijalima i drugim uslugama, te da postoji plan za napredovanje od sadašnjeg stava <opstanka> do onoga u kojem su potrebe djece za obrazovanjem viđene kao najvažnije.

*Preporuke: (1) Veći prenos finansijskog upravljanja na nivo škole, (2) Sistem alokacije po studentu.*

187. Preporučujemo različite akcije koje bi pomogle da se postigne bolji balans između plata i troškova. Kao prvo mogao bi postojati veći prenos finansijskog upravljanja na nivou škole. Kantoni u Federaciji i ministarstva Republike Srpske su previše centralizovani da bi se odluke o upotrebi resursa koristile efikasno i prije bi odgovaralo da usvoje odgovornost i obezbijede pravnu superviziju. Zemlja ima dugo iskustvo sa lokalnim školskim odborima koji bi sa <novom snagom> i odgovarajućim obučavanjem mogli donijeti efektivnije odluke od ministarstava u vezi sa postizanjem najboljeg balansa između osoblja i korištenja glavnine budžeta u druge svrhe. Ranije preporučeni minimalni standardi u državi bi djelovali kao podstrek lokalnim školskim odborima da poboljšaju alokaciju resursa.
188. Kao drugo, potreban je različit pristup za alociranje sredstava školama. Praksa u bivšoj Jugoslaviji je bila primjenjivanje utvrđenih proporcija (tipično tu je bio jedan učitelj na 25 djece) kao glavni pokretač alokacija budžeta što se još uvijek radi u nekim kantonima. Ovo se odnosi na to da je alokacija za materijale i troškove podrške standardni postotak dodat na budžet plata. Ovaj sistem bi trebao biti zamijenjen sistemom alokacije po studentu koji bi imao ugrađen podstrek za razmatranje efikasnosti, uključujući geografsku raspodjelu škola i razmjenu između manjih škola, te troškove prevoza djece u veće škole. Sistem alokacije po učeniku bi također podstakao kritičko ispitivanje troškova zaposlenih nastavnika i njihove uslove pružanja usluga. Zbog ponekad skromnog vremena koje provedu kao nastavnici, neki nastavnici mogu raditi dva predavačka posla. Ali za većinu njihovi ograničeni sati predstavljaju lošu upotrebu kvalifikovanih ljudi.

*Nastavničke i plate osoba koje nisu direktno u nastavi*

*Troškovi osoblja koje nije nastavničko osoblje su visoki*

189. Treće područje neravnoteže budžeta odnosi se na alokaciju sredstava između nastavničkih i plata osoblja koje nije direktno u nastavi. Iako podaci o troškovima za plate koje ne pripadaju nastavnicima nisu direktno na raspolaganju, analiza koja slijedi pokazuje da takve plate mogu zauzeti neopravdano veliku proporciju budžeta.
190. Kao što je prikazano u tabeli 8, nadnice i plate zauzimaju veliki dio budžeta namijenjenog obrazovanju. Međutim, procjena podjele nastavničkih plata u budžetu datom u tabeli 10 prikazuje da one zapravo zauzimaju skromniji dio, ukazujući na činjenicu da preostali balans nadnica i plata, koji je bitan, troši se na osoblje koje nije nastavničko osoblje. Tabela 10 uzima prosječne plate i usluge nastavnika u svakom od prikazanih kantona i izračunava ukupno plaćanje pomoću broja nastavnika. Zatim tu platu poredi sa ukupnom alokacijom budžeta. Mora se naglasiti da je ovo samo gruba procjena. Potrebno je sprovesti dalje istraživanje kako bi se ustanovilo da li su troškovi osoblja koje nije direktno uključeno u

nastavu preveliki. Predloženi režim finansiranja škola po učeniku bi trebao u svakom slučaju ispitati troškove za osoblje koje nije direktno uključeno u nastavu.

Tabela 10

### Nastavnička plata kao posototak troškova osnovnog i srednjeg obrazovanja, za određene kantone

OSNOVNO OBRAZOVANJE						
Kanton	Broj kantona	Nastavnička Plata DEM/mjesec	Broj nastavnika	Odrezak od plate nastavnika DEM	Troškovi nastavnika DEM	Nastavnička plata kao postotak budžeta
Tuzlanski	3	484	3 095	17 973	39 832	45
Zeničko-dobojski	4	530	2 064	13 127	32 439	40
Bosansko-podrinjski	5	376	174	785	1 861	42
Sarajevski	9	559	2 122	14 234	33 982	42
SREDNJE OBRAZOVANJE						
Tuzlanski	3	527	1 505	9 518	18 532	51
Zeničko-dobojski	4	621	1 290	9 613	14 685	65
Bosansko-podrinjski	5	450	97	524	925	57
Sarajevski	9	619	1 285	9 545	24 977	38

Izvori: Broj učenika i nastavnika (upisani 1998) sakupljeni za ovaj projekat  
Troškovi iz kantonalnog budžeta za 1998. godinu

### C: *Ekonomije skale*

191 Važno je naglasiti da pitanje da li istinska skala ekonomije postoji u savremenom obrazovnom sistemu na isti način kao u nekim industrijskim sektorima u kojima je bila predmet rasprave mnogo godina, a dokaz nije zaključen. Međutim, pretpostavlja se da veće škole mogu uživati ekonomije skale, a neke škole u gradskim područjima u Bosni i Hercegovini su već u poziciji da prihvate takvu ekonomiju jer su po evropskim standardima velike.

#### *Velike urbane, male seoske osnovne škole*

191 Urbane osnovne škole u Bosni i Hercegovini su ponekad dva ili tri puta veće od uobičajene veličine u zapadnoj Evropi, a one u ruralnim područjima su organizovane na <bazi ogranaka> pod jednom upravom. Statistika sakupljena za ovaj izvještaj pokazuje da škola prosječne veličine u Republici Srpskoj može primiti 706 učenika, a u kantonima 1,3 i 10, prosjeci su pojedinačno 414, 371, 399 i 399. U kantonima federacije 4, 6, 7, 9, , prosječna veličina svih

osnovnih škola (kombinovane manje i veće) je 782, 627, 547 i 786. Postoji značajan broj škola sa upisom preko 1 000 djece. Na drugom kraju ove skale, veliki broj - škola postoji u ruralnim područjima <ogranaka> koja su izuzetno mala, sa samo jednim ili dva nastavnika (Prosječna veličina manjeg ogranka osnovne škole u kantonu 5 je ispod 17). Po principu, škole ogranci bi trebale imati koristi od toga što su dio veće mreže, ali u praksi one imaju tendenciju funkcionisanja u izolaciji. Neke škole ogranci vjerovatno mogu imati koristi od kvalitetnog fonda koji bi im omogućio kompenzaciju nedostataka malog prostora i udaljenosti. Direktori škola odgovorni za škole ogranke bi također trebali proći obučavanje u rukovođenju školskim mrežama.

### *Srednje škole nude prostor za reorganizaciju*

- 193 Prosječna veličina srednjih škola je nešto manja od osnovnih škola - 584 u Republici Srpskoj i u rangu od 354 do 630 u Federaciji u kantonima za koje je statistika dostupna. Bilo bi veoma poželjno ispitati prilike za temeljitiju reorganizaciju srednjih škola sa ciljem pružanja srednjeg obrazovanja putem manjeg broja većih jedinica.
- 194 Priča je drugačija sa upravama kantona federacije. Postoji prilika za dobijanje vanjskih izvora niza usluga koje bi mogli preduzeti <posrednička organizacija> po nivou (stav 152 ff iznad) ili po privatnim sektorskim organizacijama. Isporuka probnih i procjenjivačkih usluga, obučavanja nastavnika i savremeno upravljanje informativnim i sistemima podataka bili bi očigledni kandidati za dobijanje vanjskih izvora za privatni sektor. U slučaju obučavanja nastavnika, princip pripadanja dužnost školskom nivou (stav 108 iznad) bi trebalo slijediti. škole bi trebale donositi ključne odluke o tome kakva vrsta obučavanja im je potrebna i od koga bi to trebalo nabaviti.

## **D: Visoko obrazovanje**

### *Pravičnost obrazloženja državnog finansiranja*

- 195 Visoko obrazovanje zahtijeva posebno razmatranje jer je ono na raspolaganju na malom broju mjesta, te je važno osigurati pristup svom stanovništvu koje može imati koristi gdje god da žive. U federaciji, oni kantoni koji imaju fakultete imaju tendenciju da snose neproporcionalan teret troškova. U zemljama Evropske unije, finansiranje višeg obrazovanja je u potpunosti ili djelimično dužnost države zbog potrebe za pravičnošću u pristupu studenata i podjeli troškova.
- 196 Mehanizmi povrata troškova zaslužuju razmatranje kao metod dijela finansiranja višeg obrazovanja i ispuštanja novih tokova finansiranja za podržanje poboljšanja kvaliteta i proširenja prilika kao što je ekonomski kapacitet kako bi apsorbirao porast diplomaca. Povrat troškova se može postići putem zahtjeva studenata pojedinačno za plaćanjem školarine koja bi u potpunosti ili djelimično odražavala prosječne troškove ili putem među-vladinih sistema naplate ili na oba načina. Već su neki koraci preduzeti od strane kantona koji pružaju univerzitetski nivo obrazovanja uz naplatu za studente koji su iz drugih kantona, ali čini se da do isplata ne dolazi sistematično.

*Preporuka: Trebao bi se razmotriti povrat troškova umjerenim izjednačavanjem školarinama putem kredita*

- 197 Povrat troškova putem školarina je dobro uspostavljen u nekim razvijenim zemljama i može se opravdati što se tiče pravičnosti. Diplomirani ljudi u tim zemljama imaju veće prihode od onih koji nisu diplomirali. Zbog toga je razumno povratiti dio troškova od njih putem školarina. Šeme kredita omogućavaju da vraćanje novca bude odloženo sve dok se oni ne zaposle. Za početak, bilo bi dobro odrediti školarinu u maloj proporciji prosječnih troškova (na primjer 10 do 20 %); stope plaćanja bi se kasnije mogle revidirati kako se privreda oporavlja i mogućnosti zaposlenja diplomiranih ljudi povećavaju. Ako se struktura troškova na Sarajevskom univerzitetu, prikazana u statističkom dodatku, uzme kao putokaz, godišnji troškovi po studentu (1997. godine) su bili 2 141 DEM godišnje. Ovo bi ukazalo na godišnju školarinu od 420 DEM. Pod varijabilnim režimom školarine, one bi varirale između 188 DEM za pravni fakultet do 5200 DEM za medicinski fakultet. Međutim, varijabilni režim školarine koji odražava troškove ne preporučuje se odmah zbog problema sa prilagođavanjem sa kojima će se studenti susresti. Napredak do jednostavne varijabilne šeme sa različitim stopama šira područja tema bio bi prvi korak za razmatranje kada budu postojale bolje ekonomske prilike za diplomiranestudente. Da bi se izbjeglo odvratanje pristupa studenata iz nerazvijenijih područja šemi školarine-kao-kredit, bilo kakva finansijska pomoć za opstajanje studenata bila bi usmjerena na potrebe.
- 198 Tabela 11 pokazuje prosječnu uspostavljenost u pogledu nastavnika koji rade puno radno vrijeme po fakultetu za svaki univerzitet. Ova tabela isključuje nastavnike koji rade skraćeno radno vrijeme jer se oni obično bave i drugim poslovima i ne mogu imati jednak doprinos u podučavanju i istraživanju kao nastavnici koji rade puno radno vrijeme.

Tabela 11

**Prosječan broj profesora koji rade puno radno vrijeme na fakultetima**

<b>Univerzitet</b>	<b>Prosječan broj profesora (po Fakultetu) Koji rade puno radno vrijeme</b>
Bihać	11
<Srpsko Sarajevo>	15
<DŽemal Bijedić>	22
Banja Luka	26
Sarajevo	38
Tuzla	68*
Zapadni Mostar	na

\* vjerovatno uključuje osoblje koje radi skraćeno radno vrijeme

*Mnogi fakulteti su ispod kritične mase potrebne za kvalitet*

- 199 Jasno je da čak i u velikim, dobro uspostavljenim univerzitetima, fakulteti su u prosjeku male organizacije. Ovo baca sumnju na njihovu sposobnost da funkcionišu efektivno i efikasno kao leglane autonomne jedinice. Pored ovoga, mora da postoji ozbiljno pitanje o sposobnosti jedinica u kojima radi 20 do 25 profesora da se ponašaju kao akademski entiteti. Postoji i <kritična masa> koja je neophodna za grupe akademskog osoblja kako bi postigli akademske rezultate međunarodnog ugleda. Ova <kritična masa> varira od predmeta do predmeta, ali pretpostavlja da profesori rade unutar velikog podrživog, korporativnog univerziteta, ne u izolaciji, kakva je većina univerziteta u Bosni i Hercegovini. Gubljenje je vremena da se fakulteti vode bez obaziranja na mogućnosti podjele profesora, istraživačkog tima i objekata. Upravni sistemi su također nepotrebno preneseni u sadašnji sistem. Kao što je preporučeno ranije (stav 135) bolje korporativno upravljanje univerzitetima u cjelini bi poboljšalo njihove šanse za međunarodno ulaganje. Ovo je važna promjena koja bi se trebala uvesti ako bi univerziteti bili odmah priznati.

***E. Razvoj jačeg privatnog sektora obrazovanja***

- 200 .Odnos bruto domaćeg proizvoda trenutno utrošenog na obrazovanje u Bosni i Hercegovini je oko 7%. Iako se ovo čini visokim u poređenju sa normom od 5 do 7% u zemljama zapadne evrope, trebalo bi se posmatrati naspram pozadine u kojoj su posljedice rata i potreba za ulaganjem u obrazovanje kako bi se podstakao oporavak. Kako oporavak doseže impuls, za očekivati je da će se ravnoteža između javnih i privatnih ulaganja u obrazovanje također promijeniti. Trenutno, pojedinci imaju malo podstreka da ulažu u obrazovanje jer su mogućnosti zaposlenja veoma ograničene i zbog pravnog okvira i sistema obrazovanja koji nije prilagođen razvoju savremene ekonomije. Pored navedenih principa, trebalo bi podstaknuti veća privatna ulaganja kao sredstvo osiguranja održivog odnosa troškova obrazovanja sa sveukupnim ekonomskim performansom.
- 201 Takva ulaganja imaju različite oblike: veću odgovornost preduzeća u omogućenju obučavanja vezanih za posao za diplomirane studente tehničkih i usmjerenih škola, kao što je već pomenuto; podsticanje uspostavljanja privatnih obrazovnih institucija, podložnim strogim procedurama za dobijanje dozvole kako bi obezbijedili kvalitet i relevantnost svoje ponude; društveno prihvatljive doprinose pojedinaca i njihovih porodica dijelovima troškova njihovog post-obrazovanja, itd. Promjene u ovom pravcu će morati biti postepene i ovisit će o razvoju ekonomije, ali ih treba imati na umu za bilo koju buduću strategiju za dugoročni razvoj obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

**VII. ZAKLJUČAK**

- 202 U ovom izvještaju se nastojalo dati istinitu i sveobuhvatnu sliku situacije u obrazovanju u Bosni i Hercegovini, u svim njegovim kontekstualnim kompleksnostima <istorijskim, političkim, upravnim, organizacijskim i finansijskim: prepoznati glavne izazove koji se suprotstavljaju budućem razvoju; i predložiti načine i sredstva pomoću kojih se ovi izazovi mogu savladati.

- 203 Pored ovih neposrednih, nadati je se da će ovaj izvještaj ostati koristan izvor preporuka u stalnim raspravama u zemlji i van nje, kako se obrazovanje u Bosni i Hercegovini može dovesti do zavidnog nivoa koji se može uporediti sa obrazovanjem u zapadno-evropskim zemljama, a posebno u pogledu ishoda obrazovanja ne samo u vidu akumulacije i širenja znanja. Dostići takav nivo je zapravo cilj o kojem postoji sporazum unutar zemlje i koji je u velikoj mjeri bio odrednica pripreme ovog izvještaja i njegovih preporuka.
- 204 Preporuke nemaju jednaku važnost. Posmatrajući niz problema i njihove izvore, kao što je navedeno u ovom izvještaju, postavljanje reda prioriteta je *sine lju a non* u razvoju strategije reforme obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Ovi prioriteti bi se trebali odraziti u alokaciji resursa za reformu u obrazovanju i domaćim i stranim ulaganjima. Promjena će morati biti u vezi sa povećanjem i tako planirana da da napravi ubjedljiv slučaj za donatorske doprinose koji će i dalje biti neophodni.
- 205 Prema tome, preporuke koje se bave isključivo pitanjima obrazovanja kao što su strukture, sadržaj, metode poučavanja i nivoi participacije, predstavljaju pokazivače ka srednje dugom i dugotrajnom razvoju pružanja obrazovanja. Oni koji se bave uspostavljanjem politike, koordinacijom i organizacionim procesima i instrumentima, traže bržu i hitniju akciju. Dva aspekta bi trebala biti podvučena.
- 206 Prvi je potreba za nastajanjem i raspodjelom informacija o obrazovanju u BiH na svim nivoima sistema. Podaci proizašli posebno za ovaj izvještaj, a koji u protivnom ne bi bili na raspolaganju su samo minimum. Nastajanje sveobuhvatnijeg ulaza, izlaza i izvođenja (ishoda) informacija o obrazovanju je zapravo preduslov za razvoj efektivne strategije razvoja. Ako je cilj u Bosni i Hercegovini evropska integracija, doba informacija mora biti prihvaćeno u obrazovnom sistemu.
- 207 Drugi je potreba za stavljanjem i očuvanjem zajedničkih institucija i mehanizama u BiH sa ciljem ne podijeljene političke kontrole, već sa profesionalnom saradnjom širom konstituentnih grupa. Priprema zajedničkih, ako ne istih, strategija razvoja za obrazovanje bi bila najbolji primjer. Cilj nije staviti pod starateljstvo podijeljen obrazovne ulaze (nastavne planove i programe, knjige, itd), već definisati nivoe saradnje u obrazovanju koju svaka konstituentna grupa duguje drugoj. Institucija za standarde i procjene, Savjet višeg obrazovanja i kvalitetni fond, predloženi ili odobreni u ovom izvještaju, bili bi instrumenti ove dobrovoljne saradnje.
- 208 Ako postoji konačna poruka koja izbija iz ovog izvještaja, to je da problemi u obrazovanju u Bosni i Hercegovini, ogromni kakvi jesu, nisu nepremostivi. Sa stalnom pomoći izvana i početkom ekonomskog oporavka u samoj zemlji, može se napredovati, ali samo ako obrazovanje prestane da bude korišteno ako platforma za propagiranje političkih i etničkih ambicija. Nijedna grupa vjerovatno ne neće biti u potpunosti zadovoljna u kratkom periodu sa procesom saradnje iznesenim u ovom izvještaju. Međutim, dugoročne koristi objektivnijeg obavještanja i profesionalnije saradnje su neporecive i konačno će pomoći svim ljudima u zemlji da postignu svoj zajednički cilj integracije sa Evropom.
- 209 Ako mu se dozvoli da nastavi sa svojim suštinskim ciljevima, obrazovanje može postati izabrani instrument za zašivanje poderanog platne multikulturalnog društva koje predstavlja Bosna i Hercegovina, štaviše zbog tradicionalnog i posotjanog visokog poštovanja koje ljudi

ove zemlje pripisuju obrazovanju kao aveniji ka društvenom i privrednom progresu. Samo ovo u sebi nudi tračak optimizma sa kojim bi završio ovaj izvještaj.

## Rezime preporuka

**Posebno hitne promjene potrebne za uspostavljanje minimalnog okvira usaglašenja politke su odštampane u bold formatu**

### *A. Upravljanje uopšte*

- 210. Kantonalna ministarstva obrazovanja bi trebala iskorisiti Federalno ministarstvo obrazovanja za dobrovoljno usaglašavanje
- 211. Zakonodavne komisije u kantonalnom i parlamnetu entiteta traži međunarodne ekspertize
- 212. Održati entitete i kantonalna minstarstva manjim, razviti političke vještine i prenijeti implementaciju u škole i opštine
- 213. Savjeti širom zemlje na nivou obrazovanja bi trebali biti uspostavljeni, sa dužnim poštovanjem prema njihovim različitim ciljevima.
- 214. Podaci o ulazi i izlazu na nivou kantona i entiteta bi trebali biti skupljeni

### *B. Školsko obrazovanje*

- 215. UNDP/UNESCO koncept za Sistem upravljanja informacija u obrazovanju bi trebao biti praćen**
- 216. Trebale bi biti uspostavljene autonomne institucije na nivou države za standarde i procjenu**
- 217. Stavranje novih pedagoških instituta bi se trebalo izbjeći
- 218. Resursi bi trebali biti izmješteni sa inspektorata na razvoj sistema upravljanja informacijama
- 219. Uloga i procedure školskih odbora bi trebale biti revidirane, a obeštećenje članova odbora ukinuto
- 220. Fiskalni prenos na škole i opštine bi trebao biti razmotren
- 221. Predškolskim ustanovama bi trebalo obezbijediti veći prioritet u budžetu
- 222. Omogućenje obrazovanja za specijalne potrebe bi trebalo biti revidirano
- 223. Starosna dob upisa u školu bi trebala biti spuštена na šest godina starosti
- 224. (1) Zanatsko obučavanje bi trebalo biti revidirano u pogledu radnog tržišta  
(2)trebalo bi biti upozanto sa opštim kvalifikacijama  
(3) Pristup višem srednjem obrazovanju bi trebao biti povećan

(4) Trebalo bi izvršiti pripreme da privreda preuzme određena obučavanja

225. Nastavni plan i program bi trebao biti organizovaniji, ishodni pristup razvoju nastavnog plana i programa prihvaćen
226. Svo obučavanje prije početka rada, za osnovno i srednješkolsko poučavanje bi trebalo biti na univerzitetskom nivou
227. Profesionalne vještine bi trebale biti naglašene u obučavanju nastavnika
228. Trebalo bi sprovesti anketu o obučavanju za vrijeme rada

### *C. Visoko obrazovanje*

229. **Pravni karakter fakulteta bi trebao biti ukinut, a pozicija rektora ojačana**
230. **(1) Institucionalna osnova za koordinaciju višeg obrazovanja bi trebal biti postavljena**  
**(2) Uslovi za efektivno upravljanje unutar individualnih institucija bi trebali biti postavljeni**  
**(3) Trebalo bi uspostaviti procedure širom sektora za finansiranje i kvalitet**
231. Potrebno je uvesti kurseve poslovnog i javnog upravljanja
232. **Postavljanje predloženog Savjeta za više obrazovanje je prioritet i trebalo bi biti glavni uslov za finansiranje**

### *D. Finansiranje*

233. **Kvalitetan fond bi trebao biti uspostavljen na nivou entiteta ili države, a koji bi selektivno bio podijeljen u područja kojima je potreban**
234. Donatorski doprinosi bi trebali biti integrisani u planiranje budžeta
- (1) šema paritetnog doprinosa za glavne troškove bi trebala biti razmotrena između vlasti i međunarodnih donatora
- (2) Veći prenos finansijskog upravljanja na nivo škole bi trebao biti odobren
- (3) Trebalo bi uspostaviti sistem alokacije budžeta po učeniku
235. Povrat troškova u visokom obrazovanju putem umjerenih školarina -kredita bi trebao biti razmotren
236. Privatna ulaganja u kvalitetno obrazovanje bi trebalo podstaknuti