



Office of the PAR Coordinator
Book no. 7



CARDS Program Evropske unije za Bosnu i Hercegovinu

Funkcionalni pregled sektora obrazovanja u Bosni i Hercegovini

EuropeAid/116303/C/SV/BA

Završni izvještaj

Mart 2005.



Projekt financira Evropska unija



Projekt realizuje IBF međunarodni
konsalting u saradnji sa
Britanskim vijećem

**Funkcionalni pregled javne uprave u sektoru
obrazovanja u Bosni i Hercegovini**

Završni izvještaj

mart 2005.

Projekat: Reforma općeg obrazovanja u Bosni i Hercegovini

EuropeAid/116303/C/SV/BA

Finansira: Evropska unija

Realizuje: IBF International consulting i Britansko vijeće

| | |
|---|-----------|
| SADRŽAJ | |
| Lista akronima | 5 |
| IZVRŠNI SAŽETAK | 7 |
| 1 UVOD | 12 |
| 2 MEĐUNARODNI TOKOVI U JAVNOJ UPRAVI SEKTORA OBRAZOVANJA | 14 |
| Globalizacija | 14 |
| Obrazovne reforme u svijetu | 14 |
| Javna uprava u sektoru obrazovanja | 15 |
| 3 OBRAZOVNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE | 16 |
| 4 PODJELA NADLEŽNOSTI | 17 |
| Nadležnosti države | 17 |
| Nadležnosti Brčko Distrikta | 17 |
| Nadležnosti Republike Srpske | 18 |
| Nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine | 19 |
| Nadležnosti kantona | 20 |
| Nadležnosti općina | 21 |
| 5 INSTITUCIONALNA STRUKTURA | 22 |
| Državni nivo | 22 |
| Brčko Distrikt | 23 |
| Federacija Bosne i Hercegovine | 23 |
| Republika Srpska | 24 |
| Općina | 24 |
| Upravljanje školama u osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH | 24 |
| 6 ANALIZA FUNKCIJA | 26 |
| Osnovne funkcije javne uprave sektora obrazovanja | 26 |
| Funkcije koje obavljaju različite institucije javne uprave | 27 |
| Procjena funkcija institucija kojima je obrazovanje sekundarna funkcija | 39 |
| 7 FINANSIJSKA SITUACIJA | 46 |
| Izvori finansiranja i finansijski tokovi | 47 |
| Javni troškovi u obrazovanju | 49 |
| Privatni troškovi obrazovanja | 52 |
| Troškovi javne uprave u obrazovanju | 53 |
| Struktura troškova u odnosu na nivo obrazovanja | 55 |
| Ključne karakteristike finansiranja obrazovanja u BiH | 60 |
| Sažetak glavnih rezultata finansijske analize | 65 |
| 8 LJUDSKI RESURSI | 67 |
| Analiza postojećih ljudskih resursa po nivoima uprave | 67 |
| Analiza postojećih ljudskih resursa po institucijama | 69 |

| | |
|--|-----------|
| 9 ZAKLJUČCI I PREPORUKE | 74 |
| Preporuka 1: Jačanje funkcija na nivou BiH | 77 |
| <i>Preporuka 1.1: Uspostaviti odvojen Sektor za obrazovanje unutar Ministarstva civilnih poslova</i> | 77 |
| <i>Preporuka 1.2 : Uspostaviti Agenciju za standarde i ocjenjivanje BiH</i> | 78 |
| <i>Preporuka 1.3: Uspostaviti Agenciju za NPP BiH</i> | 79 |
| <i>Preporuka 1.4: Uspostaviti Centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta BiH</i> | 80 |
| Preporuka 2: Racionalizirati funkcije koje su prevaziđene i koje su neracionalne | 81 |
| <i>Preporuka 2.1: Prijenos funkcija vezanih za inspekciju škola na inspektorate entiteta i Brčko Distrikta</i> | 81 |
| <i>Preporuka 2.2: Prijenos/uspostava funkcija podrške razvoja škole i realizacije NPP-a na pedagoške zavode i organizacija pedagoških zavoda kao javnih, nezavisnih tijela</i> | 82 |
| Preporuka 3: Ojačati sve funkcije vezane za kreiranje obrazovne politike i EU integracije | 84 |
| <i>Preporuka 3.1: Ojačati funkcije neophodne za uspostavu koherentnog sistema planiranja i donošenja odluka koji je zasnovan na pokazateljima</i> | 84 |
| <i>Preporuka 3.2: Ojačati/uspostaviti sve funkcije neophodne za integraciju u EU</i> | 84 |
| Preporuka 4: Ojačati sve funkcije potrebne za unapređenje savjesnog upravljanja na nivoima entiteta, kantona i Brčko Distrikta | 85 |
| <i>Preporuka 4.1: Ojačati funkcije koje se odnose i na vertikalnu i na horizontalnu koordinaciju</i> | 85 |
| <i>Preporuka 4.2: Ojačati/uvesti sve funkcije koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima, planiranje radne snage, kontinuiranu obuku uposlenika i planiranje u obrazovanju</i> | 86 |
| <i>Preporuka 4.3: Uspostaviti funkcije potrebne za jedinstven informacioni sistem u obrazovanju u BiH</i> | 87 |
| Preporuka 5: Federacija BiH | 88 |
| <i>Preporuka 5.1 koje se odnose na funkcije u Federalnom ministarstvu obrazovanja i nauke</i> | 88 |
| <i>Preporuka 5.2 koje se odnose na funkcije kantonalnih ministarstava obrazovanja</i> | 89 |
| <i>Preporuka 5.3 koje se odnose na funkcije kantonalnih pedagoških zavoda</i> | 89 |
| Preporuka 6: Republika Srpska | 90 |
| <i>Preporuka 6.1 koje se odnose na funkcije Ministarstva prosvjete i kulture RS</i> | 90 |
| <i>Preporuke 6.2 koje se odnose na Republički pedagoški zavod</i> | 91 |
| Preporuka 7: Brčko Distrikt | 92 |
| <i>Preporuke 7.1 koje se odnose na funkcije Odjela za obrazovanje Brčko Distrikta</i> | 92 |
| Preporuka 8. Kadrovske i budžetske posljedice u javnoj upravi u sektoru obrazovanja | 93 |
| Preporuka 9. Dalja podrška donatora je preduslov za uspješnu provedbu preporuka | 94 |
| 10 PRAVNI ASPEKT | 95 |
| Pregled sadržaja CD-a | 96 |

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja
u Bosni i Hercegovini

Lista akronima

| | |
|-------------|--|
| ADS | Agencija za državnu službu |
| ANPP | Agencija za nastavni plan i program |
| ASO | Agencija za standarde i ocjenjivanje |
| BD | Brčko Distrikt |
| BiH | Bosna i Hercegovina |
| BNP | Bruto nacionalni proizvod |
| CARDS | Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation / Pomoć zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju |
| CBBH | Centralna banka Bosne i Hercegovine |
| CIPOK | Centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta |
| ADS | Agencija za državnu službu |
| EK | Evropska komisija |
| EMIS | Education Management Information System / Informacioni sistem u obrazovanju |
| EU | Evropska unija |
| EUA | European University Association / Evropska univerzitetska asocijacija |
| EU-Educ | EU Reforma općeg obrazovanja u BiH |
| FBIH | Federacija Bosne i Hercegovine |
| JU | Javna uprava |
| LSMS | Living Standard Measurement Study / Anketa za ispitivanje životnog standarda |
| MMF | Međunarodni monetarni fond |
| MCP | Ministarstvo civilnih poslova |
| MMF | Međunarodni monetarni fond |
| MTEF | Medium Term Expenditure Framework / Srednjoročni plan potrošnje |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development / Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj |
| OHR | Office of the High Representative / Ured visokog predstavnika |
| OSCE / OESS | Organisation for Security and Cooperation in Europe / Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi |
| PZ | Pedagoški zavod |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper / Strategija suzbijanja siromaštva |
| RS | Republika Srpska |
| SB | Svjetska banka |
| SG | Službeni glasnik |
| SN | Službene novine |
| TPE | Total Public Expenditure / Ukupni javni troškovi |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / UN Organizacija za obrazovanje, nauku i kulturu |
| VET | Vocational Education and Training / Stručno obrazovanje i obuka |
| ZŠ | Zavod za školstvo |

IZVRŠNI SAŽETAK

Ovaj Izvještaj se odnosi na jednu od komponenti dvogodišnjeg projekta "Reforma općeg obrazovanja u Bosni i Hercegovini" (EK/BIH/03/020), finansira ga Evropska komisija i realizira ga IBF International Consulting i Britansko vijeće.

Cilj ove komponente je: Reforma javne uprave sektora obrazovanja, posebno njena racionalizacija i reorganizacija funkcionalnih nadležnosti, koja se zasniva na temeljitoj i sveobuhvatnoj analizi i u skladu je sa najboljim praksama u EU. Ona uvažava ograničenja troškova i u skladu sa tim definiše odgovarajuće prioritete.

Funkcionalni pregled u obrazovanju je dio paketa funkcionalnih pregleda javne uprave u BiH kojeg podržava Evropska komisija i isti se mora posmatrati u tom kontekstu. U toku je pregled javne uprave u 8 sektora, kao i sistemski pregled. Provođenje ovih pregleda je regulirano Memorandumom o razumijevanju kojeg su, 7. jula 2004. g., potpisali predsjedavajući Vijeća ministara BiH i premijeri FBiH i RS i Delegacija Evropske komisije u BiH.

Ovaj Funkcionalni pregled je u saradnji sa osobljem ministarstava obrazovanja i pedagoških zavoda obavio tim međunarodnih i domaćih stručnjaka u oblasti javne uprave, u periodu od juna 2004. do februara 2005. godine.

Svaki obrazovni sistem se može podijeliti na dvije glavne komponente:

1) Komponentu koja pruža usluge obrazovanja kao što su obavezno osnovno obrazovanje, opće i srednje stručno obrazovanje; tercijarno obrazovanje poslije srednjeg obrazovanja koje nije univerzitetsko obrazovanje, i visoko obrazovanje. Ova komponenta uključuje škole i univerzitete, kao i učenike, studente, nastavnike i školske menadžere. Ona također uključuje i aktivnosti podrške kao što su edukacija nastavnika, istraživanje i razvoj.

2) Komponentu koja regulira, prati i upravlja pružanjem usluga obrazovanja na svim nivoima kroz kreiranje obrazovne politike, planiranje, finansiranje, standarde za škole i nastavnike, i standarde i ocjenjivanje za podučavanja i učenje. Ova komponenta uključuje ministarstva obrazovanja i institucije pod nadležnošću ministarstava koje rade na izradi nastavnog plana i programa, uspostavi standarda i ocjenjivanju kvaliteta.

Općenito, prva komponenta se naziva 'davaoci usluga obrazovanja' a druga 'uprava u obrazovanju'. Funkcionalni pregled i ovaj Izvještaj se fokusiraju samo na upravu u obrazovanju i ne sadrže preporuke u smislu pružanja usluga u obrazovanju, iako postoji osvrt i na to naročito u pogledu racionalizacije mreže škola i univerziteta, kao i omjera nastavnik-učenik. Međutim, rasprava o ovim pitanjima je izvan okvira ovog Pregleda.

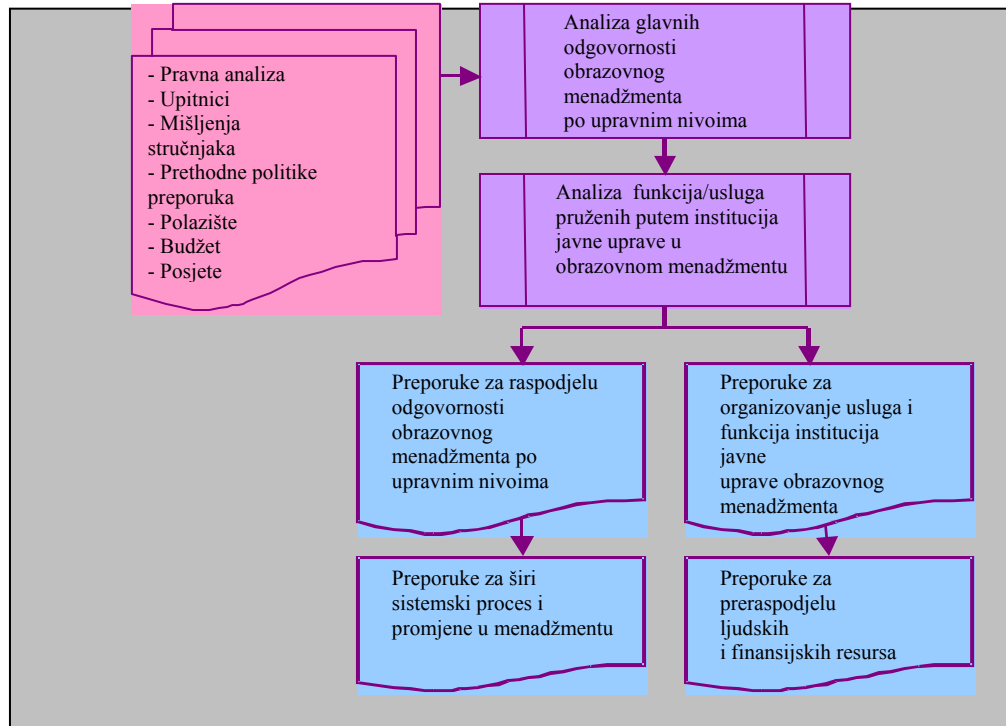
Tim za pregled nije radio na pregledu rada univerziteta u BiH. Ovu aktivnost su sproveli stručnjaci Asocijacije evropskog univerziteta (EUA) u toku kalendarske 2004. godine unutar projekta "Modernizacija upravljanja i rukovođenja univerzitetima u Bosni i Hercegovini" kojeg je finansirala Evropska komisija, a implementiralo Vijeće Evrope.

Metod funkcionalnog pregleda sektora obrazovanja je prikazan u šemi 1.

Pregledane su ukupno 23 institucije uključujući ministarstva, pedagoške zavode i Agenciju za standarde i ocjenjivanje, od kojih je traženo da dostave relevantne podatke o osoblju, budžetima, troškovima, funkcijama, zakonodavstvu i nadležnostima.

Dostupnost i neometan pristup pouzdanim podacima je bio jedan od najtežih problema u radu na izradi ovog Izvještaja (vidjeti Okvir 1 u Statističkom aneksu). Stoga, Tim za pregled nije koristio samo zvanične izvore informacija kao što su zakoni i propisi (vidjeti Aneks zakona i propisa), nego se oslanjao i na podatke iz upitnika, razgovora, stručna mišljenja, kao i analizu izvještaja drugih projekata.

Šema 1. Prikaz procesa pregleda



Ovaj pregled pruža detaljnu analizu funkcija javne uprave koje se vrše na nivou države, entiteta, kantona i Distrikta, uključujući sva ministarstva obrazovanja, pedagoške zavode i Agenciju za standarde i ocjenjivanje. Analizirane su 23 institucije. Rezultati analize su predstavljeni u ovom Izvještaju zajedno sa aneksima na priloženom CD-u.

U daljnjem tekstu ovog Izvještaja u kratkom obliku su nevedeni rezultati analize i preporuke. Važno je naglasiti da Izvještaj izbjegava uporedbu sa određenim zemljama ili zemljama članicama EU. Ovo je u skladu sa zvaničnom politikom EU gdje se sistem obrazovanja smatra jedinstvenim za određenu zemlju sa njenom vlastitom historijom i kulturom kao sastavnim dijelom obrazovnog sistema.

Cjelokupna javna uprava sektora obrazovanja u BiH se odlikuje dupliciranjem funkcija. Uz to nedostaju neke ključne funkcije potrebne da bi se sistem modernizovao, a neke od postojećih funkcija treba racionalizirati. Ne postoji sveobuhvatna odgovornost na državnom nivou koja bi obezbijedila pravičan i dostupan sistem u cijeloj zemlji. Bez sistema za obezbjeđenje kvaliteta i sistema standardizacije teško je obezbijediti slobotan protok studenata iz Bosne i Hercegovine kroz evropski obrazovni sistem.

Glavni rezultati po nivoima analize su sljedeći:

- Ne postoji nijedna od funkcija potrebnih za planiranje, praćenje i upravljanje održivim i koherentnim sistemom obrazovanja sa standardiziranom kontrolom kvaliteta (evaluacija i ispitivanje), jednak pristup, kao ni pravičnost.
- Nema funkcija za koordinaciju, iniciranje i praćenje implementacije ciljeva sektora obrazovanja u BiH, niti za podršku entitetima u implementaciji konkretnijih strategija i promjena sektora obrazovanja.
- Funkcije vezane za integraciju u EU nisu prisutne do nivoa koji će garantirati neometanu i blagovremenu integraciju. Nadalje, nisu uočene funkcije koje mogu osigurati partnersku vezu sa institucijama EU, kao i preuzimanje obaveze cijelog obrazovnog sektora za integraciju u EU. Ne može se identificirati niti jedna od funkcija potrebnih za članstvo u EU (koordinacija obrazovne politike, slobodno kretanje roba, slobodno kretanje ljudi).
- Ne postoje funkcije koje mogu osigurati makroekonomsku održivost (uspostava, koordinacija i praćenje cijelog ekonomskog okvira za sektor obrazovanja u BiH, kako u kratkoročnoj tako i u dugoročnoj perspektivi).
- Funkcije za koordinaciju između državnog nivoa i entiteta nisu vezane niti za jednu stalnu strukturu i izvršavaju se u opsegu po kojem skoro da i ne postoje.

Na osnovu analize i brojnih rezultata ukratko se mogu navesti sljedeće **ključne preporuke**:

1. Uspostaviti ili ojačati funkcije na državnom nivou

Funkcije na državnom nivou trebaju osigurati održiv i koherentan obrazovni sistem sa univerzalnom pokrivenošću, jednakim pristupom, baziran na pravičnosti i spremnosti za integraciju u EU.

Preporuke uključuju premještanje funkcija politike, finansijskog planiranja, praćenja i koordinacije obrazovnog sistema, zakonodavstva, standarda, akreditacije i planiranja mreže visokog obrazovanja, standarda za osnovno i srednje obrazovanje, standarda za inspekciju i preuzimanje obaveza za integraciju u EU na državni nivo.

Zbog toga preporučujemo da se na državnom nivou:

- Ojača Sektor za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova
- Uspostavi Agencija za standarde i ocjenjivanje BiH, umjesto sadašnje međuentitetske
- Uspostavi Agencija za nastavne planove i programe BiH
- Uspostavi Centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta.

2. Razdvojiti funkcije politike od funkcija pružanja usluga

U oba entiteta, funkcije koje se odnose na školsku inspekciju provode ministarstva preko pedagoških zavoda ili ih obavlja samo ministarstvo. Dobra praksa javne uprave predviđa da se funkcije politike i funkcije pružanja usluga odvoje jedne od drugih u najboljem interesu svih. Inspekcija škola je funkcija pružanja usluga, a ministarstva se uglavnom bave kreiranjem politike. Stoga se funkcija inspekcije škola treba izdvojiti iz ministarstava i povjeriti nezavisnom tijelu.

Preporučuje se uspostavljanje posebnih nezavisnih inspektorata.

3. U pedagoške zavode premjestiti/uspostaviti funkcije podrške razvoju škola i podrške realizaciji nastavnog plana i programa /kurikuluma

Funkcije koje se odnose na podršku razvoju škola, nastavnika i realizacije nastavnog plana i programa /kurikuluma fragmentirano obavljaju ministarstva i pedagoški zavodi, bez jasno određenih standarda i jasne podjele odgovornosti i sa malim brojem aktivnosti.

Preporučuje se uspostavljanje pedagoških zavoda kao nezavisnih javnih tijela u cijeloj zemlji sa primarnom funkcijom podrške i savjetovanja škola kako da realiziraju nastavni plan i program, uključujući i obuku nastavnika u službi.

4. Ojačati funkcije koje se odnose na vertikalnu i horizontalnu koordinaciju

Iako je tokom posljednjih godina unaprijeđena međuentitetska i međuministarska koordinacija, funkcija koordinacije se uglavnom obavlja na neformalnoj i neredovnoj osnovi.

Kako bi se unaprijedilo savjesno upravljanje na državnom, entitetskom, kantonalnom i nivou Brčko Distrikta, da bi se pružila podrška društvenom i ekonomskom razvoju zemlje i uspostavio dijalog između različitih društvenih partnera, preporučuje se:

- Uspostavljanje Vijeća za osnovno obrazovanje
- Uspostavljanje Vijeća za srednje obrazovanje
- Uspostavljanje Vijeća za srednje stručno obrazovanje
- Uspostavljanje Rektorske konferencije.

Preporuke za državni nivo se odražavaju i na nivo uprave u entitetima, kantonima i Brčko Distriktu. Pregled preporučuje sljedeće promjene:

5. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke se treba reorganizirati i njegova koordinirajuća i savjetodavna uloga ojačati

Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke bez jasnog mandata obavlja određeni broj funkcija koje se preklapaju sa funkcijama koje obavljaju druge institucije. Preporučuju se ojačavanje koordinacione i savjetodavne uloge Ministarstva kako bi se obezbijedila odgovarajuća podrška kantonima. Ostale funkcije koje Ministarstvo obavlja bi se trebale prenijeti na druge nivoe i različite institucije.

6. Funkcije vezane za srednjoročno i dugoročno strateško i finansijsko planiranje u Ministarstvu prosvjete i kulture RS treba ojačati

Ključni rezultati analize sugeriraju da je funkcija cjelokupnog planiranja obrazovnog sistema u RS je nedovoljna. Ne postoji posebno određena jedinica za kreiranje politike, strateško planiranje, finansijsko planiranje i planiranje kapaciteta. Preporuke za Ministarstvo su da se ojačaju funkcije za kreiranje politike, finansijsko planiranje i planiranje mreže škola.

7. Funkcije vezane za prikupljanje podataka, analizu i diseminaciju podataka o obrazovanju i istraživanje bi trebale biti uvedene u Ministarstvu prosvjete RS

Funkcije vezane za istraživanje, prikupljanje, analizu i diseminaciju podataka o obrazovanju i razrada predviđanja zahtjeva na tržištu rada su zanemarene. Preporuke za Ministarstvo su da uvedu funkcije istraživanja i informacionionog sistema u obrazovanju.

8. Kantoni i Brčko Distrikt bi trebali uvesti/ojačati funkcije koje su potrebne za odgovarajuće funkcionisanje ministarstva/Odjela

Sa zajedničkim okvirnim zakonima i zajedničkim obrazovnim strategijama izrađenim na državnom nivou, svako kantonalno ministarstvo obrazovanja i Odjel za obrazovanje Brčko Distrikta trebaju razmotriti reorganizaciju kako bi se počele obavljati neophodne funkcije ministarstva kao što su funkcije politike i finansijskog planiranja i koordinacije, izrada nastavnih planova i programa i planiranje mreže škola u saradnji sa drugim kantonima i regijama.

Tim za pregled je utvrdio različitosti između kantona u kadrovima i u kapacitetu za odgovarajuće funkcionisanje. Neka ministarstva su veoma mala i ne mogu obavljati svoje obaveze predviđene Okvirnim zakonom i u skladu sa praksama dobre javne uprave.

Kantonalna ministarstva bi trebala pronaći odgovarajući model za funkcionisanje, bilo putem angažiranja većeg broja osoblja, bilo putem dobivanja podrške iz drugih institucija (Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, ASO, pedagoški zavodi) prema potrebi.

Sljedeći koraci

Do gore navedenih preporuka se došlo uzevši u obzir ograničena sredstva sektora obrazovanja u BiH. Provedba ovih preporuka će zahtijevati preraspodjelu osoblja unutar sektora javne uprave u obrazovanju prije nego povećanje broja osoblja. Tim za pregled nije utvrdio prekomjeren broj uposlenih u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini te se uštede u obrazovanju ne mogu očekivati kroz smanjenje broja javnih službenika. Uštede bi se mogle ostvariti na strani pružanja usluga (omjer učenik/nastavnik, preraspoređivanje škola)

Međutim, kako bi se provele ove promjene poželjna je pomoć sa strane, a i Projekat je ustanovio određeni broj područja gdje se preporučuje pomoć donatora.

Sljedeća faza po pitanju reforme javne uprave u sektoru obrazovanja će se provoditi u okviru projekta kojeg finansira EU: Projekat reforme općeg obrazovanja. Uz konsultacije sa predstavnicima ministarstava i obrazovnih ustanova izradit će se akcioni plan sa konkretnim prioritetno raspoređenim koracima koji će se trebati poduzeti u procesu reforme.

1 UVOD

Ovaj Izvještaj se odnosi na jednu od komponenti dvogodišnjeg projekta "Reforma općeg obrazovanja u Bosni i Hercegovini" (EK/BIH/03/020), finansira ga Evropska komisija i realizira ga IBF International Consulting i Britansko vijeće.

Cilj ove komponente je: Reforma javne uprave sektora obrazovanja, posebno njena racionalizacija i reorganizacija funkcionalnih nadležnosti, koja se zasniva na temeljitoj i sveobuhvatnoj analizi i u skladu je sa najboljim praksama u EU. Ona uvažava ograničenja troškova i u skladu sa tim definiše odgovarajuće prioritete.

Funkcionalni pregled u obrazovanju je dio paketa funkcionalnih pregleda javne uprave u BiH kojeg podržava Evropska komisija i isti se mora posmatrati u tom kontekstu. U toku je provedba pregleda javne uprave u osam sektora, kao i jedan sistemski pregled. Provedbe ovih pregleda su regulirane **Memorandumom o razumijevanju** kojeg su **07. jula, 2004. godine** potpisali predsjedavajući Vijeća ministara BiH, premijeri FBiH i RS i Delegacija Evropske komisije u BiH.

Nakon razmatranja rezultata i preporuka Funkcionalnog pregleda, u okviru Projekta će se izraditi dokument **akcionog plana**. Nacrt akcionog plana će se izraditi kroz konsultacije sa ključnim zainteresiranim stranama u obrazovanju u BiH.

Izvještaj ima za cilj da ukratko predstavi analizu, rezultate i preporuke kako bi se izvršio sveobuhvatan funkcionalni pregled sa detaljnim i kvalitetnim rezultatima koji će utjecati na pravac i izradu prioriteta u procesu reforme javne uprave u sektoru obrazovanja.

Izvršni sažetak Izvještaja se nalazi ispred ovog *Uvoda* kako bi pomogao čitaocu kojemu je potreban samo kratki uvid u ovaj Izvještaj. U njemu je naveden kratki pregled glavnih rezultata analize i preporuka. Preporučuje se da se pored čitanja *Izvršnog sažetka* pročita i poglavlje 9 *Zaključci i preporuke*. Poglavlje 9 daje detaljne preporuke za raspoređivanje funkcija po nivoima i sektorima.

Poglavlje 2 ovog Izvještaja smješta reformu javne uprave u BiH u međunarodni kontekst. U ovom poglavlju se navode postignuća u drugim dijelovima svijeta uzrokovana globalizacijom i potrebom za novim kvalifikacijama.

Poglavlje 3 ukratko opisuje obrazovnu politiku u Evropskoj uniji.

Poglavlje 4 daje pregled ustavnih i zakonskih nadležnosti u sektoru obrazovanja. Nastao je kao rezultat analize relevantnih zakonskih i podzakonskih propisa i pruža sliku ustavnih i zakonskih ovlasti u oblasti predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja.

Poglavlje 5 predstavlja institucije javne uprave u BiH koje su nadležne za sektor obrazovanja.

Poglavlje 6 predstavlja analizu ključnih funkcija javne uprave u sektoru obrazovanja i naglašava glavna pitanja na koja se mora obratiti pažnja u budućoj reformi javne uprave.

Poglavlje 7 daje pregled postojećih finansijskih mehanizama i finansijskih tokova u sektoru obrazovanja. Analiza finansijskih mehanizama uključuje proces budžetiranja, raspodjele finansijskih sredstava sa fokusom na efikasnost i efektivnost finansijskog sistema i njegovu sposobnost da svim građanima BiH omogući pravičan i jednak pristup obrazovanju.

Poglavlje 8 analizira pitanja raspodjele ljudskih resursa u javnoj upravi sektora obrazovanja.

Poglavlje 9 ukratko predstavlja preporuke relevantne za cjelokupno funkcioniranje obrazovnog sistema.

Poglavlje 10 se bavi pravnim aspektom preporuka.

Detaljni podaci analize se nalaze na priloženom **CD**-u, gdje se mogu naći i sljedeća četiri aneksa:

Aneks 1: Aneks zakona i propisa

- I. Pregled relevantnih zakona i propisa sadrži listu zakona, pravilnika, statuta, izvještaja i ostalih dokumenata prikupljenih i korištenih u procesu izrade Izvještaja funkcionalnog pregleda.
- II. Analiza zakona i propisa sadrži listu primarnih funkcija koje relevantne upravne i obrazovne institucije obavljaju u sektoru obrazovanja.
- III. Pregled osnovnih zakona sadrži osnovne zakone u obrazovanju.
- IV. Dokumenti agencija - sadrži dokumente koji se odnose na uspostavljanje i funkcioniranje postojeće Agencije za standarde i ocjenjivanje i nove Agencije za nastavne planove i programe.

Aneks 2: Statistički aneks

Statistički aneks se sastoji od podataka koji predstavljaju sveobuhvatan opis upravljanja ljudskim i finansijskim resursima u javnoj upravi i pružanja usluga obrazovanja u obrazovnom sektoru. Statistički aneks je jedan od najvažnijih izvora podataka korištenih u Funkcionalnom pregledu.

Aneks 3: Profili institucija

Profili institucija daju detaljni profil svake od 23 pregledane institucije i sveobuhvatan opis institucije u odnosu na nivo obrazovanja, funkcioniranje i karakteristike ljudskih resursa, statistički pregled pružanja usluga obrazovanja i javne uprave u sektoru obrazovanja. Profili su organizirani prema nivoima institucija javne uprave (državni, Brčko Distrikt, RS, FBiH, kantoni i Agencija za standarde i ocjenjivanje). S obzirom na specifičnu ulogu Zavoda za školstvo, ova institucija je predstavljena u posebnom Profilu institucije, ali je u isto vrijeme obuhvaćena i Profilima kantona u kojima Zavod pruža usluge i služi kao nadzorna institucija za primjenu nastavnog plana i programa.

Aneks 4: Obrazovne strategije

Ovaj Aneks sadrži tri ključna strateška dokumenta koja se bave obrazovanjem u BiH:

- I. Obrazovna reforma: Poruka naroda Bosne i Hercegovine, 21. 11. 2002.;
- II. Zajednička strategija modernizacije osnovnog i općeg srednjeg obrazovanja u Bosni i Hercegovini (Bijeli papir), oktobar 2003.g. Izvršni sažetak Bijelog papira;
- III. Bosna i Hercegovina: Strateški papir za suzbijanje siromaštva – srednjoročna strategija razvoja, april, 2004.; Relevantno poglavlje V. 2 "Sektoralni prioriteti – Obrazovanje" i relevantni dijelovi Akcionog plana – Obrazovanje.

2 MEĐUNARODNI TOKOVI U JAVNOJ UPRAVI SEKTORA OBRAZOVANJA

Globalizacija

Globalizacija je dobila zamah kroz revoluciju u tehnološkoj infrastrukturi. Napredak napravljen u telekomunikacijama, bežičnim i mobilnim tehnologijama, informacionim sistemima i transportu i menadžmentu organizovanom preko kompjutera je bio ključan za razvoj globalnog tehnološkog okruženja. Tri glavna stuba na koja se globalizacija oslanja su informacija, znanje i inovacija. Razvoj ljudskih potencijala i reorganizovanje predavanja i učenja u školama da bi se zadovoljili zahtjevi društva znanja postaju neophodni uslovi za svaku naciju u ili državu koja želi da se nosi sa ekonomskom nesigurnošću, tehničkim inovacijama i kulturološkom promjenom. Prohodnost roba, usluga, novca i intelektualnog kapitala se povećala nakon regionalnih i globalnih sporazuma. Konkurencija na rastućim oblastima tržišta, nove inovacije i visoko kvalifikovana radna snaga pomjera fokus rada sa količine na kvalitet i sa savladavanja znanja na fleksibilnost i stalno obnavljanje ličnih sposobnosti.

Fleksibilnost u pogledu vještina, znanja, stavova i vrijednosti postaje ključni zahtjev za svaku uspješnu profesionalnu organizaciju ili sistem. Postalo je očigledno da će samo neki pojedinci ostati u istom zanimanju u svom radnom vijeku. Sposobnost da se uče nova znanja i vještine i promjena s jedne na drugu profesiju su nove mjere kvalifikacije za skoro sve tokove života. Kontinuirana reforma obrazovnog sistema u većini zemalja osjeti posljedice ovih promjena.

Obrazovni sistemi koji su zasnovani na dirigovanoj centralnoj administraciji fokusiranoj uglavnom na ulaznim komponentama i na kvantitetu, umjesto na rezultatima i kvalitetu, mijenjaju se u decentralizovani sistem menadžmenta i finansiranja obrazovanja, gdje se povećava uloga obrazovnih usluga vođenih tržišnom ekonomijom, postavljaju standardi za nastavnike i učenike i stvaraju nove strukture koje će ojačati lokalnu odgovornost i transparentnost.

Obrazovne reforme u svijetu

Tri su posebna elementa koja su uveliko tipična za današnje obrazovne reforme širom svijeta. Ovi elementi se često koriste da okarakterišu suštinu globalizacije obrazovanja, a to su:

1. Decentralizacija
2. Privatizacija
3. Efikasnost podučavanja i učenja

1. **Decentralizacija** znači da će lokalne općine i škole dobiti veću autonomiju u odlučivanju vezanom za rukovođenje obrazovanjem, povećanjem kontrole škole nad finansijama, administracijom, kreiranjem NPP-a i organizacijom nastave. Decentralizacija omogućava školama da iznađu optimalne načine reagovanja na lokalne potrebe i da postanu odgovornije za svoje rezultate.
2. **Privatizacija** u oblasti obrazovanja najčešće znači da obrazovne institucije, koje pružaju javno obrazovanje i finansiraju se iz javnih budžeta, mogu obezbijediti prihode putem komercijalnih aktivnosti kroz prodaju proizvoda i usluga drugim javnim institucijama ili tržištu.
3. **Efikasnost podučavanja i učenja.** Jedan od rezultata decentraliziranog rukovođenja obrazovanjem i povećanja konkurentnosti u pružanju obrazovanja je pojačan fokus na ekonomičnost obrazovanja. U mnogim zemljama su uspostavljeni novi mehanizmi procjene uspjeha učenika, nastavnika i škola. Uvođenje međunarodno uporedivih testiranja je jedan od najvažnijih preduslova za reformu školstva u Evropi i šire, naravno uključujući većinu zemalja u tranziciji.

Javna uprava u sektoru obrazovanja

Analiza međunarodnog konteksta dokazuje da je cilj reforme da se rukovođenje obrazovanjem na državnom nivou što više prilagodi kompleksnim uslovima globalizovanog svijeta, time što će postati efikasniji. Kao rezultat ovih reformi država će obavljati svoje funkcije na drugačiji način nego ranije:

- Osiguranje kvaliteta usluga ne zahtijeva održavanje direktne kontrole nad svim procesima sistema ili da država treba imati monopol nad realizacijom. Kreiranje mehanizama akreditacije postaje instrument kontrole kvaliteta.
- Osiguranje jednakosti je interni konstitutivni zadatak i takođe međunarodna obaveza. Država je dužna da osigura jednak tretman svim građanima i da spriječi diskriminaciju. Ovo obavezuje državu ne samo da drži određeni nivo standardizacije unutar sistema nego i da poduzme konkretne mjere kompenzacije.
- Osiguravanje efikasne upotrebe javnih sredstava je neupitna odgovornost države. Ovo opet ne znači da obrazovni procesi moraju da budu direktno kontrolisani od strane državnih kancelarija, ali može implicirati uspostavu mehanizama koji sami po sebi mogu osigurati efikasnost na više ili manje automatski način.
- Osiguranje kompatibilnosti nacionalnog sistema sa međunarodnim standardima i održavanje konkurentnosti domaće radne snage je odgovornost države. U Evropskoj Uniji slobodna mobilnost radnika je obavezujuće pravilo. Zemlje članice EU su pravno obavezane da uspostave i vode sistem koji omogućava usporedivost i priznavanje kvalifikacija u svim zemljama članicama.
- Pomoć kontinuiranoj reformi kroz razvoj i istraživačke aktivnosti je sljedeća odgovornost države. To predviđa podršku decentralizovanim aktivnostima škola, iniciranju istraživanja na polju obrazovanja i učenja, kao i dobro strukturisan mehanizam javnog informisanja i obavještavanja.

3 OBRAZOVNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Evropska unija je odlučila da postane «najkonkurentnija i najdinamičnija privreda zasnovana na znanju u svijetu, koja je u stanju da održivo ekonomski raste sa više i boljim radnim mjestima i većom društvenom kohezijom» (Savjet Evrope, Lisabon, mart 2000.). Da bi se postigao ovaj ambiciozni cilj, šefovi država i vlada su tražili "ne samo radikalnu transformaciju evropske ekonomije, nego i izazovne programe za modernizaciju sistema društvene skrbi i obrazovanja". U 2002., oni su izjavili *da do 2010., Evropa treba biti lider u smislu kvaliteta svojih sistema obrazovanja i obuke.*

Da bi se ovo desilo, morat će se obaviti fundamentalna transformacija obrazovanja i obuke kroz cijelu Evropu. Ovaj proces promjene će se obaviti neovisno u svakoj zemlji prema nacionalnim kontekstima i tradicijama, proces će biti vođen kroz kooperaciju zemalja članica na evropskom nivou, kroz razmjenu iskustava, radu na zajedničkim ciljevima i učenju iz onoga što negdje drugdje dobro funkcioniše («otvoreni metod kordinacije»).

Ovaj metod pruža novi okvir saradnje za zemlje članice, sa pogledom na konvergentnost nacionalnih politika i postizanje određenih ciljeva koje svi razmjenjuju. On se bazira u osnovi na:

- zajedničkom identificiranju i definiranju ciljeva koje treba postići;
- zajednički definiranim parametrima (statistike, indikatori) koji omogućavaju zemljama članicama da saznaju kako stoje i da ocijene napredak prema postavljenim ciljevima;
- instrumentima za komparativnu saradnju da bi se stimulisala inovacija, kvalitet i relevantnost nastave i programa obuke (diseminacija «najbolje prakse», pilot projekti, itd.).

Da bi osigurali svoj doprinos Lisabonskoj strategiji, ministri obrazovanja su 2001.g. usvojili Izveštaj o budućim ciljevima sistema obrazovanja i obuke gdje su se po prvi put složili o zajedničkim ciljevima koje treba postići do 2010. Godinu kasnije, Vijeće za obrazovanje i Komisija su podržali *10-godišnji program rada* koji se treba realizovati kroz otvoreni metod koordinacije. Odobreni od strane Savjeta Evrope ovi sporazumi čine nov i koherentan strateški okvir za saradnju Zajednice u oblastima obrazovanja i obuke.

Ministri obrazovanja su se složili o tri glavna cilja koja treba postići do 2010., za dobrobit građana EU kao cjeline:

- poboljšati kvalitet i efikasnost sistema obrazovanja i obuke EU;
- osigurati da su dostupni svima;
- otvoriti obrazovanje i obuku većem broju zemalja u svijetu.

Da bi se postigli ovi ambiciozni ali realni ciljevi, oni su dogovorili *specifične ciljeve* koji pokrivaju različite tipove i nivoe obrazovanja i obuke (formalno, neformalno neslužbeno) koji imaju za cilj stvaranja realnosti cjeloživotnog učenja. Sistemi se moraju poboljšati u svim aspektima: obuka nastavnika; osnovne vještine; integracija informatičko-komunikacijskih tehnologija; efikasnost ulaganja; učenje jezika; cjeloživotne smjernice; fleksibilnost sistema da bi se učenje omogućilo dostupnim svima, prohodnost i obrazovanje građana. Indikatori i parametri su razvijeni da bi pratili napredak.

Dokument strategije "Obrazovanje i obuka 2010." integriše sve aktivnosti u oblasti obrazovanja i obuke na evropskom nivou, uključujući stručno obrazovanje ("Kopenhagenski proces"), kao i Bolonjski proces započeo 1999., koji je ključan za razvoj evropskog prostora visokog obrazovanja. Obe strategije doprinose postizanju ciljeva Lisabonskog sporazuma, te su vezane za program rada "Obrazovanje i obuka 2010."

4 **PODJELA NADLEŽNOSTI**

Cilj ovog pregleda je da pruži informacije o ustavnim i zakonskim nadležnostima u sektoru obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Ovaj pregled je nastao kao rezultat analize relevantnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini, i predstavlja ustavnu strukturu i zakonske nadležnosti koje se odnose na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje.

Nadležnosti države

Što se tiče nadležnosti u obrazovanju, Ustav Bosne i Hercegovine¹ ne sadrži jasne odredbe koje uređuju te nadležnosti na državnom nivou. Sve nadležnosti i funkcije, koje nisu izričito dodjeljene Bosni i Hercegovini i njenim institucijama, spadaju u nadležnost entiteta². Istovremeno, Ustav Bosne i Hercegovine uspostavlja obavezu države i oba entiteta da osiguraju i zaštite pravo na obrazovanje³ koje se, kao jedno od međunarodno priznatih ljudskih prava određenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i ima prioritet nad svim domaćim zakonima⁴. Pored toga, Ustav Bosne i Hercegovine dozvoljava da država preuzme dodatne nadležnosti za pitanja o kojima se slože entiteti⁵.

U skladu sa nadležnošću za osiguranjem i zaštitom prava na obrazovanje, kao i u odnosu na preuzetu odgovornost da koordinira aktivnosti i usklađuje planove i strategije entitetskih vlasti u oblasti obrazovanja, država je donijela *Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini*⁶. Taj zakon utvrđuje osnovne principe i standarde za organizaciju i funkcioniranje predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, osnivanje i funkcioniranje institucija koje obezbjeđuju obrazovanje u Bosni i Hercegovini, i državnom Ministarstvu civilnih poslova dodjeljuje nadležnost za nadgledanje provedbe ovog zakona. Unutar svojih nadležnosti⁷ za rukovođenje obrazovnim sistemom, entiteti, kantoni i Brčko Distrikt su svoje postojeće zakonodavstvo za osnovno i srednje obrazovanje uskladili sa državnim Okvirnim zakonom. Izrada okvirnog zakonodavstva za visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini je u toku.

Nadležnosti Brčko Distrikta

Nadležnosti u obrazovanju u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, kao posebne upravne jedinice Bosne i Hercegovine, određene su *Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*⁸, *Zakonom o izvršnoj vlasti*⁹ i *Zakonom o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko Distrikta BiH*¹⁰. Nadležnosti u oblasti obrazovanja u Distriktu su dodjeljene Odjelu za

¹ Ustav Bosne i Hercegovine (BH) predstavlja Aneks 4 Općeg okvirnog mirovnog sporazuma u BiH (GFAP) od 14. decembra 1995. g. Prema tom Ustavu, BiH se sastoji od dva entiteta, Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS)

² Član III.3.a Ustava BiH

³ Član II.3. Ustava BiH

⁴ Član II.2. Ustava BiH

⁵ Član III.5.a Ustava BiH

⁶ Parlamentarna skupština BiH je donijela Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH (SG BiH, br.18/03) koji je stupio na snagu 1. jula 2003. g.

⁷ Statut Brčko Distrikta (SG BiH, br. 9/00, 23/00)

⁸ Zakon o izvršnoj vlasti (SG BiH, br. 2/00, 5/01, 9/01, 12/01, 16/01, 17/02, 8/03, 14/03)

⁹ Zakon o obrazovanju u osnovnim i srednjim školama Brčko Distrikta BiH (SG BD, br. 9/01,28/03)

obrazovanje u Vladi Brčko Distrikta koji je odgovoran za provedbu obrazovnih zakona i propisa Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta, za izradu nastavnog plana i programa/kurikuluma koji predlaže Pedagoško vijeće, poslove inspekcije koje obavljaju obrazovni inspektori i za pružanje finansijske, tehničke i kadrovske podrške obrazovnim institucijama u Distriktu. Pedagoško vijeće, koje je sastavni dio Odjela za obrazovanje, obavlja stručno-pedagoški nadzor nad nastavnim procesom, realizacijom nastavnog plana i programa /kurikuluma i rezultatima rada nastavnika, učenika i školskih direktora.

Osnovne i srednje škole u Brčko Distriktu se, što podrazumijeva i opće i stručne srednje škole, osnivaju prema planu obrazovanja i potrebama Distrikta, koje određuje Vlada i Skupština Brčko Distrikta. Škole mogu osnovati domaća i strana fizička i pravna lica nakon ispunjenja uslova koji se odnose na broj učenika, finansiranje, prostorije/objekte, nastavno osoblje, i druga posebna pitanja koja reguliraju obrazovne standarde i normative. Škole koje osnuje Distrikt imaju status javne ustanove, i finansiraju se iz budžeta Distrikta.

Nadležnosti rukovođenja u školama su dodjeljene školskom odboru i direktoru škole. Osnivač imenuje članove školskog odbora, a u školama koje je osnovao Distrikt imenovanja vrši gradonačelnik uz odobrenje Skupštine. Glavne dužnosti školskog odbora se odnose na usvajanje godišnjeg školskog plana i pravila škole, donošenje odluka o poslovanju škole i izradi godišnjeg izvještaja, određivanje kandidata za direktora škole i nastavnike, i kontroliranje rada direktora škole. Direktor škole je zadužen za rukovođenje školom, osiguranje ostvarenja nastavnog plana programa/kurikuluma i plana rada škole, raspodjelu radnog osoblja škole i predstavljanje izvještaja o radu školskom odboru. Direktor se bira na osnovu javnog konkursa, ili ga imenuje gradonačelnik na prijedlog školskog odbora, te ga gradonačelnik može i razriješiti dužnosti prije isteka mandata, na prijedlog školskog odbora ili Odjela za obrazovanje. Nastavnike i stručne saradnike zapošljava škola na osnovu konkursa, njihovih kvalifikacija i iskustva.

Upravni nadzor, nadzor nad zakonitošću rada škola i primjenom obrazovnih zakona i propisa vrše školski inspektori i ostali ovlašteni uposlenici Odjela za obrazovanje. Stručno-pedagoški nadzor vrši Pedagoško vijeće, čiji se sastav, organizacija, način rada i funkcioniranje određuje putem posebne odluke koju donosi Skupština Brčko Distrikta. Pedagoško vijeće je odgovorno za praćenje nastave i drugih oblika obrazovnih aktivnosti i njihovog poboljšanja, provedbe nastavnog plana i programa/kurikuluma, određivanja rezultata rada nastavnika i učenika, te praćenje rada direktora škole.

Nadležnosti Republike Srpske

U skladu sa Ustavom Republike Srpske, nadležnosti u oblasti obrazovanja su centralizirane na nivou entiteta¹¹ i vrše ih republički¹² i općinski¹³ organi. Glavne upravne i stručne funkcije u predškolskom, osnovnom, srednjem, višem i visokom obrazovanju obavljaju Ministarstvo prosvjete i kulture i Republički pedagoški zavod, koji je u sastavu ministarstva i nadležan je za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje. Općine su nadležne za "staranje o zadovoljavanju potreba građana u oblasti ... obrazovanja", koje se uglavnom odnose na finansiranje prijevoza učenika, ishrane i smještaja.

Nadležnosti i funkcije u obrazovnom sistemu su definirane *Zakonom o osnovnoj školi*¹⁴, *Zakonom o srednjoj školi*¹⁵ i *Zakonom o univerzitetu*¹⁶.

¹⁰ Član 68.12 Ustava RS

¹¹ Član 67. Ustava RS

¹² Član 102.5 Ustava RS

¹³ Zakon o osnovnoj školi (SG RS, br. 38/04)

¹⁴ Zakon o srednjoj školi (SG RS, br. 38/04)

U Republici Srpskoj nadležnost osnivanja osnovnih škola je dodjeljena Vladi, ali škole mogu osnivati i domaća ili strana fizička i pravna lica koja posjeduju odobrenje od Vlade. Srednje škole se, što uključuje i opće i stručne škole, mogu osnovati sa statusom javnih i privatnih, s tim da javne škole osniva Vlada, grad ili općina. Broj i lokaciju škola određuje Vlada, a procedura osnivanja škole zahtijeva ispunjenje uslova koji se odnose na broj učenika, finansiranje, prostor i opremu, nastavno osoblje, odobrenje za korištenje nastavnog plana i programa/kurikuluma, te drugih određenih pitanja koje uređuje ministar obrazovanja. Škole koje je osnovala Vlada imaju status javnih ustanova, i finansiraju se iz budžeta Republike Srpske, grada ili općine, kao i iz drugih izvora. Nadležnost za osnivanje univerziteta i visokoškolskih ustanova je dodjeljena Republici Srpskoj, kao i domaćim ili stranim fizičkim i pravnim licima uz odobrenje Vlade. Visokoškolske ustanove se finansiraju iz budžeta Republike Srpske, kao i iz drugih izvora.

Nadležnost rukovođenja u školama je dodjeljena direktoru škole koji je zadužen za organiziranje i unaprijeđenje rada škole, osiguranje realizacije odluka ministarstva, organiziranje pedagoškog nadzora nastave, odlučivanje o radnim mjestima i zapošljavanju nastavnika i stručnih saradnika, i sl. Direktor se bira na osnovu javnog konkursa i imenuje ga školski odbor, a dužnosti ga, prije isteka mandata, može razriješiti školski odbor ili ministar. Radom univerziteta i visokoškolske ustanove rukovodi rektor, odnosno dekan koje imenuje i razriješava stručno tijelo univerziteta ili visokoškolske ustanove.

U skladu sa pravilima koja donosi ministar u okviru škole se formiraju i funkcioniraju nastavnički i školski organi s ciljem vršenja stručnih školskih aktivnosti koje se odnose na realizaciju nastavnog plana i programa/kurikuluma, ocjenjivanje i poboljšanje rezultata nastavnika i učenika/studenta.

Nadležnost upravljanja u školi dodjeljena je školskom odboru. Članove školskog odbora javne škole imenuje Vlada Republike Srpske, na osnovu kriterija i procedure koje određuje ministar obrazovanja. Osnovne nadležnosti školskog odbora se odnose na usvajanje godišnjeg plana rada škole i njegovu realizaciju, odlučivanje o finansijama škole i njihovoj upotrebi, objavljivanje konkursa za poziciju direktora škole i odlučivanje o njegovom imenovanju i razrješenju s dužnosti, usvajanje statuta i ostalih školskih internih akata, izvršavanje odluka i zahtjeva ministra, i sl. Organi upravljanja univerziteta i visokoškolske ustanove su Savjeti, koje direktno imenuje univerzitet ili visokoškolska ustanova, i njihovi osnivači.

Upravni i stručni pedagoški nadzor rada škole obavljaju prosvjetni inspektori i školski nadzornici Republičke obrazovne inspekcije¹⁷ i Republički pedagoški zavod koji je upravna organizacija u sastavu Ministarstva prosvjete, i obavljaju njihove poslove na način koji regulira ministar¹⁸. Funkcije prosvjetnih inspektora se odnose na primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na predškolsko, osnovno, srednje, više i visoko obrazovanje, nastavni plan i program/kurikulum, učnički i studentski standard, uslove za rad škole, upotrebu udžbenika i nastavnih pomagala, te izvršenje odluka ministra. Školski nadzornici su zaduženi za neposredni uvid u primjenu i realizaciju nastavnog plana i programa/kurikuluma, kao i za uvid u rad školskih ustanova i njihovih upravnih organa, direktora, nastavnika i stručnih saradnika. Upravnu inspekciju rada univerziteta ili visokoškolske ustanove vrši Ministarstvo prosvjete.

Nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine

Prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, nadležnosti u obrazovanju u Federaciji su dodjeljene kantonima¹⁹, a kantoni su ovlašteni da ih prenesu na gradove ili općine na svojoj teritoriji, ili na Federaciju²⁰.

¹⁵ Zakon o univerzitetu (SG RS, br. 12/93)

¹⁶ Zakon o prosvjetnoj inspekciji (SG RS, br. 26/93)

¹⁷ Pravilnik o školskom nadzoru (SG RS, br. 4/04)

¹⁸ Član III.4.b Ustava FBiH; Ustavi kantona u FBiH

Nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine su određene njenom odgovornošću u zaštiti obrazovanja kao ljudskog prava, i ograničene na ulogu koordiniranja kantona²¹ u sektoru obrazovanja. Ulogu koordinacije u predškolskom, osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju vrši Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke, i uglavnom se odnosi na sudjelovanje u procesu obrazovnih reformi u Bosni i Hercegovini, i saradnju između države, Brčko Distrikta, entiteta²² i kantona²³ u tom procesu. Osnovne nadležnosti ministarstva, kao koordinacionog tijela za reformu obrazovanja u Bosni i Hercegovini, predstavljene su njegovom angažiranošću u aktivnostima koje se odnose na izradu zakonskog okvira za osnovno, srednje i visoko obrazovanje, stručnim poslovima u izradi zajedničkog jezgra nastavnih planova i programa, reviziji udžbenika u Bosni i Hercegovini, itd. Ostale funkcije ministarstva se uglavnom odnose na pružanje finansijske podrške za izgradnju, obnovu i opremanje obrazovnih ustanova, kao i podršku talentiranim učenicima, te učeničkom i studentskom standardu i ocjenjivanju. Putem svog Inspektorata, ministarstvo vrši kontrolu i nostrifikaciju diploma i svjedočanstava, te, kada se to traži, samostalno ili u saradnji sa kantonalnim inspektorima, vrši inspekciju obrazovnih ustanova u Federaciji.

Nadležnosti kantona

U skladu sa njihovim ustavnim nadležnostima u izradi obrazovne politike, donošenju zakonodavstva koje se odnosi na obrazovanje i osiguranje obrazovanja u kantonima, predškolsko²⁴, osnovno²⁵, srednje²⁶, više i visoko²⁷ obrazovanje kantona su uređeni relevantnim kantonalnim zakonima.

Što se tiče osnovnog i srednjeg obrazovanja, svih deset kantona primjenjuju svoje zakone koji su doneseni ili dopunjeni u skladu sa državnim Okvirnim zakonom. Ministarstva obrazovanja i pedagoški zavodi / Zavod za školstvo koriste svoje upravne i stručne nadležnosti, i u većini slučajeva, pedagoški zavodi su u sastavu ministarstva. U kantonima gdje nisu osnovani zasebni pedagoški zavodi, ili gdje već postojeći nemaju adekvatne kapacitete, stručne funkcije obavlja neki od postojećih pedagoških zavoda, ili Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke. U visokom obrazovanju, upravne nadležnosti obavljaju relevantne kantonalne vlade i ministarstva obrazovanja.

Nadležnost osnivanja osnovnih škola je dodjeljena kantonu ili općini uz odobrenje ministarstva obrazovanja, a škole mogu osnovati i domaća i strana fizička i pravna lica uz odobrenje vlade ili ministarstva. Srednje škole se, što uključuje i opće i stručne škole, mogu osnovati u statusu javnih ili privatnih, gdje javne škole može osnovati kanton uz odobrenje vlade. Broj škola i njihovu lokaciju određuje vlada. Procedura osnivanja škole zahtijeva ispunjenje uslova koji se odnose na broj učenika, finansiranje, prostor i opremu, nastavno osoblje, odobrenje za korištenje nastavnog plana i programa/kurikuluma, i ostalih pitanja koje odredi ministar obrazovanja. Osnovne i srednje škole koje su osnovane kao javne ustanove, finansiraju se iz kantonalnog, gradskog ili općinskog budžeta, kao i iz drugih izvora. Nadležnost za osnivanje univerziteta i visokoškolskih ustanova dodjeljena je kantonima i njihovim vladama, kao i domaćim i stranim fizičkim i pravnim licima uz odobrenje vlade kantona. Visokoškolske ustanove se finansiraju iz budžeta njihovog osnivača, kao i iz vlastitih izvora (samo-finsiranje).

¹⁹ Član V.2 Ustava FBiH

²⁰ Član III.3 Ustava FBiH

²¹ Odluka o osnivanju Agencije za standarde i ocjenjivanje u obrazovanju za FBiH i RS (SN FBiH br. 28/00, SG RS br. 42/01)

²² Sporazum o zajedničkom jezgru NPP (SN FBiH br. 42/03)

²³ Kantonalni zakoni o predškolskom odgoju i obrazovanju

²⁴ Kantonalni zakoni o osnovnoj školi / osnovnom obrazovanju

²⁵ Kantonalni zakoni o srednjoj školi/ srednjem obrazovanju

²⁶ Kantonalni zakoni o univerzitetu / visokom obrazovanju

Rukovodne nadležnosti u školama su dodjeljene direktoru škole koji je zadužen za organizaciju i unaprijeđenje rada škole, osiguranje realizacije odluka koje donosi ministarstvo, organizaciju pedagoškog nadzora nastave, odlučivanje o radnim mjestima i zapošljavanju nastavnika i stručnih saradnika, itd. Direktor se bira na osnovu javnog konkursa i imenuje ga školski odbor, a dužnosti ga, prije isteka mandata, može razriješiti školski odbor ili ministarstvo. Radom univerziteta i visokoškolske ustanove rukovodi rektor, odnosno dekan koje imenuje i razriješava upravno tijelo univerziteta ili visokoškolske ustanove.

U skladu sa pravilima koja donosi ministar, u okviru škole se formiraju i funkcioniraju nastavnički i školski organi s ciljem vršenja stručnih školskih aktivnosti koje se odnose na realizaciju nastavnog plana i programa/kurikuluma, ocjenjivanje i poboljšanje rezultata nastavnika i učenika/studenata.

Stručne aktivnosti na univerzitetu i visokoškolskim ustanovama koje se odnose na usvajanje nastavnog plana i programa/kurikuluma i unaprijeđenje nastavnog procesa vrši Senat i Nastavno vijeće.

Nadležnost upravljanja u školi je dodjeljena školskom odboru. Zavisno od toga da li je osnivač škole kanton ili općina, članove školskog odbora javne škole imenuje vlada kantona ili načelnik općine, na osnovu kriterija i procedure koju određuje ministar obrazovanja. Osnovne nadležnosti školskog odbora se odnose na usvajanje godišnjeg plana rada škole i njegovu realizaciju, odlučivanje o finansijama škole i njihovoj upotrebi, objavljivanje konkursa za poziciju direktora škole i odlučivanje o njegovom imenovanju i razrješenju s dužnosti, usvajanje statuta i ostalih školskih internih akata, izvršavanje odluka i zahtjeva ministra, i sl. U nekim kantonima je nadležnost za vršenje kontrole poslovanja škole dodjeljena nadzornom odboru kojeg imenuje kantonalna vlada. Upravni odbori univerziteta i visokoškolskih ustanova posjeduju upravljačke nadležnosti, dok su nadzorni odbori ovlašteni za kontrolu poslovanja tih ustanova. Članove upravnog i nadzornog odbora na dužnost imenuju i razriješavaju kantonalne vlasti.²⁸

Upravni i stručni pedagoški nadzor nad radom škole obavljaju prosvjetni inspektori iz ministarstava obrazovanja i pedagoških zavoda / Zavoda za školstvo. Funkcije prosvjetnih inspektora²⁹ se odnose na primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na predškolsko, osnovno, srednje, više i visoko obrazovanje, nastavni plan i program/kurikulum, učenički i studentski standard, rad škola, upotrebu udžbenika i nastavnih pomagala, te izvršenje odluka ministra. Stručni nadzornici su zaduženi za praćenje realizacije nastavnog plana i programa/kurikuluma, rada nastavnika, stručnih saradnika i direktora, te pomoć u planiranju i organizaciji obrazovnog rada, i evaluaciji i napredovanju učenika. Upravnu inspekciju rada univerziteta ili visokoškolske ustanove vrši ministarstvo obrazovanja.

Nadležnosti općina

Prema njihovim ovlaštenjima u ispunjavanju javnih potreba građana, glavne nadležnosti općina u sektoru obrazovanja se odnose na razvoj, upravljanje i finansiranje predškolskog odgoja i obrazovanja. Po pitanju osnovnih i srednjih škola, nadležnosti općina uključuju imenovanje njihovih predstavnika u školskim upravnim organima, i briga o prijevozu učenika, ishrani i smještaju učenika, kao i pružanje finansijske pomoći za školske objekte, takmičenja i druge nastavne i vannastavne aktivnosti. U principu, nadležnosti općina u sektoru obrazovanja se razlikuju u entitetima, kantonima i Brčko Distriktu.

²⁷ Kantonalni zakoni o ustanovama

²⁸ Kantonalni zakoni o prosvjetnoj inspekciji

5 INSTITUCIONALNA STRUKTURA

Ovaj dio Izvještaja se odnosi na postojeću organizaciju institucionalnih struktura upravljanja u sektoru obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

U Bosni i Hercegovini odgovornost za obrazovanje se dijeli na dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republiku Srpsku (RS), i Brčko Distrikt. U FBiH je ova odgovornost dalje podijeljena na deset autonomnih kantona. Sistem obrazovanja u cjelini je prilično isparčan, a sastoji se od nekoliko podsistema (RS, deset kantona FBiH, federalni nivo, Brčko Distrikt, međuentitetski nivo, i nivo države BiH). Institucionalno gledajući, ovim podsistemima upravljaju ukupno 23 organizacije. Taj broj obuhvata Agenciju za standarde i ocjenjivanje (ASO), koja funkcionira na međuentitetskom nivou, 13 ministarstava, Odjel za obrazovanje BD, osam pedagoških zavoda na entitetskom i kantonalnom nivou.

Državni nivo

Na državnom nivou sektor obrazovanja pripada **Sektoru za obrazovanje, nauku, kulturu i sport Ministarstva civilnih poslova** (MCP). Pored obrazovanja ovo Ministarstvo pokriva druge važne sektore - socijalnu politiku, zdravstvo, deminiranje i zapošljavanje. Ukupna odgovornost, funkcije ili usluge, kao i kapaciteti ovog Ministarstva, kada je obrazovanje u pitanju, su veoma ograničeni. Jedna od glavnih uloga ovog Ministarstva je nadzor nad primjenom Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH. Međutim, sama primjena ovog zakona je u nadležnosti entiteta i, u slučaju FBiH, kantonalnih ministarstava za obrazovanje, te međuentitetskih institucija kao što je Agencija za standarde i ocjenjivanje.³⁰ Odjel raspolaže sa 1,5 stalno zaposlenih, na poziciji pomoćnika ministra. To je pozicija državnog službenika, koja se popunjava na osnovu javnog konkursa kojeg objavljuje Agencija za državnu službu.

Međuentitetski nivo

Na međuentitetskom nivou djeluje **Agencija za standarde i ocjenjivanje u obrazovanju za FBiH i RS** (ASO). Agenciju, sa sjedištem u Sarajevu, su 2000. godine uspostavile vlade FBiH i RS.³¹ Pokretanje ove agencije je dio komponente Projekta za reformu obrazovanja u BiH kojeg finansiraju Svjetska banka i Evropska komisija. Iako su ASO formalno uspostavili entiteti, ona pruža usluge i Distriktu Brčko.³² ASO je uspostavljena sa ciljem da postane politički neovisno i profesionalno tijelo koje bi odredilo standarde u obrazovanju, nadziralo njihovu primjenu i vršilo certifikaciju. Njeno uspostavljanje i kasnije finansiranje je u mnogome zasluga međunarodne zajednice. Od 2005. godine finansiranje ASO postaje zajednička odgovornost dva entiteta.

Agencija nema nadležnosti nad entitetskim, kantonalnim ili općinskim institucijama, niti odgovornost izvještavanja prema državnom nivou (Sektor za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova). Agencija ima Upravni odbor od devet članova koji dolaze iz obrazovnih institucija FBiH i RS, i koje biraju premijer i dopremijer FBiH i premijer RS. Upravni odbor nominuje direktora ASO, uz odobrenje premijera oba entiteta i dopremijera FBiH. Upravni odbor dva puta godišnje podnosi izvještaj premijeru i dopremijeru FBiH i premijeru RS.

³⁰ Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, br. 18/03.

³¹ Službeni glasnik Republike Srpske, br. 42, 31.08.2001. godine i Službene novine Federacije BiH, br. 28, 31.07.2000. godine.

³² Ustav, zakoni i odluke institucija BiH se direktno primjenjuju u Brčko Distriktu u skladu sa Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BD, br. 9/00.

Postoje planovi za uspostavu još nekoliko tijela na međuentitetskom i/ili državnom nivou. Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH predviđa osnivanje **Agencije za nastavne planove i programe**, dok Nacrt zakona o visokom obrazovanju u BiH predviđa uspostavu tijela odgovornog za visoko obrazovanje i tijela odgovornog za priznavanje akademskih kvalifikacija³³.

Brčko Distrikt

U poređenju sa FBiH i RS, Brčko Distrikt ima najmanji i najkoncentriraniji model javne uprave u sektoru obrazovanja. Nadležnost za obrazovanje ima **Odjel za obrazovanje** Vlade Brčko Distrikta. U sastavu Odjela je Pedagoški savjet, a sve funkcije javne uprave u sektoru obrazovanja obavlja sam Odjel. Odjel po određenim pitanjima surađuje sa Agencijom za standarde i ocjenjivanje.

Odjel za obrazovanje u Brčko Distriktu je nadležan za 16 osnovnih i 4 srednje škole.

Federacija Bosne i Hercegovine

U FBiH je nadležnost za obrazovanje raspoređena na deset kantona, od kojih svaki može odlučiti da prenese određene nadležnosti na Federalno ministarstvo. U ovakvom rasporedu, **Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke** (FMON) je nadležno za koordinaciju među kantonima i one funkcije koje su mu povjerene od strane kantona. Spekter funkcija ovakvog ministarstva je prilično ograničen.

Na kantonalnom nivou u FBiH, ministarstva za obrazovanje zajedno sa pedagoškim zavodima imaju nadležnost nad sektorom obrazovanja. To je ukupno **deset ministarstava** (od kojih su mnoga nadležna za obrazovanje, nauku, kulturu i sport) i **sedam pedagoških zavoda**. Sa izuzetkom Zavoda za školstvo u Mostaru i Pedagoškog zavoda u Bihaću, pedagoški zavodi nisu nezavisna pravna lica i djeluju u sastavu ministarstava. Njihova veličina i kapacitet za obavljanje funkcija se razlikuju od kantona do kantona.

Opća je procedura da se direktori pedagoških zavoda biraju kao državni službenici na osnovu javnog konkursa, a izuzeci su Pedagoški zavod u Bihaću (Unsko-sanski kanton), Zavod za školstvo u Mostaru i Kantonalni pedagoški zavod u Mostaru (Hercegovačko-neretvanski kanton). U ovim kantonima direktora zavoda imenuje vlada. Budžeti pedagoških zavoda su najčešće dio ukupnog budžeta nadležnog ministarstva.

Uzevši ukupno, ministarstva i pedagoški zavodi u FBiH su odgovorni za 381 osnovnu i 201 srednju školu. Na nivou visokog obrazovanja su šest univerziteta za koje su nadležna kantonalna ministarstva obrazovanja. Tih šest univerziteta se dalje mogu podijeliti na 65 fakulteta kao nezavisnih pravnih lica. Uobičajena je praksa u FBiH, kao i u RS, sa izuzetkom Tuzlanskog univerziteta, da se univerziteti sastoje od pravno nezavisnih fakulteta.

Nekoliko kantona zajedno koriste usluge koje pruža Zavod za školstvo u Mostaru (Hercegovačko-neretvanski kanton), a kanton ima dva pedagoška zavoda. Zavod za školstvo radi sa školama u Posavskom, Srednjo-bosanskom, Hercegovačko-neretvanskom, Zapadno-hercegovačkom i Kantonu 10.

³³ U vrijeme izrade ovog izvještaja se raspravljalo o pitanju lokacije ovih tijela i nije donesena konačna formalna odluka.

Republika Srpska

U odnosu na situaciju u FBiH, sistem javne uprave sektora obrazovanja u RS predstavlja centraliziraniji i koherentniji model. Nadležnost za obrazovanje na entitetskom nivou leži na **Ministarstvu prosvjete i kulture**, i njegovom **Republičkom pedagoškom zavodu** koji nije neovisno pravno lice, nego je u sastavu Ministarstva. Međutim, direktora Zavoda bira direktno Vlada.

Ministarstvo je nadležno za ukupnu obrazovnu politiku u RS i uključeno je u primjenu svih ključnih administrativnih funkcija u obrazovanju. Primarni fokus Pedagoškog zavoda je pedagoška inspekcija u školama, i veći dio osoblja Zavoda radi upravo na tim poslovima. Pored Zavoda, u poslove inspekcije je uključeno i Ministarstvo.

RS se sastoji od sedam regija – Istočno Sarajevo, Banja Luka, Doboj, Bijeljina, Foča, Vlasenica i Trebinje, i 64 općine. Međutim, za razliku od kantona u FBiH, regije u RS imaju veoma ograničenu ulogu u sektoru obrazovanja. Republički pedagoški zavod ima četiri regionalna ureda, u Doboju, Prijedoru, Bijeljini i Foči.

Ministarstvo i Zavod u RS su odgovorni za 202 osnovne i 86 srednjih škola. Na nivou visokog obrazovanja rade dva univerziteta za koje je Ministarstvo nadležno – jedan u Banjoj Luci i drugi u Istočnom Sarajevu. Slično kao i u FBiH, ovaj broj se dalje dijeli na 39 fakulteta kao nezavisnih pravnih lica.

Općina

Nadležnosti općina u poslovima javne uprave u sektoru obrazovanja se uglavnom tiču potreba stanovništva na određenoj teritoriji, na primjer potreba za otvaranjem škole, osiguravanjem i finansiranjem prijevoza, smještaja i ishrane učenika, obnovom škole, itd. U slučajevima kada je općina osnivač škole, općina je nadležna i za obezbjeđenje finansija i sudjelovanje u upravljanju školom kroz rad školskih odbora.

Da bi osigurale obavljanje ovih funkcija, većina općina ima osoblje koje je odgovorno za njih. Na primjer, u Sarajevskom kantonu ima 9 općina koje zajedno imaju oko 9 stalno ili privremeno zaposlenih osoba koje su zadužene za pitanja obrazovanja.

Upravljanje školama u osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH

Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH regulira opća pitanja upravljanja školama u osnovnom i srednjem obrazovanju.³⁴ U skladu sa odredbama ovog zakona, entiteti, kantoni i Distrikt Brčko imaju pravo da dalje reguliraju pitanja upravljanja u školama, uključujući odnose između škola i javne uprave. Okvirni zakon regulira rad tijela uprave, kao što su školski odbori, direktori, vijeća roditelja i stručni organi škole: nastavnička vijeća, odjeljenska vijeća i stručni aktivisti. Što se tiče rada školskih odbora i direktora, ovaj zakon nalaže sljedeće:

- Sve škole moraju imati školske odbore;
- Članovi školskog odbora se biraju iz reda nastavnika škole, osnivača škole, lokalnih zajednice i roditelja. Broj članova školskog odbora se određuje po načelu jednake zastupljenosti svih navedenih grupa. Osim toga, sastav školskog odbora mora odražavati etničku strukturu učenika i njihovih roditelja, nastavnika i lokalne zajednice

³⁴ Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Službeni list, br. 18/03.

prema popisu stanovništva BiH iz 1991. godine. Članstvo u školskom odboru je dobrovoljno i bez naknade;

- Školski odbor imenuje direktora škole koji je odgovoran za svakodnevno vođenje škole i njenog obrazovnog rada;
- Okvirni zakon ne određuje proceduru imenovanja direktora, nego je to pitanje riješeno zakonima o obrazovanju na nivou entiteta, kantona i Distrikta Brčko. U većini slučajeva izbor vrši školski odbor na osnovu javnog konkursa, o čemu dostavlja izvještaj ministarstvu;
- O svom radu direktor izvještava školski odbor, koji ima pravo razriješiti direktora. Pod određenim uvjetima razrješenje direktora može vršiti i ministar.

6. ANALIZA FUNKCIJA

Ovo poglavlje Izvještaja daje analizu ključnih funkcija javne uprave u sektoru obrazovanja u BiH i naglašava neka od glavnih pitanja kojima se treba pozabaviti daljnja reforma javne uprave.

Osnovne funkcije javne uprave sektora obrazovanja

U Bosni i Hercegovini funkcije i institucije uključene u javnu upravu sektora obrazovanja proističu iz okvirnih zakona o obrazovanju na državnom nivou³⁵, zakona o obrazovanju entiteta i kantona, uključujući i zakone o inspekciji, i što je još važnije, entitetske i kantonalne zakone o ministarstvima i drugim organima uprave, kao i odluka o uspostavljanju organa javne uprave. Dodatne informacije o ulogama i funkcijama institucija se mogu naći i u *pravilnicima* koji obrađuju interne strukture i podjelu zadataka u svakoj od institucija. Međutim, lista funkcija različitih pravnih dokumenata ne daje potpunu sliku o tome hoće li se i kako ove funkcije provesti u praksu.

Definicija funkcije korištena u ovom Izvještaju otkriva jasnu liniju razdvajanja između tri koncepta koji karakteriziraju institucije: nadležnosti, uloga i funkcija.

Nadležnost se tiče zone odgovornosti institucije. Najčešće se definira pravnim aktima. Na primjer, jedna organizacija može imati nadležnost nad osnovnim obrazovanjem, odnosno, još preciznije nad izradom nastavnih planova i programa za osnovne škole.

Uloga se tiče svrhe te institucije – zašto ona postoji. Na primjer, uloga joj može biti da osigura da sva djeca na određenoj teritoriji imaju pristup osnovnom obrazovanju, bez obzira na spol, status ili nacionalnost, i da se poštuju opći obrazovni standardi.

I konačno, *funkcija* opisuje ono što institucija provodi u praksi kako bi ispunila ulogu i zadovoljila nadležnosti. Često se koristi pojam "usluga" u značenju funkcije. I slijedeći isti primjer, jedna institucija može pružati usluge izrade nastavnih planova i programa. Ali neće se uvijek sve nadležnosti moći vezati za određenu funkciju ili uslugu. Na primjer, nadležnost za otvaranje ili zatvaranje škole ne traži posebne usluge, nego je prije dio druge funkcije ili usluge, npr. kreiranja politike.

Kako bi identificirali funkcije koje institucije javne uprave obrazovnog sektora u BiH provode, Tim za izradu Izvještaja je sastavio listu funkcija ili usluga. Ova lista predstavlja set funkcija ili usluga koje bi se očekivale od svakog modernog sistema javne uprave u obrazovanju. Te se funkcije mogu provoditi na različitim nivoima ili na više nivoa istovremeno, u zavisnosti od rasporeda nadležnosti po različitim nivoima uprave. Ova lista je data u nastavku.

- Kreiranje i koordinacija politike rada
- Izrada nastavnih planova i programa
- Ocjenjivanje i evaluacija
- Akreditacija i certificiranje
- Usavršavanje nastavnika
- Makroekonomska održivost
- Finansiranje obrazovnih institucija
- Planiranje mreže institucija

³⁵ U vrijeme pisanja ovog Izvještaja, u januaru 2005. godine, samo je jedan okvirni zakon bio na snazi: Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju. Okvirni zakoni za srednje stručno obrazovanje i visoko obrazovanje su bili u pripremi.

- Međuentitetska i međusektorska koordinacija
- Međunarodni odnosi i koordinacija
- Evropske integracije
- Inspekcija
- Informacijski sistem u obrazovanju

Funkcije koje obavljaju različite institucije javne uprave

RS, Brčko Distrikt i deset kantona FBiH čine prvu grupu institucija u čijoj je primarnoj nadležnosti obrazovanje. Kako je to opisano u poglavlju o rasporedu nadležnosti, prema Ustavu BiH nadležnost za obrazovanje je na dva entiteta. U slučaju FBiH, ta se nadležnost dalje dijeli na deset autonomnih kantona. To sve zajedno čini 12 sistema obrazovanja i javne uprave sektora obrazovanja³⁶. Većina ovih sistema ima slične institucionalne strukture koje se sastoje od ministarstva i pedagoškog zavoda.

Kako bi se odredilo koje se funkcije obavljaju sa kojim resursima, ministarstvima i pedagoškim zavodima su upućeni upitnici u kojima su naveli na koju od osam ključnih funkcija je raspoređeno njihovo osoblje (funkciju na kojoj najviše rade i za koju imaju primarnu odgovornost). Za izradu ovog Izvještaja je upotrijebljena ovakva metodologija kako bi se odredilo ne samo to je li aktivnost propisana nekim zakonskim aktom, nego i je li u praksi u potpunosti provedena, tj. jesu li ljudski resursi raspoređeni ili ne.

Jedan od ukupnih zaključaka Tima za izradu Izvještaja je da je, u većini slučajeva, svaki od članova osoblja zadužen za nekoliko, ili čak za sve funkcije. Na primjer, osobe koje rade na izradi nastavnih planova i programa su također uključene i u obuku nastavnika, uspostavu standarda i kreiranje politike. Zbog toga je od institucija javne uprave zatraženo da navedu ukupan broj osoblja uključenog u obavljanje svake od funkcija. U mnogo slučajeva bile su evidentne razlike između dvije grupe podataka.

Nakon analize funkcija i ljudskih resursa raspoređenih na obavljanje tih funkcija u 12 ministarstava i osam pedagoških instituta, Tim za izradu izvještaja je došao do sljedećih zaključaka.

Odgovornost za korištenje javnih resursa nije zagarantirana u postojećem sistemu

Odgovornost je koncept koji obuhvata mnoge dimenzije razvijene tokom godina demokratskog upravljanja u svijetu. Opći je trend u mnogim demokratskim društvima današnjice da se naglašak stavlja na odgovornost za korištenje javnih resursa u smislu postignutih rezultata. Što se tiče obrazovnog sistema, ovo znači da treba postojati odgovornost ne samo za zakonito korištenje resursa, nego i za opravdano u smislu postignutih rezultata, tj. znanja i vještina koje su stekli učenici i njihove konkurentnosti u zemlji i inostranstvu.

Odgovornost za rezultate pretpostavlja ne samo mjerenje rezultata koje je postigla određena škola ili univerzitet, nego i njihovo uspoređivanje na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou (pogotovo u slučaju visokog obrazovanja). Usporedbe su od fundamentalnog značaja jer omogućavaju poreskim obveznicima u različitim dijelovima zemlje da vide je li kvalitet njima pruženih javnih usluga isti ili sličan onome u drugim dijelovima zemlje. Ovim se također omogućava informirano donošenje odluka.

³⁶ Iako u Brčko Ddistriktu nema ministarstva za obrazovanje, a za sektor je zadužen Odjel za obrazovanje, za svrhu ove analize će se smatrati da Odjel za obrazovanje pripada istoj grupi kao i ostalih 12 ministarstava u RS i FBiH.

Ovo ima dvojake implikacije: prvo, trebali bi postojati nacionalni i međunarodni kriteriji ili standardi prema kojima se rad u školama ili univerzitetima može porediti, a drugo, svi oni koji su uključeni u proces ocjenjivanja bi trebali koristiti istu metodologiju. Postoji potreba za postojanjem sistematičnog i dugoročnog procesa prikupljanja podataka. Takođe potrebno je da postoji tijelo ili tijela čiji je zadatak da prikupljaju informacije i pružaju ih nivoima na kojima se donose odluke i javnosti općenito.

U načelu, odgovornost za rezultate se može postići i u trenutnom institucionalnom sistemu ukoliko se na 12 ključnih sistema obrazovanja primjene ista pravila, tj. ukoliko se njihove nadležnosti i praktičan rad koordinira. Međutim, s obzirom na činjenicu da trenutno postoji 13 različitih umjesto jednog integriranog sistema uprave sektora obrazovanja, ta se praksa do sada nije primjenjivala, a to onemogućava da ljudi u BiH budu dobro informirani o efikasnosti korištenja javnih resursa u različitim dijelovima zemlje. Šta više, u svakom od 13 različitih sistema obrazovanja, sa izuzetkom možda Tuzle, ne postoje niti dovoljni kapaciteti niti praksa sistematičnog prikupljanja i objavljivanja podataka o rezultatima obrazovanja. Uspostava ASO jeste korak naprijed u ovom smjeru, ali i dalje ostaje urgentna potreba da se ova praksa proširi na sve nivoe obrazovanja na sistematičan i koordiniran način.

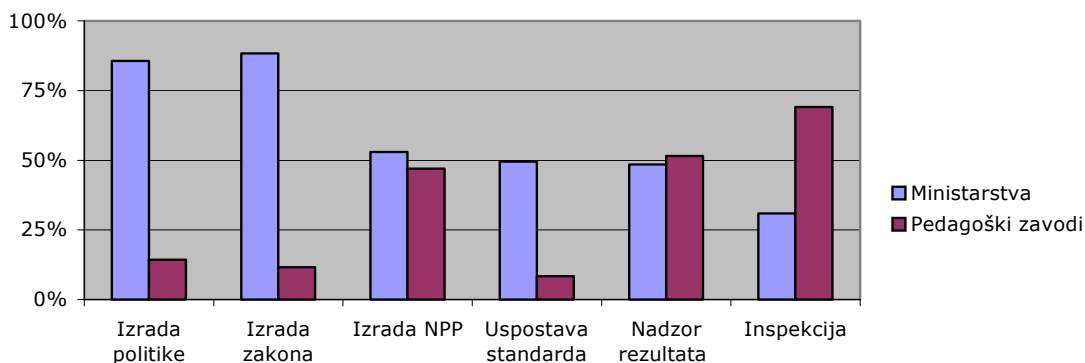
Evidentno je preklapanje funkcija između ministarstava i pedagoških zavoda. Postoji potreba da se odvoji izvršna funkcija, funkcija podrške i razvoja, i funkcija kontrole i ocjenjivanja

Opći je trend u sistemima javne uprave u zemljama članicama EU da, kako bi se uvećala odgovornost za primjenu politike, postoji institucionalna i strukturalna podjela tri ključne funkcije javne uprave – izvršna funkcija, primjena politike u smislu podrške i razvoja, i na kraju – kontrola i ocjenjivanje. U ovakvom modelu su ministarstva na čelu procesa i fokusiraju se na strategiju, politiku i pravila. Tijela za primjenu politike su njihovi agenti koji, s jedne strane, djeluju u skladu sa parametrima koje donose ministarstva, a s druge ministarstvima pružaju informacije koje su potrebne za donošenje odluka o promjeni politike. Važno je napomenuti da su funkcija podrške i kontrole razdvojene kako bi se izbjegao eventualni sukob interesa (npr. kada je kontrolor u isto vrijeme i savjetnik, dešava se da sam sebi stvara posao što vodi do neefikasnog korištenja resursa). Pored toga važno je da funkcije međusobno "komuniciraju", što treba osigurati institucija na čelu procesa. Na taj način moguće je osigurati da se iskustva stečena u procesu kontrole i ocjenjivanja uzimaju u obzir kada se odlučuje o politici i odgovarajućim koracima podrške i razvoja.

Funkcije koje obavljaju ministarstva obrazovanja i pedagoški zavodi se ne razlikuju previše od onih u drugim kantonima ili RS. Ukoliko se svih 12 ministarstava uporedi sa osam pedagoških zavoda, niti jednu od osam ključnih funkcija ne obavlja samo ministarstvo ili samo pedagoški zavod.³⁷ To navodi na zaključak da je prisutan problem preklapanja funkcija koji se mora riješiti organizacijom dvije vrste institucija sa jasnom ulogom ili mandatom i funkcionalnom nadležnošću. Izuzetak je RS gdje Pedagoški zavod ima jasno definiranu funkciju za oko 95% svojih zaposlenih koji obavljaju funkciju inspekciju/nadzora (vidjeti Statistički aneks, tabela 9), Međutim, čak i tu Ministarstvo ima zaposlene koji obavljaju funkciju inspekcije.

³⁷ U ovom slučaju, i ministarstvo i pedagoški zavod su trebali rasporediti svakog člana svog osoblja na pozicije za koje su direktno odgovorni.

Grafikon 5: Usporedba raspodjele ljudskih resursa na funkcije u ministarstvima obrazovanja i pedagoškim zavodima



Oko 40% zaposlenih koji rade na uspostavi standarda su iz ASO i nisu obuhvaćeni ovim grafikonom.

Podaci predstavljeni u grafikonu 5 navode na zaključak da je na obavljanje dvije funkcije, kreiranje politike i izradu zakona, uključena većina prosvjetnih stručnjaka. Više od 85% stručnog osoblja koje obavlja ove dvije funkcije su iz ministarstava. Ovo je bez sumnje pozitivan trend. S druge strane, ostale funkcije, kao što je izrada nastavnih planova i programa, praćenje rezultata obrazovanja i ljudski resursi se kod dva tipa organizacija dijele na približno proporcionalne dijelove. Očekuje se da će ubuduće funkciju uspostave standarda obavljati ASO, čijeg 42% osoblja već radi na ovoj funkciji.

Kako pokazuje analiza rasporeda funkcija u ministarstvima i pedagoškim zavodima, u ovom trenutku **nema jasne podjele na tri ključne funkcije upravljanja u obrazovanju**, tj. izvršne funkcije, funkcije podrške i razvoja, i kontrole i ocjenjivanja. I ministarstva i pedagoški zavodi su uključeni u obavljanje ove tri ključne funkcije u isto vrijeme. Samo ASO ima jasnu ulogu podrške i razvoja.

Još jedan problem kojem je potrebno posvetiti pažnju je raspored ljudskih resursa prema institucijama i po funkcijama. Kako se da zaključiti iz gore navedene analize ljudskih rasursa prema nivoima i institucijama javne uprave, ukupan broj osoblja u javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH je približan broju koji se očekuje u zemlji ove veličine. Međutim, u poređenju sa drugim zemljama, čini se da u BiH **nema podudarnosti između uloge organizacija i njihove veličine**. Na primjer, pedagoški zavodi širom zemlje imaju slične funkcije, ali njihova veličina i njome uvjetovana sposobnost da pokrije odgovarajući broj obrazovnih institucija se razlikuju od kantona do kantona. Tako, na primjer, Zavod za školstvo u Mostaru ima 8 članova stručnog osoblja, Pedagoški zavod Sarajevskog kantona 25, a Pedagoški zavod Bosansko-podrinjskog kantona jednog stručnjaka, koji je u isto vrijeme i direktor Zavoda. Bez sumnje ovakve razlike dovode do neefikasnosti. Pored toga, **pedagoškim zavodima u trenutnom organizacijskom i strukturalnom sastavu nedostaje podsticaja za saradnju, razmjenu iskustava, kolektivno usavršavanje i razvoj**.

Preklapanje funkcija između ministarstava i pedagoških zavoda, kao i neefikasna iscjepkanost ukupnih institucionalnih struktura, je rezultat nedostatka zajedničkog sporazuma o ulogama ministarstava i pedagoških zavoda i o tome kako se te uloge mogu nadopunjavati umjesto da se preklapaju. **Samo putem razjašnjavanja uloga oba tipa institucija može se doći do odluke treba li neko ministarstvo imati pedagoški zavod i trebaju li pedagoški zavodi djelovati na kantonalnom ili entitetskom nivou, ili je potrebna jedna institucija na državnom nivou.**

Rad nekih pedagoških zavoda pokazuje da je moguće pružati usluge preko granice javne uprave

Nekoliko kantona nema pedagoške zavode: Posavski, Srednje-bosanski, Zapadno-hercegovački i Kanton 10. U ovim kantonima djeluje Zavod za školstvo iz Mostara. Tabela 13 u nastavku pokazuje trenutni raspon odgovornosti pedagoških zavoda u BiH.

Iz perspektive efikasnog korištenja veoma ograničenog broja stručnih osoba, bilo bi bolje da u Hercegovačko-neretvanskom kantonu postoji samo jedan pedagoški zavod. Ukoliko je potrebno, Ministarstvo ili škole bi mogle koristiti dodatne usluge pedagoških zavoda drugih kantona.

Tabela 13: Nadležnosti pedagoških zavoda³⁸

| Pedagoški zavod | Entitet/kanton koji pokriva | Broj škola* | Broj nastavnika* | Broj učenika* |
|--------------------------|-----------------------------|-------------|------------------|---------------|
| Banja Luka | RS | 288 | 11 142 | 172 836 |
| Bihać | Unsko-sanski | 68 | 2 373 | 45 231 |
| Tuzla | Tuzlanski | 130 | 5 199 | 83 632 |
| Zenica | Zeničko-dobojski | 96 | 4 036 | 67 459 |
| Goražde | Bosansko-podrinjski | 9 | 263 | 4 258 |
| Mostar | Hercegovačko-neretv. | 34 | 1 170 | 14 453 |
| Zavod za školstvo Mostar | Hercegovačko-neretv. | 39 | 1 289 | 19 266 |
| | Zapadnohercegovački | 21 | 878 | 9 674 |
| | Posavski | 10 | 348 | 5 978 |
| | Srednjobosanski | 32 | 1 032 | 16 542 |
| | Livanjski | 17 | 703 | 9 359 |
| Ukupno: | | 119 | 2 961 | 60 819 |
| Sarajevo | Sarajevski | 107 | 4 192 | 59 885 |

*Podaci su dati zajedno za osnovne i srednje škole

Gotovo polovina prosvjetnog stručnog osoblja je angažirana na obavljanju funkcija inspekcije i nadzora. Koncept inspekcije se treba razmotriti i odgovornosti institucija za inspekciju razjasniti

U BiH postoje dvije vrste inspekcije – upravna i prosvjetna.

Prva se odnosi na obezbjeđenje tehničkih i radnih uslova u školama, kao i da upravne procedure budu u skladu sa propisima. Ova inspekcija dovodi do primjene kaznenih mjera i ispravljanja nepravilnosti. Obje vrste inspekcija provodi ili nadležno ministarstvo obrazovanja ili njegov inspektorat, ili upravna inspekcija entiteta/kantona pri ministarstvu pravde.

Druga vrsta inspekcije je školski nadzor koji se odnosi na kontrolu nastavne prakse, sposobnosti nastavnika i njihove potrebe za daljim razvojem. U većini slučajeva ovaj nadzor provode pedagoški zavodi i nekad ministarstva.

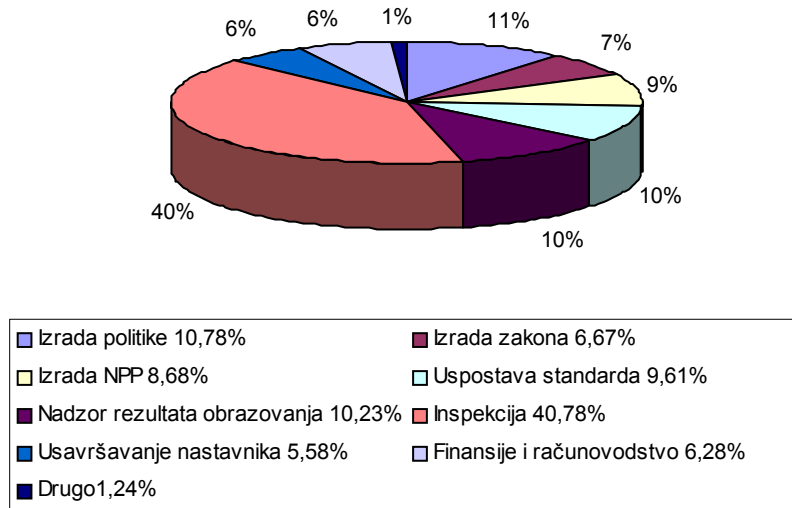
Što se tiče rasporeda ljudskih resursa ministarstava i pedagoških zavoda prema ključnim administrativnim funkcijama, može se zaključiti da je veliki dio resursa namijenjen za obavljanje funkcija inspekcije i nadzora. Ukupan procenat prosvjetnog stručnog osoblja koje obavlja funkcije inspekcije i nadzora u javnoj upravi u obrazovanju je 41%. (vidjeti grafikon 6).

U praksi bi ovaj broj mogao biti još i viši, jer ne obuhvata one koji rade po ugovoru o djelu sa ministarstvima ili pedagoškim zavodima, tako da se ne mogu smatrati stalno zaposlenima. Na primjer, Zavod za školstvo u Mostaru, pored osam stalno zaposlenih

³⁸ Podaci dobijeni iz svih pedagoških zavoda i odnose se na njihove trenutne oblasti odgovornosti.

obrazovnih stručnjaka, je u 2004. godini koristio usluge 29 privremeno zaposlenih stručnjaka koji su radili na izradi nastavnog plana i programa, uspostavi standarda, nadzoru, inspekciji, obuci, i drugim funkcijama.

Grafikon 6: Raspored stručnog osoblja u obrazovanju po funkcijama javne uprave u 2004. godini



Od ukupnog broja inspektora/nadzornika, oko 60% su zaposleni u Ministarstvu i Pedagoškom zavodu RS, a 40% u FBiH (vidjeti Statistički aneks, tabela 9). U FBiH polovina inspektora/nadzornika radi u Sarajevskom kantonu – ukupno 23, od čega 20 radi u Pedagoškom zavodu Kantona Sarajevo. U Odjelu za obrazovanje Brčko Distrikta nema inspektora, budući da poslove (upravne) inspekcije provodi drugi odjel vlade. U Posavskom kantonu ovu funkciju obavlja Federalno ministarstvo, u kojem rade tri inspektora.

Tabela 14: Broj osnovnih i srednjih škola po jednom inspektorju po nivoima javne uprave

| Nivo javne uprave | Broj inspektora | Broj škola | Broj škola po inspektorju |
|---------------------------|-----------------|------------|---------------------------|
| Brčko Distrikt | 0 | 20 | 0 |
| Republika Srpska | 59 | 288 | 5 |
| Ministarstvo FBiH | 3 | 0 | 0 |
| Unsko-sanski | 3 | 66 | 22 |
| Posavski | 0 | 9 | 0 |
| Tuzlanski | 2 | 122 | 61 |
| Zeničko-dobojski | 8 | 102 | 13 |
| Bosansko-podrinjski | 1 | 9 | 9 |
| Srednjobosanski | 2 | 79 | 40 |
| Hercegovačko-neretvanski* | 6 | 70 | 12 |
| Zapadnohercegovački | 1 | 21 | 21 |
| Sarajevski* | 23 | 107 | 5 |
| Kanton 10 | 1 | 17 | 17 |
| FBiH ukupno: | 51 | 602 | 12 |
| BiH ukupno: | 109 | 910 | 8 |

* Nadzornici iz Zavoda za školstvo ovog kantona rade sa školama u drugim kantonima.

Omjer škole/inspektori i nadzornici je veoma raznolik. Tabela 14 pokazuje broj inspektora i osnovnih i srednjih škola po nivoima javne uprave. Tako, u Sarajevskom kantonu je 107 osnovnih i srednjih škola, koje pokrivaju 23 inspektora, što iznosi u prosjeku 5 škola po inspektor. Druga krajnost je Tuzanski kanton, gdje 2 inspektora pokrivaju 122 osnovne i srednje škole, što je 61 škola po inspektor. U praksi su ovi brojevi drugačiji, pošto neki pedagoški zavodi npr. Zavod za školstvo u Mostaru provode inspekciju (školski nadzor) i u drugim kantonima (vidjeti tabelu 14). Čak i kada se to uzme u obzir, razlike između kantona navode na zaključak da je neophodno revidirati organizaciju sistema inspekcije.

Pored toga, ova analiza brojčanih podataka ne govori mnogo o sadržaju inspeksijske funkcije. Sam broj inspektora nije važan koliko je važan način na koji se provodi inspekcija. Iako je gotovo polovina obrazovnih stručnjaka u BiH uključena u funkciju inspekcije, način na koji se ova funkcija obavlja je još uvijek daleko od međunarodnih pozitivnih praksi. Nažalost, u BiH još uvijek ne postoji praksa da škole uz prethodnu najavu posjećuju timovi stručnjaka za različite oblasti koje se tiču obrazovanja i vrše sveobuhvatnu procjenu (uključujući i rad u razredu i rezultate internih procjena koje vrši sama škola), umjesto vršenja procjene pojedinačnog rada u nastavi ili prostorija škole.

Podjednako je važno razjasniti hoće li ministarstva ili pedagoški zavodi, ili možda neka druga neovisna agencija preuzeti glavnu odgovornost za inspekciju u školama, i po kojim će se načelima provoditi ta inspekcija. U ovom trenutku je ova funkcija podijeljena između ministarstava i pedagoških zavoda. Ministarstva zapošljavaju oko 30%, a pedagoški zavodi oko 70% inspektora. Ukoliko je glavna funkcija ministarstava kreiranje politike, izrada zakona i finansijsko planiranje npr. onda je jasno da inspekciju kao takvu treba obavljati neka institucija izvan ministarstava za obrazovanje. Takođe je važno odvojiti funkciju kontrole (inspekcije) od funkcije podrške i razvoja. U tom smislu treba razjasniti hoće li se pedagoški zavodi fokusirati na jedno ili na drugo.

Funkcija kreiranja politike je iscjepkana i slaba i zahtijeva znatno jačanje i koncentriranje

Kreiranje politike se odnosi na prikupljanje i analizu informacija (podataka), i donošenja informiranih odluka na osnovu te analize. Moderni sistemi kreiranja politike prave distinkciju između politike, analize i formulacije politike, i primjene politike. Na primjer, ako su ministarstva odgovorna za razvoj politike (dokumenata i zakonodavstva), onda su njihove ustanove za implementaciju ili zavodi ti koji trebaju osigurati da se politika primjenjuje u praksi, na primjer standardi koji se odnose na školske prostorije se uspostave, a onda se vrši kontrola u školama da bi se utvrdilo da li se standardi poštuju.

Provedba politike se odnosi na rad "na terenu" zaposlenih u javnom sektoru – nastavnika u školama. Politika je prerogativ političara, ali na nju utiče analiza koju vrše javni službenici. U idealnom svijetu, analiza politike je apolitična.

Postoji mnogo načina na koje se može vršiti formulacija politike. Mnoge zemlje u EU i OECD koriste tzv. *dokumente politike obrazovanja*. Ova praksa je tek u ranoj fazi razvoja BiH. Jednako je važno da se, kao dio analize politike, pažnja posveti sistemskom i dugoročnom prikupljanju i obradi podataka relevantnih za obrazovanje, kao što su demografski podaci, podaci o rezultatima obrazovanja, finansijski podaci, itd. Prikupljanje i obrada podataka, i unaprijeđena analiza politike na svim nivoima upravljanja sektorom su važna pitanja koja zaslužuju više pažnje.

Jedan od zaključaka tima za izradu Izvještaja je da se pojam «politika» treba razjasniti i proširiti. U ovom trenutku mnogi elementi sistema ne dijele viđenje funkcije politike. Često

se dešava da se sve smatra politikom. Ovo jasno pokazuje slijedeća činjenica – prema upitniku u kojem su ministarstva i pedagoški zavodi trebali navesti koliko je ljudi angažirano na razvoju politike, često je taj broj bio identičan ukupnom broju zaposlenih u instituciji. Tvrdi se da je u cijeloj BiH ukupno preko 200 zaposlenih (oko 80% od ukupnog stručnog osoblja u ministarstvima i pedagoškim zavodima) angažirano na pitanjima razvoja politike. Nakon što im je objašnjeno šta ovaj razvoj politike znači, u upitnicima poslanim u drugoj fazi istraživanja ovaj broj je redukovano na 28.

I dalje će biti teško razviti zajedničko viđenje koncepta politike sve dok postoje praznine, tj. sve dok nema kapaciteta za koordinaciju i utjecaja na razvoj politike na državnom nivou. Ova koordinacija i utjecaj su potrebni jer će izgradnja kapaciteta za izradu politike zahtijevati ne samo dosta vremena, nego i metodološkog rukovođenja i procedura.

Sva ministarstva obrazovanja u BiH tvrde da se bave funkcijom kreiranja politike. To tvrdi i većina pedagoških zavoda. U odnosu na druge funkcije javne uprave sektora obrazovanja, osoblje koje se bavi kreiranjem politike čini 11% od ukupnog broja stručnog osoblja ministarstava i pedagoških zavoda.

Međutim, većina osoblja uključenog u kreiranje politike obavlja i druge funkcije što procenat stalno angažovanog osoblja u kreiranju politike čini nižim od 11%. Teško je reći koliko procenat niži s obzirom da osoblje ne vodi računa o tome koliko vremena provodi u obavljanju različitih funkcija. To dovodi do zaključka da je ukupni broj osoblja angažovan na kreiranju politike još i manji. Do određene mjere situacija gdje ograničeni broj zaposlenih na ispunjavanju ove funkcije se kompenzira angažmanom raznih drugih stručnjaka i nastavnika iz škola. Nema sumnje da ovakav način "angažiranja stručnjaka" garantira potrebnu stručnost. U modernom sistemu upravljanja obrazovanjem često se koriste usluge stručnjaka ili radnih grupa, međutim njihova glavna uloga je da doprinesu dodatnoj ekspertizi i obezbijede konsultativnu raspravu o politici.

Od ukupnog broja osoba koje rade na kreiranju politike, preko 85% su iz ministarstava, a 15% iz pedagoških zavoda. Takva situacija je približna međunarodnoj praksi, po kojoj je ministarstvo za obrazovanje zaduženo za kreiranje, a druge institucije, npr. pedagoški zavodi za primjenu politike i savjetodavne funkcije.

Postoji potreba da se sa dobrovoljne koordinacije pređe na proaktivnu koordinaciju i rukovođenje

U svjetlu potrebe da se osnaži funkcija kreiranja politike, važno je naglasiti potrebu za efektivnijom koordinacijom politike. Pitanje koordinacije je od naročitog značaja iz nekoliko razloga. **Prvo**, tu je potreba za jedinstvenom politikom obrazovanja ili strategijom razvoja za cijelu BiH, ukoliko cijela zemlja želi da ide u istom smjeru i počne rješavati probleme politike (kao što su npr. pravednost, efikasnost, isplativost) na sveobuhvatan, a ne iscjepkan način. **Drugo**, koordinacija je od životnog značaja ako se govori o potrebi BiH da na međunarodnom planu govori "jednim glasom". To je od dvostruke važnosti za BiH u procesu približavanja EU. Iskustva u zemljama koje su nove članice EU pokazuju da, ako neka zemlja želi biti uspješna u reformama koje su uvjet za pridruživanje, mora imati sposobno i priznato tijelo na državnom nivou koje ima snagu potrebnu da usmjerava reforme. Ovo se odnosi i na cijelu vladu kao i na svaki sektor pojedinačno.

Postojeći sistem javne uprave sektora obrazovanja se zasniva na dobrovoljnoj koordinaciji. U sektoru obrazovanja u BiH se funkcija koordinacije ne obavlja na pravi način. Sektor za obrazovanje na državnom nivou je suviše mali da bi bio u stanju efikasno vršiti ovu

funkciju, a to mu nije ni mandat. Ne postoji način primjene politike ili sankcioniranja nižih nivoa vlasti ukoliko ne usvoje ili izbjegavaju primjenu politike.

Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke obavlja funkciju koordinacije putem sastanaka sa kantonima. Na federalnom nivou ne postoje mehanizmi za provedbu obrazovne politike. Moć ovakvog načina koordinacije je ograničena na dobrovoljnu koordinaciju, koja je adekvatna u nekim dobro uspostavljenim sistemima javne uprave gdje je koordinacija sastavni dio kulture javnih službi. U manje razvijenim sistemima naglasak mora biti na koordinaciji na čijem je čelu institucija koja ima jasan mandat da vrši ovu funkciju. Ukoliko se koordinacija ne zasniva na čvrstom i trajnom institucionalnom kapacitetu, ostaje ograničena na načelne političke sporazume.

Sistem i kapaciteti za koordinaciju napora na pridruživanju EU se tek trebaju razviti

Mogućnosti i poželjnost integracije u EU je glavni faktor i pokretačka snaga promjena u obrazovnom sektoru. Direktno će utjecati na sticanje diploma³⁹ kroz direktive za međusobno priznavanje stručnih kvalifikacija⁴⁰ što proizilazi iz potrebe za slobodnim kretanjem radne snage i slobodnim kretanjem usluga (što su dva osnovna načela jedinstvenog tržišta), koji daju pravo radnicima EU da rade u bilo kojoj od zemalja članica. Ova načela slobodnog kretanja mora pratiti mogućnost bilo koje zemlje članice da prizna obrazovne i stručne kvalifikacije radnika iz bilo koje druge zemlje članice. Preduvjet za to su nastavni planovi i programi i obrazovni standardi. Osjetit će se drugi utjecaji na javnu upravu koji proizilaze iz napora za pridruživanje EU, i to progresivno kako napreduje proces. Na primjer, dostupnost različitih mogućnosti finansiranja traži postojanje odgovarajućih institucija i dokumenata koji potvrđuju kapacitete za prijem sredstava i mogućnosti izvještavanja o njihovom korištenju.

Nema dovoljno resursa obezbjeđenih za izradu zakona. Potrebno je istražiti mogućnosti primjene ekonomije velikih razmjera kako bi se unaprijedilo raspoređivanje sredstava na ovu funkciju

U svim ministarstvima tvrde da vrše funkciju izrade zakona. Ukupan broj zaposlenih angažiranih na vršenju ove funkcije je 17. U odnosu na druge funkcije javne uprave u sektoru obrazovanja, to iznosi približno 7%. U stvarnosti je taj broj veći, jer se često angažiraju spoljni suradnici i obrazovni stručnjaci. Isto tako na ovoj funkciji radi i određeni broj obrazovnih stručnjaka koji rade i na drugim poslovima. Ako se svi ti ljudi uzmu u obzir, onda je ukupan procenat osoblja angažiranog na vršenju funkcije izrade zakona oko 24%.

Slično kao što je slučaj sa izradom politike, ukupan broj zaposlenih koji rade na vršenju funkcije izrade zakona nije suviše mali, ali je nesrazmjerno raspoređen po ministarstvima, tako da je ukupni kapacitet nedovoljan. Pored toga treba uzeti u obzir da je izrada zakona, odnosno izrada nacrtu zakona, aktivnost koja zahtijeva specifična znanja i iskustva. To su ključni faktori ako se želi postići odgovarajući kvalitet i efikasnost. Međutim, u BiH se često dešava da zaposleni koji rade na vršenju funkcije izrade zakona rade i na drugim aktivnostima kao što su praćenje i ocjenjivanje.

³⁹ Na primjer, zajednička Konvencija Vijeća Evrope i UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u Evropi (Lisabonska konvencija).

⁴⁰ Direktiva 89/48 – opći sistem za priznavanje visokoškolskih diploma, i Direktiva 92/51 – opći sistem za priznavanje stručnog usavršavanja i obuke.

Ministarstva obrazovanja obavljaju većinu posla vezanog za vršenje funkcije izrade zakona. Samo u nekoliko slučajeva pedagoški zavodi imaju osoblje čiji je ovo zadatak. Kao i kada je u pitanju vršenje funkcije kreiranja politike, ova praksa se ne razlikuje mnogo od najbolje prakse drugih zemalja, gdje su obje funkcije povlastica ministarstava.

S obzirom na strukturalnu iscjepkanost sektora upravljanja u obrazovanju u BiH i imajući na umu mogućnosti ulaska BiH u početnu fazu procesa pridruživanja EU, velika pažnja će se posvetiti usklađivanju zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU (u sektoru obrazovanja taj proces usklađivanja će obuhvatiti manji broj zakona nego u drugim sektorima), kao i tehničkoj i drugoj suradnji između institucija BiH i EU, što nameće potrebu za razmatranjem opcija uvećanja kapaciteta za izradu zakona i harmonizacije cijelog obrazovnog sektora.

Odgovornost za izradu nastavnih planova i programa se treba razmotriti u smislu uspostave Agencije za nastavne planove i programe. Postoje potencijali za preraspoređivanje radne snage u novu Agenciju

Od rata pa sve do 2003./04. školske godine, na snazi je bilo nekoliko nastavnih planova i programa⁴¹ u BiH – dva paralelna nastavna plana u FBiH i treći u RS. U FBiH se sistem sastojao od bosanskog nastavnog plana, koga je odobrilo prethodno Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta u Vladi Republike Bosne i Hercegovine, i hrvatskog, koga je odobrilo Ministarstvo za obrazovanje ranije neovisne uprave Hrvatske Republike Herceg-Bosne. Od potpisivanja Daytonskog sporazuma obje ove institucije su prestale postojati. U praksi to je značilo da su bosanski i hrvatski kantoni koristili različite nastavne planove. Situacija je još složenija u tzv. "mješovitim kantonima" (Srednjobosanski i Hercegovačko-neretvanski), u kojima su dva nastavna plana i programa egzistirala paralelno. To je dovelo do toga da je svaka etnička grupa, bez obzira na to koji se od dva nastavna plana upotrebljavao u datom kantonu, u osnovnim i srednjim školama mogla koristiti nastavni plan po svom izboru, samo pod uvjetom da ima najmanje 20 učenika kako bi se oformilo odjeljenje.

Ova se situacija promijenila usvajanjem Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH, prema kojem je uvedeno zajedničko jezgro nastavnih planova i programa. Primjena ovog zakona je ubrzana školske 2003./04. godine. Zajedničko jezgro je pružilo mogućnost da se okonča bilo koji oblik segregacije u obrazovanju i prokrčilo put jedinstvenijem sistemu obrazovanja u cijeloj BiH. Do izrade ovog Izvještaja, većina škola je usvojila zajedničko jezgro nastavnih planova i programa.

Međutim, novi Okvirni zakon nije oduzeo ovlast entitetskim, tj. kantonalnim vlastima, tj. vlastima Brčko Distrikta. Ostao je konsenzus zasnovan na javnoj upravi bez pravog rukovodstva. U ovakvom sistemu nema trajne koordinacije niti harmonizacije nastavnih planova na nivou BiH, nego to ostaje u nadležnosti dva entiteta, Distrikta Brčko i kantonalnih ministarstava za obrazovanje koji su pristali na uvođenje zajedničkog jezgra. Osim toga, proces pripreme nastavnih planova se razlikuje u dva entiteta. U RS je to zadatak Ministarstva prosvjete, dok u FBiH kantonalni pedagoški zavodi zajedno sa školama prave nastavne planove i programe koje kasnije odobravaju kantonalna ministarstva obrazovanja.

Sve institucije – ministarstva i pedagoški zavodi imaju pravni mandat da rade na izradi nastavnih planova. Ukupan broj zaposlenih koji rade na vršenju ove funkcije je nešto preko

⁴¹ *Kurikulum* – ključni dokument koji regulira i određuje aktivnosti koje se trebaju organizirati na svim nivoima obrazovanja, tj. nastavni plan. Sastoji se od dokumenata koje odobrava relevantna obrazovna institucija za određeni nivo obrazovanja i određuje ciljeve, aktivnosti i rezultate tih nivoa obrazovanja.

20, odnosno 8% od ukupnog broja trajno zaposlenih obrazovnih stručnjaka u cijeloj BiH. Međutim, kao što je to slučaj i sa drugim funkcijama, u praksi je ovaj broj viši, jer ministarstva i pedagoški zavodi u proces pripreme nastavnih planova uključuju i druge radnike, spoljne saradnike i stručnjake, tako da preko 50% stalno zaposlenih obrazovnih stručnjaka u ministarstvima i pedagoškim zavodima radi na vršnju ove funkcije. Kada pedagoški zavodi nemaju stručnjake odgovarajućeg profila, imaju mogućnost angažmana spoljnih suradnika koji rade na izradi nastavnih planova.

Od ukupnog broja osoblja koje radi na pripremi nastavnih planova, oko 50% su zaposleni u ministarstvima, a drugih 50% u pedagoškim zavodima. Ipak, ministarstva su ta koja formalno usvajaju nastavne planove i programe. Odgovornost za izradu nastavnog plana i programa nije ista u svim kantonima i prilično je nedefinirana. Neka ministarstva samo nadziru rad pedagoških zavoda i spoljnih suradnika, druga daju okvir i ciljeve koje treba zadovoljiti, a neka nisu uopće uključena u proces pripreme nastavnih planova i programa, kao što je to slučaj u Unsko-sanskom kantonu.

Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju predviđa formiranje nove Agencije za nastavne planove, koja će preuzeti odgovornost za primjenu i usavršavanje zajedničkog jezgra na svim nivoima obrazovanja. Kako ova agencija bude razvijala svoje kapacitete, na nju će se postepeno prenositi funkcija pripreme nastavnih planova i programa i uključivati osoblje koje na tome radi, kako bi se izbjeglo preklapanje. U takvom modelu, koji bi bio podudaran najboljim evropskim primjerima, zajedničko jezgro koje pripremi Agencija bi bilo do određenog stepena fleksibilno i bilo bi ga moguće adaptirati lokalnim uvjetima u školama.

Dovoljan kapacitet za osiguravanje ravnopravnosti pristupa kvalitetnom obrazovanju nije osiguran. U postojećem sistemu nije jednostavno postići ravnopravnost

Uspostava standarda ili normi u smislu odlučivanja o odgovarajućoj količini i mješavini **ulaznih elemenata**⁴² obrazovnog procesa je važan element kao mehanizam putem koga se može postići kvalitet i, što je još važnije, ravnopravnost u obrazovanju. Trenutno u različitim dijelovima postoje raznolikosti u smislu ulaznih elemenata obrazovanja. Tabele 15 i 16 daju kratki prikaz raznolikosti u sektoru osnovnog i srednjeg obrazovanja (više detalja se može naći u Statističkom aneksu, tabele 16 i 17).

Tabela 15: Varijacije u ulaznim elementima na teritoriji BiH (osnovno obrazovanje)

| Indikator | Najniži | Najviši | BH prosjek |
|------------------------|---------|---------|------------|
| Odnos učenik/škola | 113 | 796 | 370 |
| Odnos učenik/nastavnik | 15 | 20 | 16 |
| Troškovi po učeniku | 817 | 1881 | 974 |

Tabela 16: Varijacije u ulaznim elementima na teritoriji BiH (srednje obrazovanje)

| Indikator | Najniži | Najviši | BH prosjek |
|------------------------|---------|---------|------------|
| Odnos učenik/škola | 334 | 956 | 693 |
| Odnos učenik/nastavnik | 12 | 18 | 16 |
| Troškovi po učeniku | 673 | 2334 | 1118 |

⁴² Standardi ulaznih elemenata obuhvataju aspekte školstva kao što je prostor, oprema, udžbenici, druga nastavna sredstva koja se koriste u školama, obrazovnom procesu, obrazovne i profesionalne kompetentnosti zaposlenih, nastavne norme, itd.

Raznolikost ulaznih elemenata je prisutna u cijeloj Evropi i u svakoj zemlji članici Evropske unije. Međutim razlike unutar jedne zemlje nisu prevelike i najčešće su dostupni mehanizmi za raspoređivanje sredstava na regionalnom i nacionalnom nivou čime se **osigurava ravnopravnost u smislu dostupnosti kvalitetnog obrazovanja.**

Kako podaci u tabelama 15 i 16 navode, u BiH su neke razlike u smislu ulaznih elemenata u sistemu obrazovanja drastične i dovode u pitanje sposobnost postojeće javne uprave sektora obrazovanja da osigura ravnopravnost kao cilj obrazovne politike. Na primjer, Distrikt Brčko troši za oko 50% više sredstava po učeniku u osnovnom obrazovanju nego što je to slučaj u Zeničko-dobojskom kantonu.

Te disproporcije su posljedica razlika u lokalnom ekonomskom okruženju, i što je još važnije, iscjepkanosti sistema javne uprave sektora obrazovanja koji se sastoji iz 12 prilično autonomnih obrazovnih podistema, koji nisu izbalansirani adekvatnim mehanizmima preusmjeravanja, koji bi osigurali ravnopravnost na regionalnom i državnom nivou.

U FBiH Ministarstvo nastoji harmonizirati standarde ulaznih elemenata. Međutim, standardi ulaznih elemenata su vrlo usko vezani za pitanje alokacije sredstava (i mehanizama preusmjeravanja resursa) tako da bi postizanje veće usklađenosti zahtijevalo revidiranje finansiranja sistema obrazovanja (analiza trenutnog sistema finansiranja sektora obrazovanja je data u poglavlju 7).

Na vršenju funkcije izrade standarda rade oko 23 zaposlena u cijeloj BiH. To čini gotovo 10% od ukupnog broja stalno zaposlenih obrazovnih stručnjaka. Gotovo polovina od tog broja radi u Agenciji za standarde i ocjenjivanje (ASO). U praksi, međutim, više ljudi radi na ovoj funkciji, bilo u ministarstvima, pedagoškim zavodima ili kao stručnjaci ili spoljni suradnici koji se angažiraju po potrebi. Ovako preko 50% ukupnog broja stalno zaposlenog stručnog osoblja u ministarstvima i pedagoškim zavodima radi na vršenju ove funkcije.

Uspostava standarda obrazovanja trenutno nije koordinirana niti usklađena na nivou BiH. Ona se vrši na nivou entiteta u RS i kantona u FBiH. Sva ministarstva imaju pravni mandat da usvoje standarde. Često se to radi na osnovu savjeta ili prijedloga svojih pedagoških zavoda ili, u nekim slučajevima, pedagoških zavoda iz drugih kantona.

Ukoliko i kada ravnopravnost postane eksplicitni cilj bosanskohercegovačke obrazovne politike, postojat će potreba za razmatranjem mogućnosti dodjeljivanja funkcije uspostave standarda obrazovanja na državnom nivou, skupa sa uspostavom mehanizama za preusmjeravanje sredstava na taj način da svi učenici u BiH imaju pristup istim standardima minimuma kvaliteta obrazovanja.

Obrazovni standardi su od ključnog značaja za kvalitet obrazovanja, za prelazak na visoko obrazovanje, za zapošljavanje, za priznavanje kvalifikacija, za pristup radnim mjestima, i za pokretnost radne snage. U tom smislu je potrebno uskladiti obrazovne standarde na svim nivoima obrazovanja i uprave. Trenutno ASO (institucija međuentitetskog nivoa) određuje standarde samo za maternji jezik i matematiku za IV i završni razred osnovne škole. Tokom vremena se očekuje da će Agencija vršiti uspostavu standarda za ostale predmete, a očekuje se i da će njena uloga postati bitnija. To je jedini poželjan trend i u skladu je sa potrebama moderne tržišne ekonomije. U daljem tekstu se daje više detalja o funkcijama i ulozi ASO.

Dok se to ne dogodi, funkciju uspostave standarda će vršiti 13 sistema obrazovanja (ministarstva dva entiteta i njihovi pedagoški zavodi). Međutim, kako bi se osnažila ASO, potrebno je postići dogovor o resistematizaciji radnih mjesta.

Praćenje rezultata obrazovanja nije dovoljno sistematiziran i harmoniziran, i ne omogućava informirano kreiranje politike. ASO bi mogla biti potencijalni "informativni centar" BiH za informacije o rezultatima obrazovanja

Poput uspostave standarda, funkcija praćenja uključuje dva aspekta: prvi, procjenu stečenog obrazovanja pojedinih učenika, i drugi, procjenu ukupnog stečenog obrazovanja i zadovoljavanja standarda rezultata u cijeloj zemlji. Za oba ova aspekta se staraju entitetske tj. kantonalne institucije javne uprave sektora obrazovanja, kao i Agencija za standarde i ocjenjivanje (ASO).

Uloga ASO je sada ograničena na dva predmeta: maternji jezik i matematiku za IV i završni razred osnovne škole, ali se očekuje da ASO uskoro proširi svoje djelovanje na ostale predmete. Kada se to desi bit će prirodno da se postojeći ljudski resursi koji rade na vršenju ove funkcije preusmjere na ASO, koja će tokom vremena postati "informativni centar" za cijelu BiH u smislu informiranja o rezultatima obrazovanja.

Sve dok ASO ne preuzme ovu ulogu, praćenje će vršiti pedagoški zavodi, i u nekoliko slučajeva, direktno ministarstva. Nešto više od 26 zaposlenih radi na vršenju ove funkcije (izvan ASO). Ministarstva zapošljavaju oko polovine ukupnog osoblja, a pedagoški zavodi drugu polovinu. To ukupno čini oko 10% stalno zaposlenog stručnog osoblja. Međutim, u praksi više ljudi radi na vršenju funkcije praćenja obrazovanih ishoda, budući da se po potrebi angažira i drugo osoblje ministarstava i pedagoških zavoda, kao i spoljni suradnici i stručnjaci, što predstavlja preko 50% ukupnog broja stalno zaposlenog stručnog osoblja ministarstava i pedagoških zavoda.

Vršenje ove funkcije, kao i dijela naprijed navedenih funkcija, će zahtijevati znatno ulaganje i trud ukoliko se želi poboljšati efikasnost ukupnog sistema obrazovanja. Funkcija kreiranja politike, kao i funkcija usmjeravanja sredstava je manje efikasna ako je ne podrži kvalitetan, standardiziran, pravovremen i redovit proces prikupljanja podataka u cijeloj zemlji. Političari i analitičari ne mogu donijeti dobre odluke ukoliko nema pouzdanih podataka koji se mogu porediti. To traži postojanje jednog mjesta ili izvora u sistemu gdje se mogu dobiti podaci relevantni za korisnike širom zemlje.

Usavršavanje nastavnika tokom službe nije dovoljno

Funkcija usavršavanja nastavnika je od velike važnosti u Bosni i Hercegovini, jer su posljedice rata dovele do kreiranja velikog jaza u nastavničkoj profesiji. Na primjer, gotovo pola decenije nakon rata (1999. godine) još uvijek je bilo do 25% nastavnika bez odgovarajućih kvalifikacija za nivo obrazovanja u kojem su radili.⁴³

Oko 15 zaposlenih radi na pružanju obuke nastavnicima, što je oko 6% od ukupnog broja stalno zaposlenih obrazovnih stručnjaka. Veći dio resursa za ovu funkciju se nalazi u pedagoškim zavodima, gdje je prirodno da se ova funkcija vrši. U praksi je broj zaposlenih koji rade na vršenju ove funkcije nešto veći, budući da se angažuju osobe zaposlene na drugim funkcijama, kao i spoljni suradnici. Ipak, ukupan broj zaposlenih u pedagoškim zavodima koji rade na usavršavanju nastavnika je neadekvatan i trebalo bi ga uvećati kako bi se osigurala efikasnost i kvalitet usavršavanja nastavnika tokom službe.

Moguće je da se uvećanje kapaciteta za usavršavanje nastavnika tokom službe može postići ne samo povećanjem ukupnog broja zaposlenih na ovoj funkciji, nego i redefiniranjem koncepta pedagoških zavoda. Jedna mogućnost je da pedagoški zavodi steknu potrebnu stručnost u nekim oblastima i ponude te specijalizirane usluge školama u

⁴³ Vijeće Evrope, Svjetska banka: "Education in Bosnia and Herzegovina. Governance, Finance and Administration", [Obrazovanje u Bosni i Hercegovini. Rukovođenje, finansiranje i uprava.] Strasbourg 1999., str.44.

nekoliko kantona ili čak u cijeloj BiH. Međutim, da bi ovaj model funkcionirao efikasno i da bi se izbjeglo potencijalno preklapanje usluga koje nude pedagoški zavodi, potrebna je određena koordinacija sa državnog nivoa.

Istraživanje procesa učenja i podučavanja je još jedan od aspekata funkcije usavršavanja nastavnika koji nije pokriven u dovoljnoj mjeri. Ova aktivnost pripada institucijama van javne uprave, kao što su univerziteti.

Strateška uloga funkcije finansiranja nije dobro shvaćena, a nedostaje centralna odgovornost za ukupno finansijsko i strateško upravljanje u sektoru obrazovanja

Trenutno na vršenju ove funkcije radi 15 zaposlenih, većinom na nivou ministarstva, odnosno 6% od ukupnog broja stručnog osoblja zaposlenog u vladinim institucijama u BiH. Međutim, većina zaposlenih koji trenutno rade na finansijama se bave tehničkim aspektima ove oblasti, koja bi esencijalno trebala biti strateška.

Ova aktivnost je od fundamentalnog značaja za funkcioniranje upravljanja u obrazovanju. To nije tehnička funkcija koja se tiče usko računovodstva. To je strateška funkcija koja ima značajnu ulogu u izradi strateške politike. Samo adekvatno vršenje ove funkcije omogućava donošenje odluka vezanih za politiku obrazovanja, kao što su efikasnost sistema i ravnopravnost, kao i finansijska održivost sektora obrazovanja. Svim se ovim pitanjima treba baviti na regionalnom i, još važnije, državnom nivou.

Jedna od ključnih opservacija Tima za pregled je da postoji urgentna potreba za jačanjem kapaciteta ukupnog finansijskog menadžmenta funkcije obrazovanja u cijeloj BiH. Isto tako, kao dio strateške uloge finansiranja, treba obratiti pažnju na pitanja strateškog planiranja u institucijama sektora obrazovanja u cijeloj BiH. U ovom trenutku, praksa strateškog planiranja nije dovoljno razvijena. Većina institucija nema planove strateškog razvoja koji mogu pokazati koje su glavne usluge koje oni pružaju i koji su pokazatelji uspjeha, kao i pravce razvoja i potrebe tih institucija. U budućnosti, kako se bude razvijao informacijski i strateški menadžment u sektoru obrazovanja, jedan od pravaca reformi treba biti ka stvaranju dokumentacije, poput strateških planova, na nivou institucije, koji mogu dati bolji uvid u nadležnosti svake institucije i poređenje među institucijama, kao i omogućiti donošenje bolje informiranih odluka u procesu planiranja budžeta ili kreiranja politike.

Procjena funkcija institucija kojima je obrazovanje sekundarna funkcija

S obzirom na kompleksnu prirodu organizacijske strukture javne uprave, nekoliko institucija je nadležno za koordinaciju ili na nivou cijele BiH ili na nivou entiteta. Dvije institucije u čijem je mandatu koordinacija su Sektor za obrazovanje državnog Ministarstva civilnih poslova i Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke.

Treća organizacija koja pripada u ovu grupu je Agencija za standarde i ocjenjivanje (ASO), koje nema eksplicitnu ulogu koordinacije, ali radi sa entitetima, kantonima i Brčko Distrikom. Pored ove Agencije, planirana je uspostava Agencije za nastavne planove i programe. Nakon analize funkcija koje provode ove institucije, tim koji je radio na izradi Izvještaja je smatrao da treba naglasiti navedene opservacije.

Sektor za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova je suviše mali i ima suviše ograničene kapacitete da bi mogao upravljati sistemom obrazovanja u BiH

Postojeći sistem je rezultat sporazuma postignutog za vrijeme pregovora u Daytonu. Od tada se dogodilo nekoliko važnih promjena u javnoj upravi sektora obrazovanja: usvajanje

Okvirnog zakona o osnovnom i srednjom obrazovanju, uvođenje zajedničkog jezgra NPP, uspostavljanje ASO i izrada nacрта okvirnog zakona za visoko obrazovanje, su samo neke od njih. Sve ove promjene pokrivaju šupljine koje je ostavio Daytonski, prevashodno mirovni sporazum. Ove i druge promjene će biti od dvostrukog značaja kako se BiH bude ubrzano približavala procesima evropske integracije. Zbog toga je važno da se sistem javne uprave u BiH približi zajedničkim standardima zemalja članica EU.

Širom EU postoje mnogi recepti, i niti jedan sistem javne uprave sektora obrazovanja se ne može posmatrati kao idealan uzor za ostale. Međutim, većina sistema u EU ima neke određene zajedničke crte. Jedna od njih je da je centar na nacionalnom nivou odgovoran za formuliranje ukupne politike kako bi se osigurao ravnomjeran i održiv razvoj svih dijelova zemlje. Niži nivou uprave su odgovorni za definiranje i implementiranje politike, ali u okviru koji se definira na višem nivou. Takav sistem ne onemogućava sudjelovanje nižih nivoua javne uprave u formuliranju politike na nacionalnom nivou, bilo kroz koordinaciju politike ili čak kroz zajedničko donošenje odluka.

U takvom sistemu ministarstvo na državnom nivou bi bilo u mogućnosti, i u smislu nadležnosti i u smislu kapaciteta, kroz formuliranje politike i izradu zakona, osigurati da cjelokupni sistem obrazovanja u zemlji bude efikasan, isplativ i svima dostupan, a da su funkcije u finansijskim okvirima održive na duži rok. Istim pitanjima se trebaju baviti i niži nivou javne uprave, u okviru ukupne politike.

Treba objasniti pojmove efikasnosti, efektivnosti, pravičnosti, odgovornosti i finansijske održivosti.

U praksi se može očekivati da se sljedeće funkcije stave u nadležnost državnog nivoua:

- Razvoj obrazovne strategije za cijelu BiH;
- Kreiranje obrazovne politike kojom se primjenjuje obrazovna strategija i reakcija na izmjenjenu situaciju u društvu, privredi i obrazovanju;⁴⁴
- Nadzor sistema obrazovanja, prikupljanje, analiza i objavljivanje podataka o tome koliko je čega uloženo u obrazovanje i šta se od toga dobilo u cijeloj zemlji;
- Priprema legislative kojom se provodi politika koju usvaja Vlada;
- Finansijska analiza sistema obrazovanja i uspostava normi i standarda za institucije koje pružaju obrazovanje (škole, itd.). Ova funkcija obuhvata i odgovornost za razvoj i planiranje primjene i funkcioniranja ukupnog finansiranja (uključujući i preraspodjelu) mehanizama obrazovanja kako bi se osigurala ravnopravnost pristupa kvalitetnom obrazovanju u svim dijelovima zemlje;
- Savjetodavna uloga prema državnim tijelima za implementaciju politike, poput ASO ili ANPP, kao i drugih potencijalnih tijela pod njima. Ova funkcija obuhvata funkcioniranje mehanizama odgovornosti za ova tijela;
- Predstavljanje cijele zemlje na međunarodnom nivou, kao i predstavljanje pred EU. Što se tiče ovog drugog, ova funkcija bi trebala obuhvatati sposobnost koordiniranja i usmjeravanja aktivnosti na niže nivoe kako bi se zadovoljile međunarodne obaveze;
- Koordinacija međunarodne pomoći i podrške.

Što se tiče ustavnog rasporeda nadležnosti na entitete, Brčko Distrikt i kantone, funkcije Sektora za obrazovanje državnog Ministarstva civilnih poslova nisu ni blizu zacrtanih nivoua. Prema Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, nadležnosti Ministarstva civilnih poslova u sektoru obrazovanja su ograničene na koordiniranje aktivnosti, usklađivanje planova i definiranje međunarodne strategije koordinacije na polju

⁴⁴ Prve dvije funkcije ne znače da Ministarstvo usvaja strategije i politike. Ono ih priprema. Nadležnost za usvajanje ovih dokumenata prije njihovog stupanja na snagu leži na Vijeću ministara ili čak Parlamentu.

obrazovanja i nauke. U praksi nema gotovo nikakvu moć bez saglasnosti dva entiteta, Brčko Distrikta i kantona. Povrh toga, na ovoj funkciji ima samo jednog zaposlenog.

Ukoliko BiH želi postati ravnopravan partner u evropskoj obrazovnoj zajednici i postići ciljeve koje nalaže pridruživanje EU u budućnosti, i, što je još važnije, pružiti jednaku mogućnost obrazovanja svim građanima bez obzira na njihovu pripadnost određenoj nacionalnoj grupi ili teritoriji, uloga, nadležnosti i funkcije Sektora za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova se moraju postepeno uvećavati. Trenutna struktura Ministarstva civilnih poslova, koje pokriva nekoliko važnih i kompleksnih oblasti, kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalna politika i druge, ostaće nefunkcionalna sve dok se državnom nivou ne povjere veće nadležnosti.

Agencija za standarde i ocjenjivanje je dobar početak koji zahtijeva konstantna ulaganja u izgradnju kapaciteta. Agenciju za nastavne planove i programe treba uspostaviti

ASO su 2000. godine uspostavila dva entiteta – RS i FBiH, sa ciljem da definira standarde postignuća u obrazovanju iz određenih predmeta na različitim nivoima obrazovanja (u osnovim i srednjim školama) i da ocijeni nivo postignutog. Koordinacija nije njen primarni fokus aktivnosti. Međutim, u praksi je jedna od njenih uloga da promovira usklađivanje ocjenjivanja u cijeloj BiH. Njen rad na istraživanju, savjetovanju i promociji je usmjeren ka ispunjenju tog cilja. To je od osobitog značaja, s obzirom na strukturalne poteškoće organizacije javne uprave.

Kao dio vršenja ove funkcije, ASO priprema standarde postignuća, testira ih i ocjenjuje, i prikuplja, obrađuje i objavljuje podatke o izlaznim rezultatima obrazovanja. Trenutno to ASO radi samo za neke predmete na određenim nivoima obrazovanja, npr maternji jezik i matematiku u IV i završnom razredu osnovne škole. Osim toga, ASO provodi istraživanja i organizira seminare, tečajeve i radionice, kao i druge vrste pomoći (usluga) nastavnicima u školama i zaposlenima u institucijama javne uprave koji rade na procjeni prakse.

U toku prvih nekoliko godina postojanja, rad ASO se nije toliko fokusirala na ocjenjivanje pojedinačnog učenika, nego na razvijanje internih kapaciteta i procedura u pripremi i sprovođenju testova, kao i dobijanja priznanja od ministarstava za obrazovanje, pedagoških zavoda i škola širom zemlje. Do sada je ovaj pristup bio opravdan, a Agenciju i dalje profesionalno priznaju i prihvataju ministarstva za obrazovanje, pedagoški zavodi i škole širom BiH. Već 2004. godine Agencija je bila u stanju provesti sveobuhvatnu procjenu individualnog stečenog obrazovanja učenika iz maternjeg jezika i matematike u IV i završnom razredu osnovne škole. Kako se kapaciteti ASO-a budu dalje razvijali, obuhvatit će se sve više predmeta i u osnovnim i u srednjim školama, uključujući i srednje stručno obrazovanje.

Agencija je do sada na više načina bila primjer uspjeha u cijeloj reformi obrazovnog sistema u BiH. Nema potrebe ni spominjati koliko je važno da se napori na osnaživanju Agencije nastave. Trenutno se ti napori trebaju usmjeriti na rješavanje tri pitanja: finansiranja, uspostave Agencije za nastavne planove i programe, i lociranje Agencije na najpovoljniji nivo u javnoj upravi.

Prvo, od dana uspostavljanja ASO-a, Svjetska banka je finansirala većinu njenih troškova. Dva entiteta su osigurala preostali dio sredstava, a taj se dio povećava iz godine u godinu. Od 2005. godine finansiranje od Svjetske banke se završava, a ASO će finansirati dva entiteta. Međutim, do početka finansijske godine 2005. (vrijeme kada je ovaj Izvještaj pripreman), to pitanje nije bilo riješeno, iako nije bilo političkih nesuglasica o tome je li

potrebno nastaviti finansiranje Agencije od strane dva entiteta. Kada se to riješi, bit će važno da buduće finansiranje ASO bude u skladu sa potrebama buduće izgradnje kapaciteta. Planira se da se ukupni broj zaposlenih u ASO udvostruči i naraste na 32. Agencija takođe razmatra mogućnost otvaranja regionalnih ureda. Kako Agencija bude preuzimala nadležnost za više predmeta i nivoa obrazovanja, broj osoblja koje je zaposleno u ministarstvima i pedagoškim zavodima na uspostavi standarda rezultata će se smanjivati.

Drugo, Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH (na snazi od jula 2003. godine) određuje koja su tijela uključena u uspostavu standarda u BiH.⁴⁵ Pored ASO-a, ministarstava i pedagoških zavoda, entiteta, Brčko Distrikta i kantona, tu je i Agencija za nastavne planove i programe (ANPP) koja je nadležna za ovaj zadatak. Kreiranje ANPP je značajno zbog nastavnih planova u BiH. Međutim, od dvostrukog je značaja hoće li ASO biti u stanju ispuniti svoju misiju, s obzirom da su uspostava standarda i razvoj nastavnih planova i programa dvije funkcije podrške i razvoja koje idu paralelno.

Uloga ANPP, u skladu sa Okvirnim zakonom o osnovnom i srednjem obrazovanju, je da implementira i unaprijedi zajedničku jezgru nastavnih planova i programa na svim nivoima obrazovanja.⁴⁶ U tradiciji sistema podučavanja i ocjenjivanja u BiH je da se ne fokusira toliko na rezultat učenja, tj. znanja i vještine, nego na kratkoročno memoriranje činjenica. Sada je na ASO i ANPP da ulože napore i to promijene.

Organizacija, nadležnosti, finansiranje i lokacija ANPP će se regulirati sporazumom između dva entiteta, Brčko Distrikta i kantona, mada Ministarstvo civilnih poslova BiH ima ukupnu odgovornost za pokretanje procedure zaključivanja ovog sporazuma. Iako je Okvirni zakon na snazi već neko vrijeme, takav sporazum još nije postignut i u 2005. godini ANPP još nije uspostavljena. Jedan od razloga za to je stalna rasprava o tome treba li ANPP biti neovisna institucija ili dio ASO. Ovo pitanje se treba što prije riješiti, pošto ono direktno utječe na kapacitete i razvoj ASO.

U vrijeme izrade ovog Izvještaja, bilo je previđeno da će nova Agencija za nastavne planove i programe biti neovisna od ASO i locirana na državnom nivou. Kapacitet bi trebao biti ograničen na 20 zaposlenih. Potencijalne funkcije Agencije bi bile:

- Praćenje primjene zajedničkog jezgra nastavnih planova i programa u BiH;
- Procjena zajedničkog jezgra nastavnih planova i programa i davanje preporuka za njihovo poboljšanje;
- Razvoj i revidiranje standarda nastavnih planova, uključujući i okvirni nastavni plan i modele predmetnih nastavnih programa/silabusa;
- Racionalizacija porodica zanimanja i modernizacija nastavnih planova i programa;
- Savjetovanje obrazovnih organa i škola o primjeni novih sadržaja nastavnih programa, na primjer za nastavne planove na lokalnom nivou ili na nivou škole;
- U suradnji sa ASO provođenje usavršavanja nastavnika i drugih obrazovnih stručnjaka o primjeni novih nastavnih planova;
- Objavljivanje podataka na nastavne planove za nastavnike.

Treće, trenutno se ASO nalazi na međuentitetskom nivou. Odgovorna je Upravnom odboru koga imenuju premijeri oba entiteta i dopremijer FBiH. ASO nije vezana sa Sektorom za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova. Njen trenutni status je rezultat ustavne strukture

⁴⁵ Član 46 Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini (Službeni list BiH, br. 18/03).

⁴⁶ Primjena zajedničkog jezgra nastavnih planova i programa je definirana Sporazumom o zajedničkom jezgru koji su potpisali entiteti, kantoni i šef Odjela za obrazovanje Distrikta Brčko u avgustu 2003. godine (Službeni list FBiH, br. 42/03).

gdje je primarna odgovornost za sektor obrazovanja na entitetima (u slučaju FBiH kantonima) i Brčko Distriktu.

Međutim, slabost ove Agencije je da, po svojoj prirodi ustanove za implementaciju politike, nema ministarstva sa ukupnom nadležnošću za usmjeravanje ove Agencije i za održavanje njene odgovornosti za postignute rezultate. Postojeći Upravni odbor, u principu, ima za svrhu da ispuni ovu ulogu, ali modelu Odbora nedostaje jedan od ključnih atributa moderne javne uprave – nema stalnog osoblja koje radi na politici javnih usluga i koje može analizirati rad Agencije i savjetovati ministre obrazovanja o odabiru obrazovne politike. Članovi Odbora se mogu promijeniti u svakom trenutku, odgovorni su premijerima entiteta a ne ministru/ministrima obrazovanja, a nemaju nadležnosti izvan ASO.

Da bi ASO prerasla u efikasan organ implementacije politike, potrebno joj je rukovodstvo koje može koristiti njene usluge (npr. prikupljanje i analizu informacija) u cilju razvoja široke obrazovne politike u BiH i pružiti ASO-u smjer i priznanje. U većini EU zemalja ovu funkciju vrše ministarstva za obrazovanje na državnom nivou.

Sve dok se javnoj upravi sektora obrazovanja na državnom nivou ne povjere veće nadležnosti u oblasti obrazovanja, nadzor ASO se može vršiti putem Odbora po postojećem modelu. Međutim, u budućnosti bi ASO trebala biti smještena u nadležnost ministarstva koje će uspostavljati obrazovnu politiku i nadzirati njenu primjenu na nivou cijele BiH. Tada će ministarstvo biti to koje će biti odgovorno da postoji sporazum oba entiteta po određenim pitanjima.

Postoje pravna i institucionalna ograničenja efikasnoj upravi visokog obrazovanja

Još uvijek ne postoji koherentan pravni okvir za visoko obrazovanje u cijeloj BiH tako da se obavljanje funkcija koje se tiču visokog obrazovanja i dalje rješava nekoherentnim zakonodavstvom na nivou entiteta i kantona. Prema zaključcima EUA institucionalne procjene sedam univerziteta u BiH, u RS i u većini kantona, sa izuzetkom Tuzlanskog, na snazi su različiti zakoni koji su varijacije starog jugoslavenskog sistema, koji je kao takav nekompatibilan sa modernim razvojnim praksama na univerzitetima.⁴⁷

U skladu sa postojećim zakonodavstvom u RS i kantonima FBiH, sa izuzetkom Tuzlanskog, univerziteti su labave asocijacije pravno neovisnih fakuleta. Ovo ni po čemu ne odudara od uobičajene prakse u organizovanju visokog obrazovanja u većini zemalja članica EU. Međutim, vrijedi spomenuti da takav sistem negativno utiče na homogenost akademskih standarda i procjenu uspješnosti pojedinačnih univerziteta. Ovakva struktura vezuje studente za fakultete, onemogućava planiranje na nivou univerziteta i uzrokuje preklapanje usluga i neefikasno raspoređivanje sredstava.

S druge strane, planiranje razvoja visokog obrazovanja je u rukama entiteta i, u slučaju FBiH, kantona. Državno Ministarstvo civilnih poslova nema nikakve ovlasti u tom smislu. Prema tome, nemoguće je racionalno planirati upotrebu i onako nedovoljnih sredstava na državnom nivou. Isto tako akreditacija univerziteta je stvar entiteta i kantona. Nema funkcije koja bi mogla osigurati mobilnost studenata i nastavnika unutar BiH, kao ni odgovarajućih mehanizama za priznavanje akademskih i stručnih zvanja. Osim toga, nema ni stručnog tijela koje bi uspostavljalo standarde za visoko obrazovanje kao što to ASO radi na nivou osnovnog, srednjeg i srednjeg stručnog obrazovanja.

U vrijeme izrade ovog Izvještaja, nacrt Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini je u raspravi. U odnosu na funkcionalne manjkavosti navedene u prethodnom

⁴⁷ Vijeće Evrope: EUA institucionalne procjene sedam univerziteta u Bosni i Hercegovini.

dijelu teksta, novi nacrt predviđa napuštanje trenutne prakse pravno neovisnih fakulteta u sklopu univerziteta. Takođe predviđa preraspoređivanje dijela nadležnosti na Ministarstvo civilnih poslova na državnom nivou, kao i uspostavu jednog ili dva nova tijela u sistemu javne uprave visokog obrazovanja – tijelo za koordinaciju i tijelo za priznavanje akademskih kvalifikacija. Iako se raspodjela konkretnih funkcija na oba tijela treba još definirati, njihove nadležnosti u sektoru visokog obrazovanja bi mogle biti sljedeće.

Ministarstvo civilnih poslova bi bilo nadležno za pitanja poput planiranja ukupnog razvoja visokog obrazovanja u BiH uz konsultacije sa drugim ministarstvima obrazovanja, akreditaciju ustanova visokog obrazovanja, odobravanje sadržaja i izgleda diploma, promoviranje mobilnosti studenata i uspostavu mehanizama za priznavanje stručnih i akademskih kvalifikacija. Finansiranje univerziteta bi i dalje ostalo u nadležnosti entiteta i kantona. Tijelo za koordinaciju visokog obrazovanja/Rektorska konferencija bi bilo savjetodavno tijelo odgovorno za formuliranje procedura akreditacije javnih i privatnih obrazovnih ustanova u BiH, i na kraju, CIPOK – Centar za informacije, priznavanje i ocjenu kvaliteta bi bilo tijelo u nadležnosti Ministarstva civilnih poslova na državnom nivou sa funkcijom priznavanja kvalifikacija iz drugih država.

Bez sumnje ovakvi trendovi mogu biti samo dobrodošli sa aspekta kreiranja efikasnog sistema javne uprave u odnosu na visoko obrazovanje. Od velikog je značaja da se novi zakon usvoji što prije i da implementacija njegovih odredaba krene bez odlaganja.

Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke nema moć potrebnu za upravljanje sistemom obrazovanja u FBiH. Njegova budućnost ovisi o nadležnostima i funkcijama države

Ukoliko Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke postoji, onda su njegova uloga, nadležnosti i funkcije u principu slične onima koje se predviđaju za Sektor za obrazovanje na državnom nivou, s tom razlikom što bi Federalno ministarstvo te funkcije vršilo samo u odnosu na FBiH i u okviru granica koje postavi državni nivo.

U praksi, uloga Federalnog ministarstva obrazovanja je svedena na minimum od Daytonu kada je odlučeno da se finansiranje vrši iz kantonalnih prihoda po osnovu poreza. U ovakvom sistemu Federalno ministarstvo ima moć da djeluje u onim oblastima gdje kantonalna tijela još nisu stupila na vlast. Prema tome, funkcije Federalnog ministarstva su jako ograničene. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave definiira sljedeće funkcije kao nadležnosti Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke:

- Uspostava pedagoških standarda i normi u pogledu postorija, opreme i nastavnih sredstava za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje;
- Nostrifikacija i ekvivalencija stranih školskih svjedodžbi i diploma;
- Organiziranje stručnog usavršavanja i obuke nastavnika;
- Odobravanje udžbenika za osnovne i srednje škole;
- Naučni i istraživački rad na unaprijeđenju obrazovnog procesa;
- Uspostava standarda i normi za visoko obrazovanje, učeničkog i studentskog standarda;
- Praćenje inovacija, razvoja i unaprijeđenja tehnologija.

Iz već navedenih razloga, tokom godina svoga postojanja, Ministarstvo nije razvilo jaku ulogu u politici (nadzor, istraživanje, procjena) i koordinaciji. Buduće funkcije Federalnog ministarstva će ovisiti o ulozi, nadležnostima i funkcijama Sektora za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova na državnom nivou. Ukoliko uloga Ministarstva civilnih poslova ojača u skladu sa zahtjevima evropskih integracija i razvojem modernog sistema javne uprave sektora obrazovanja, onda će se uloge i funkcije entitetskih ministarstava za

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja
u Bosni i Hercegovini

obrazovanje, ako ne i kantonalnih ministarstava za obrazovanje, trebati revidirati u velikoj mjeri. Ukoliko nadležnosti državnog nivoa ostanu nepromijenjene, od vitalnog je značaja da se Federalnom ministarstvu da potrebna nadležnost da bi postalo efikasno u svojoj ulozi kreatora politike.

Sljedeća tabela prikazuje postojeću raspodjelu funkcija po nivoima.

Tabela: Postojeća raspodjela funkcija po nivoima

| Glavne funkcije: Organizovanje obrazovanja i poboljšanje kvaliteta i jednakog pristupa obrazovanju | | | | |
|---|--|---|---|---|
| Grupe funkcija | Funkcije po nivoima | | | |
| | Država | RS/Brčko | Federacija | Kanton |
| Kreiranje i koordinacija obrazovne politike | Izrada okvirnih zakona i okvirnih NPP-a za osnovno i srednje i visoko obrazovanje i nadzor nad implementacijom | Izrada zakona za osnovno i srednje obrazovanje u skladu sa okvirnim zakonom. Izrada zakona i strategija za visoko obrazovanje | Koordinacija izrade zakona za osnovno, srednje i visoko obrazovanje | Izrada zakona za osnovno i srednje obrazovanje u skladu sa okvirnim zakonom. Izrada zakona i strategija za visoko obrazovanje |
| Izrada NPP-a | Izrada zajedničkog jezgra NPP-a | Izrada školskog NPP-a u skladu sa zajedničkim jezgrom | Koordinacija izrade školskog NPP-a | Izrada školskog NPP-a u skladu sa zajedničkim jezgrom |
| Ocjenjivanje i evaluacija | Međuentitetski: Postavljanje standarda i testiranje odabranih predmeta u osnovnom obrazovanju | Postavljanje standarda i testiranje za osnovno i srednje obrazovanje | | Postavljanje standarda i testiranje za osnovno i srednje obrazovanje |
| Akreditacija i certificiranje | | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje | Visoko obrazovanje | Osnovno i srednje obrazovanje |
| Usavršavanje nastavnika | | Osnovno i srednje obrazovanje | | Osnovno i srednje obrazovanje |
| Makroekonomska održivost | Izrada budžeta za državni nivo | Izrada budžeta za entitetski i nivo distrikta | Izrada budžeta za federalni nivo | Izrada budžeta za kantonalni nivo |
| Finansiranje obrazovnih institucija | | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje | | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje |
| Planiranje mreže institucija | | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje | | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje |
| Međuentitetska i međusektorska koordinacija | Međuentitetska koordinacija | | Međukantonalna koordinacija | |
| Međunarodni odnosi i koordinacija | Saradnja s međunarodnim organizacijama i preuzimanje obaveza | Bilateralna saradnja | Bilateralna saradnja | Bilateralna saradnja |
| Evropske integracije | | | | |
| Inspekcija | | Osnovne i srednje škole | Inspekcija po zahtjevu škola ili kantona | Osnovne i srednje škole |
| Informacioni sistem u obrazovanju | | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje | | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje |

7 FINANSIJSKA SITUACIJA

Ovo poglavlje daje pregled trenutnih finansijskih mehanizama i finansijskih tokova u sektoru obrazovanja u BiH. Polazna tačka finansijske analize je pregled kretanja BNP i BNP po glavi stanovnika u BiH u nekoliko posljednjih godina. U skladu s ovim, analizirani su ukupni javni troškovi u obrazovanju prema različitim nivoima obrazovanja.

Analiza finansijskih mehanizama uključuje proces budžetiranja, raspodjelu finansijskih sredstava s fokusom na efikasnost i efektivnost finansijskog sistema i njegove sposobnosti da podrži pravičnost i jednak pristup obrazovanju za sve građane BiH.

Sljedeći predmet ove analize su sadašnji finansijski mehanizmi i šeme kako bi se obezbijedila održivost sektora. Koji su potencijali za racionalizaciju i unaprijeđenje raspodjele postojećih fondova koji mogu pridonijeti održivosti?

Osim toga, naglasak se stavlja na finansijske resurse potrebne za obavljanje funkcija javne uprave u sektoru obrazovanja (ministarstva za obrazovanje, pedagoški zavodi).

Analiza finansijskog okvira u obrazovanju uključuje sljedeće:

- Osnovne informacije o strukturi, nadležnostima⁴⁸ i finansijskim mehanizmima
- Izvori finansiranja i finansijski tokovi (prema različitim nivoima vlasti – općine, kantoni, entiteti, država)
- Troškovi javne uprave, odnosno troškovi pružanja usluga obrazovanja (ukupni, prema strukturi, kao % BNP-a, kao % ukupnih troškova)
- Javna uprava u troškovima obrazovanja, odnosno troškovi administracije u obrazovnom sistemu (ukupni, prema strukturi, kao % BNP-a, kao % ukupnih troškova)
- Struktura potrošnje prema nivoima obrazovanja (osnovno, srednje, visoko)
- Analiza ključnih odlika finansiranja obrazovanja u BiH:
 - Ciklus budžetiranja
 - Pravičnost
 - Efikasnost
 - Efektivnost
 - Održivost (kartkoročna i dugoročna)
- Preporuke

Preporuke koje se tiču finansijskih pitanja (npr. budžetiranje, alokacija finansijskih resursa, itd.) se zasnivaju na isplativosti i efikasnosti sistema finansiranja kako bi se postigla održivost kroz racionalizaciju troškova i realokaciju postojećih sredstava.

Glavni je cilj osigurati transparentno, pravično, isplativo, efikasno i finansijski održivo korištenje javnih resursa kroz:

- Unapređivanje isplativosti troškova i raspodjele budžeta u sektoru obrazovanja;
- Unapređivanje upravljanja javnim troškovima unutar budžetskog ciklusa i unaprijeđenja postojećih mehanizama finansiranja.

Politički sistem i teritorijalna struktura BiH čini upravu u BiH veoma kompleksnom. Pored državnog nivoa, postoje dva entiteta (FBiH i RS), deset kantona u FBiH, 148 općina (84 u FBiH, 64 u RS) i Brčko Distrikt.⁴⁹

⁴⁸ Zakonom određene finansijske obaveze i odgovornosti određenog organa vlasti.

Kompleksnost ove strukture dovodi do brojnih poteškoća u odnosu na prikupljanje, pouzdanost i preciznost finansijskih podataka (vidjeti primjere u Okviru 1 Statističkog aneksa).

Dodatni problem je vezan za (ne)dostupnost podataka prikupljenih na državnom nivou. Teško je izvršiti preciznu i pouzdanu kalkulaciju sveukupnih troškova obrazovanja u BiH iz nekoliko razloga:

- Registrirani podaci o privatnim troškovima u obrazovanju nisu bili dostupni;
- Nema novijih podataka o troškovima za obrazovanje po domaćinstvu. Anketa o ispitivanju životnog standarda (LSMS) daje pregled troškova za obrazovanje po domaćinstvu samo za 2001. godinu;
- Nije moguće pribaviti precizne podatke o ukupnom iznosu sredstava koji se obezbjeđuju iz budžeta općina. Ti finansijski tokovi trebaju biti transparentniji kako bi se izbjeglo preklapanje troškova između općina i ministarstava obrazovanja;
- Razmjena informacija između ministarstava obrazovanja i obrazovnih institucija nije transparentna i koordinirana;
- Ne postoje integrirana elektronska baza podataka i informacioni sistem kao podloga za donošenje odluka koji bi trebali biti izvor ovih i sličnih podataka;
- Postoje različite funkcije unutar ministarstava obrazovanja, s obzirom da su ona nadležna za kulturu, sport i sredstva informiranja (npr. TV, radio, i sl.).

Izvori finansiranja i finansijski tokovi

Politička i teritorijalna podjela uglavnom definira organizaciju i strukturu obrazovnog sektora u BiH. Takva podjela je prouzrokovala razlike u cijeloj zemlji, bilo na nivou države, entiteta, kantona ili Brčko Distrikta. Neke razlike su posmatrane u smislu prikupljanja sredstava, mehanizama distribucije, procedura budžetiranja i konačno, razvoja specifičnih finansijskih shema u BiH (tabela 35 u Statističkom aneksu).

Sektor obrazovanja se redovito finansira sa različitih nivoa vlasti (državnog, entitetskog, kantonalnog, Brčko Distrikta i općinskog), a ti finansijski doprinosi se razlikuju. Kao posljedica toga, izuzev u Brčko Distriktu, administrativne i finansijske obaveze sektora obrazovanja nisu u nadležnosti jedinstvenog nivoa vlasti koji bi za njih preuzeo punu odgovornost.

Na svim nivoima u BiH nadležnim za obrazovanje uočene su značajne neproporcionalnosti u troškovima po učeniku/studentu, tako da područja sa najvećim izdvajanjem plaćaju više nego dvostruko u odnosu na područja sa najnižim izdvajanjem. Ova razlika se uglavnom, ali ne i isključivo objašnjava razlikama u prikupljanju prihoda po glavi stanovnika.

Kantoni izdvajaju više sredstava za obrazovanje nego za bilo koji drugi sektor. Tokom 2004. godine kantoni su u prosjeku na obrazovanje izdvajali između 25 i 48% budžetskih sredstava. U RS i BD procenat za 2004. godinu je nešto niži i iznosi 16,3%, odnosno 12% (tabela 22 u Statističkom aneksu).

Privatni izvori finansiranja postaju sve važniji, mada tokovi privatnih finansija nisu transparentni. Pored toga, nema trajnog praćenja potrošnje na obrazovanje unutar domaćinstva.

⁴⁹ Statistički zavod BiH, januar 2005. godine

A) Državni nivo

Jedino tijelo koje se bavi pitanjima koja se tiču sektora obrazovanja na državnom nivou je Ministarstvo civilnih poslova, tako da ne postoje značajna sredstva koja su usmjerena na sektor obrazovanja na državnom nivou.

U skladu sa državnim Okvirnim zakonom o osnovnom i srednjem obrazovanju, određeni resursi se izdvajaju iz državnog budžeta za rad bosanskohercegovačkih eksteritorijalnih škola u inozemstvu.

B) Federacija BiH

Federacija BiH se sastoji od deset kantona. Svaki kanton je uspostavio svoje ministarstvo obrazovanja, koje je odgovorno za cjelokupni sektor obrazovanja i druga pitanja te prirode na teritoriji kantona. Ovo uključuje aktivnosti izrade budžeta i alokaciju finansijskih sredstava, koji su predmet sporazuma sa ministarstvima finansija.

Pored toga, u skladu sa zakonom, finansiranje obrazovnog sektora je dalje decentralizirano na nivo općina. Općine izdvajaju relativno mala sredstva za sektor obrazovanja, međutim to nije svojstveno svim općinama. U nekim kantonima zakonodavstvo obavezuje općine da finansiraju materijalne troškove, troškove prijevoza i druge troškove u osnovnim školama.

C) Republika Srpska

U RS su na snazi dosta slični mehanizmi. U RS je obrazovni sektor u nadležnosti jednog Ministarstva prosvjete, koje ima jasnu organizacionu strukturu i centraliziran pristup u vođenju poslova u ovom sektoru.

U skladu sa odredbama zakona, škole u RS (osnovne i srednje) se mogu finansirati iz entitetskog budžeta, općinskog budžeta ili drugih izvora. Gotovo svi troškovi osnovnih škola u RS su u nadležnosti entiteta, ali su općine odgovorne za materijalne troškove, troškove prijevoza i druge troškove osnovnih i srednjih škola. Dosta općina također dobrovoljno daju doprinose za druge troškove sektora obrazovanja. Kao i u FBiH, iznosi su različiti od općine do općine.

D) Brčko Distrikt

Glavna institucija sektora obrazovanja u BD je Odjel za obrazovanje, koji je nadležan za predškolski odgoj, osnovno i srednje obrazovanje. Institucije visokog obrazovanja u BD su u nadležnosti Ministarstva prosvjete RS.

Finansijski tokovi su prilično centralizirani i pod nadzorom Odjela za budžet i finansije, koji odobrava prijedlog budžeta i raspodjelu finansijskih sredstava u obrazovanju uz dodatno odobrenje gradonačelnika BD.

E) Općine

a) Općine u RS

Općenito gledajući, općine u RS imaju veću pravnu nadležnost za obrazovanje nego isti nivo u Federaciji, jer su odgovorne za materijalne troškove srednjih škola, koji su često dosta visoki.

Općinski nivo je 2003. godine potrošio 21,26 miliona KM na obrazovanje, što je 7.93% od njihovog ukupnog budžeta. Za 2004. g. je planirano da se potroši 24,5 miliona KM, odnosno 7.47% od ukupnih troškova.⁵⁰

Nekoliko općina je potrošilo oko 10% budžetskih sredstava na obrazovanje, dok većina malih općina nisu potrošile ništa. Milići su sa 13,33% na prvom mjestu po trošenju na obrazovanje u 2003. godini, na drugom Banja Luka (10,23%), zatim Berkovići (11,37%), Gradiška (10,25%), Laktaši (10,75%), Mrkonjić Grad (11,04%), Trebinje (10,26%) i Vlasenica (12,24%), čiji je procenat sredstava izdvojen na obrazovanje preko 10% od ukupnih budžetskih troškova.

Neki od ovih troškova koje su pokrile općine se tiču više prijevoza nego nastave, mada granica nije uvijek jasna. Ovo treba imati na umu pri razmatranju gore navedenih podataka.

b) Općine u FBiH

Po zakonu u nekim kantonima je u nadležnosti općina da finansiraju materijalne troškove osnovnih škola. Ovo je slučaj u Zapadnohercegovačkom kantonu i Kantonu 10. U 2003. godini u Zapadnohercegovačkom kantonu su općine obezbijedile 9.8% od ukupnih javnih troškova za škole, a u Kantonu 10 7.82%.

U Zeničko-dobojskom kantonu, u kojem općine nemaju pravnu obavezu sudjelovati u finansiranju obrazovanja, iz općinskih budžeta je izdvojeno ukupno 3,6%. Najniži procenat sredstava izdvojenih iz općinskih budžeta za obrazovanje je bio u Bosanskopodrinjskom kantonu sa 2,2%, a u Unskosanskom kantonu sa samo 1.3%.

Javni troškovi u obrazovanju

Sektor obrazovanja u BiH se uglavnom finansira iz javnih sredstava (iz budžeta različitih nivoa vlasti) i manjim dijelom iz privatnih izvora (domaćinstva i drugi izvori). Kako bi se došlo do uporedive i precizne analize kalkulacija neće obuhvatiti podatke o privatnim troškovima za obrazovanje s obzirom da za većinu kantona, Brčko Distrikt i RS nije moguće ni doći do tih podataka.

Javni troškovi u obrazovanju će biti analizirani s obzirom na kretanje BNP-a i BNP-u po glavi stanovnika tokom posljednjih godina (tabela 1). To kretanje pokazuje da je nakon 1999. godine, kada je zabilježen porast od 10%, u periodu 2000.-2004. godine bio prisutan kontinuiran porast BNP-a od oko 4%.

⁵⁰ Izvještaj OSCE, 2004. g.

Tabela 1. Bruto nacionalni proizvod Bosne i Hercegovine

| Bruto nacionalni proizvod (BNP) | 1999. | 2000. | 2001. | 2002. | 2003. | 2004.⁵¹ |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| Nominalni BNP (u milionima KM) | 8.990 | 10.050 | 10.960 | 11.650 | 12.170 | 12.779 |
| BNP po glavi (u KM) | 2.413 | 2.658 | 2.886 | 3.043 | 3.151 | 3.280 |
| Stvarni BNP (stepen rasta u %) | 10,0 | 5,5 | 4,5 | 5,5 | 3,5 | 5,0 |
| Stanovništvo (u hiljadama) | 3.725 | 3.781 | 3.798 | 3.828 | 3.862 | 3.896 |

Izvor: Centralna banka Bosne i Hercegovine, Međunarodni monetarni fond

Napomena: Bruto nacionalni proizvod je dat prema procjenama CBBH. Broj stanovništva je dat prema podacima Statističkog zavoda BiH, osim podataka za 2003. g. koje je dao MMF.

Ukupni javni troškovi su izračunati na osnovu troškova obrazovanja iz općinskih, kantonalnih, BD, i entitetskih kasa, kao i sa državnog nivoa (tabela 2).

Tabela 2. Ukupni javni troškovi obrazovanja u BiH (u KM)⁵²

| Nivo uprave | 2002. | 2003. | 2004.⁵³ |
|---|--------------------|--------------------|---------------------------|
| Državni nivo | | | |
| Ministarstvo civilnih poslova ⁵⁴ | 66.539 | 59.125 | 76.833 |
| Međuentitetski nivo | | | |
| Agencija za standarde i ocjenjivanje za FBiH i RS | 671.531 | 681.438 | 1.744.600 |
| Entitetski nivo i BD | | | |
| Brčko Distrikt ⁵⁵ | 20.365.580 | 21.898.368 | 24.250.198 |
| FBiH ⁵⁶ | 13.299.100 | 8.030.400 | 6.288.750 |
| RS | 150.554.178 | 152.160.000 | 168.836.020 |
| Kantonalni nivo | | | |
| Una-Sana | 43.179.000 | 48.013.905 | 56.739.763 |
| Posavina | 6.992.200 | 7.281.100 | 8.128.540 |
| Tuzla | 78.697.519 | 94.740.300 | 109.514.700 |
| Zenica-Doboj | 62.383.724 | 64.686.600 | 66.436.222 |
| Bosna-Podrinje | 4.752.177 | 5.200.658 | 5.199.344 |
| Srednja Bosna | 39.411.440 | 36.744.046 | 44.758.333 |
| Hercegovina Neretva | 37.277.523 | 46.357.846 | 49.787.420 |
| Zapadna Hercegovina | 19.451.800 | 21.480.100 | 21.572.600 |
| Sarajevo | 120.469.000 | 134.380.000 | 147.520.978 |
| Kanton 10 | 10.248.212 | 11.767.800 | 12.618.196 |
| Općine⁵⁷ | 31.791.688 | 36.620.000 | 42.181.604 |
| Ukupno za BiH: | 639.611.211 | 690.101.686 | 765.654.101 |

Izvori: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalna, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja, OSCE, Ministarstvo civilnih poslova BiH

⁵¹ Procjena MMF-a, World Economic Outlook, Septembar 2004.

⁵² Privatni sektor nije uključen.

⁵³ Većina podataka se odnosi na planirani budžet.

⁵⁴ Proračun za 1,5 uposlenih koji obavljaju funkcije unutar sektora obrazovanja.

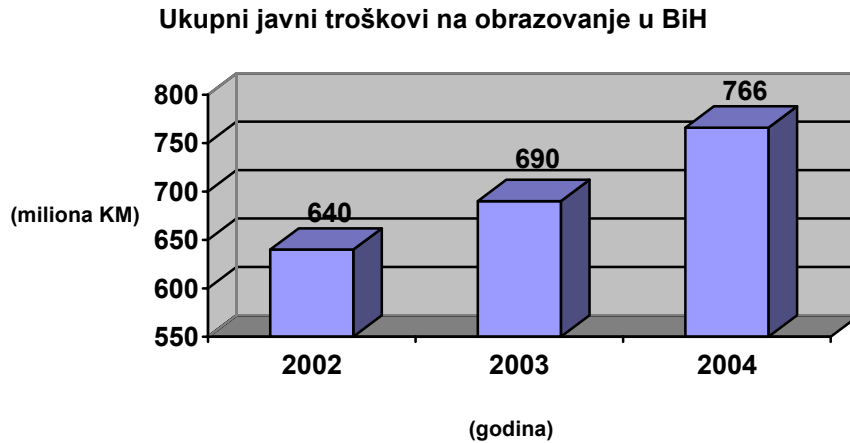
⁵⁵ Uključujući iznos za kapitalne investicije iz posebne budžetske stavke Vladinog proračuna.

⁵⁶ Samo za troškove zabilježene na federalnom nivou – isključujući kantonalne troškove.

⁵⁷ Sve općine u FBiH i RS.

Kretanja troškova obrazovanja pokazuju nominalni porast tokom protekle tri godine u periodu 2002.-2004.godine (grafikon 1). Nominalni porast troškova obrazovanja od 7,8% je zabilježen u 2003. godini, a u 2004. godini 11%, što u poređenju sa prethodnom godinom predstavlja značajan porast.

Grafikon 1.



Ukupni iznos javnih troškova u 2002. godini je bio 5,5%, u 2003. oko 5,7%, dok je u 2004. godini iznosio oko 6,0 % od bruto nacionalnog proizvoda (tabela 3).

Tabela 3. Ukupni javni troškovi obrazovanja u odnosu na BNP (u milionima KM)

| | 2002. | 2003. | 2004. |
|---|--------|--------|--------|
| Bruto nacionalni proizvod | 11.650 | 12.170 | 12.779 |
| Ukupni javni troškovi obrazovanja | 640 | 690 | 766 |
| Udio ukupnih javnih troškova obrazovanja u GDP-u (%) | 5,5 | 5,7 | 6,0 |

Izvor I: Centralna banka Bosne i Hercegovine, Međunarodni monetarni fond

Izvor II: Službena glasila (F BiH, RS, kantonalna, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja, Statistički zavod BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH

Ako pogledamo koliki procenat ukupnog BNP-a je potrošen na obrazovanje, primjećuje se da je u poređenju 2003. sa 2002. godinom povećanje 0,2%, dok je povećanje u 2004. u odnosu na 2003. godinu 0,3%.

Na osnovu navedenog može se zaključiti da uprkos nominalnom rastu ukupnih javnih troškova, stvani porast u odnosu na BNP je prilično nizak. Međutim, podaci o procentu ukupnih javnih troškova obrazovanja u BNP-u ne daju jasnu sliku o finansijskim tokovima unutar sektora, i to je glavni razlog zašto su podaci nazvani **ukupnim javnim troškovima obrazovanja**. Struktura ukupnih javnih troškova obrazovanja je predstavljena u sljedećoj tabeli (tabela 4).

Tabela 4. Struktura ukupnih javnih troškova u obrazovanju (u milionima KM)

| | 2002. | | 2003. | | 2004. | |
|--|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Javna uprava ⁵⁸ | 21,0 | 3,3% | 22,3 | 3,2% | 29,0 | 3,9% |
| Obrazovne institucije ⁵⁹ | 619,0 | 96,7% | 667,7 | 96,8% | 737,0 | 96,1% |
| Ukupni troškovi | 640,0 | 100,0% | 690,0 | 100,0% | 766,0 | 100,0% |

Izvori: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalna, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja

Jedan od glavnih razloga ovog kretanja bi mogao biti nagli razvoj privatnog obrazovnog sektora, koji nije dio javnog sistema finansiranja ili predmet finansijskog nadzora, tako da nema pouzdanih podataka o troškovima u ovoj oblasti.

S druge strane, zbog nedovoljne transparentnosti i nedovoljno razvijenog sistema finansijskog razvoja treba imati na umu da podaci o materijalnim troškovima i kapitalnim investicijama koje se finansiraju iz općinskih budžeta ili drugih izvora (donacija, grantova, itd.) nisu potpuno precizni.

Privatni troškovi obrazovanja

Jedini izvor informacija vezano za privatne troškove obrazovanja je Anketa o ispitivanju životnog standarda (LSMS). Ona pruža podatke o tome koliko se novaca u jednom domaćinstvu trošilo na obrazovanje u 2001. godini. Prema LSMS podacima, prosječni troškovi jednog domaćinstva u toku 2001. godine su iznosili ukupno 11.571 KM. Najveći dio toga su troškovi ishrane – 37% i smještaja – 36%. Od toga je na obrazovanje izdvajano 2,1% ili 241KM po domaćinstvu.⁶⁰

Analiza predstavlja podatke o prosječnim troškovima domaćinstva na obrazovanje u 2001. godini po jednom učeniku/studentu – od ukupnog broja upisanih učenika/studenata određene dobne skupine (tabela 20, Statistički aneks). Imajući na umu da oko 72% odgovarajuće dobne skupine u FBiH i 66% u RS nisu prijavili nikakve troškove na obrazovanje, ove podatke treba uzeti sa rezervom. Pouzdaniji podaci bi bili oni koji se odnose na troškove domaćinstva na obrazovanje u 2001. godini po potrošaču – učeniku/studentu sa nekim prijavljenim troškovima (tabela 21, Statistički aneks).

Podaci ukazuju na znatne razlike u potrošnji na obrazovanje u entitetima samo kada je u pitanju visoko obrazovanje. U RS ovi trošovi iznose 1.322 KM, a u FBiH 897 KM, što je za oko 32% niže. Razlike su još veće kada se posmatraju različiti nivoi obrazovanja: u FBiH se na osnovno obrazovanje trošilo 257 KM, srednje 381 KM i visoko 897 KM, a u RS na osnovno 257 KM, srednje 379 KM i visoko 1.322 KM. LSMS pokazuje da domaćinstva koja su iznad granice siromaštva (u tabelama navedena kao «nesiromašna») troše više na obrazovanje, u prosjeku za oko trećinu više nego domaćinstva na granici siromaštva (u tabelama «siromašna»).

Ono što ovdje treba naglasiti je nejednakost pristupa srednjem, a pogotovo visokom, obrazovanju za učenike/studente u dijelovima zemlje gdje nema obrazovnih ustanova. Te su razlike posljedica budžetskih sposobnosti, nivoa ekonomskog razvoja entiteta i kantona, ili razlike u procentu ulaganja u obrazovanje u ukupnim troškovima. Osim toga, te razlike u troškovima obrazovanja u entitetima bi mogle biti i posljedica razlika u dobnoj strukturi stanovništva, ekonomskom razvoju, razvijenosti obrazovne mreže, itd. Međutim, postojanje ovih razlika može imati ozbiljne posljedice u dostupnosti obrazovanja djeci iz različitih dijelova BiH i bitan izvor buduće neravnopravnosti.

⁵⁸ Ministarstvo civilnih poslova, ministarstva obrazovanja, pedagoški zavodi, Zavod za školstvo, ASO

⁵⁹ Osnovno, srednje, visoko obrazovanje uključujući grantove za sve nivoe obrazovanja.

⁶⁰ Podaci LSMS-a, 2001. g.

Troškovi javne uprave u obrazovanju

Troškovi javne uprave se odnose na troškove ministarstava obrazovanja, pedagoških zavoda, Zavoda za školstvo, Ministarstva civilnih poslova, ASO i Odjela za obrazovanje u BD (tabela 5). Ukupni troškovi javne uprave u obrazovanju predstavljaju veoma mali dio BNP-a (oko 0,2%), ali važno je primjetiti konstantan porast u periodu 2000.-2004. godine od 0,18% do 0,23% (tabela 25, Statistički aneks).

Tabela 5. Troškovi javne uprave u sektoru obrazovanja (u KM)

| Ministarstva obrazovanja i pedagoški zavodi | 2002. | 2003. | 2004. ⁶¹ |
|---|-------------------|-------------------|---------------------|
| Državni nivo | | | |
| Ministarstvo civilnih poslova | 66.539 | 59.125 | 76.833 |
| Međuentitetski nivo | | | |
| Agencija za standarde i ocjenjivanje za FBiH i RS | 671.531 | 681.438 | 1.744.600 |
| Ministarstva entitetskog nivoa i Brčko Distrikta | | | |
| Brčko Distrikt | 819.377 | 841.966 | 863.218 |
| FBiH ⁶² | 1.685.438 | 1.049.682 | 2.019.149 |
| RS | 7.212.109 | 10.359.501 | 12.075.531 |
| Ukupno: | 9.716.924 | 12.251.149 | 14.957.898 |
| Kantonalna ministarstva | | | |
| Unsko-sanski | 2.124.450 | 1.504.090 | 772.242 |
| Posavski | 150.900 | 138.900 | 167.300 |
| Tuzlanski | 554.382 | 644.700 | 744.000 |
| Zeničko-dobojski | 2.235.147 | 406.400 | 593.500 |
| Bosansko-podrinjski | 175.476 | 149.511 | 242.000 |
| Srednjobosanski | 74.438 | 319.866 | 498.596 |
| Hercegovačko-neretvanski | 610.140 | 1.763.200 | 2.438.800 |
| Zapadnohercegovački | 739.300 | 460.800 | 526.000 |
| Sarajevski ⁶³ | 1.809.000 | 1.723.741 | 3.473.368 |
| Kanton 10 | 154.391 | 217.400 | 249.799 |
| Ukupno: | 8.627.624 | 7.328.608 | 9.705.605 |
| Pedagoški zavodi i Zavod za školstvo | | | |
| RS | 1.042.015 | 1.052.576 | 1.142.650 |
| Unsko-sanski | 135.100 | 192.365 | 244.488 |
| Tuzlanski | 326.435 | 256.117 | 284.200 |
| Zeničko-dobojski | 267.021 | 268.000 | 255.588 |
| Bosansko-podrinjski | 12.203 | 12.223 | 3.064 |
| Hercegovačko-neretvanski | 150.000 | 203.040 | 202.800 |
| Zavod za školstvo ⁶⁴ | 0 | 0 | 375.486 |
| Ukupno: | 1.932.774 | 1.984.321 | 2.508.276 |
| UKUPNO: | 21.015.392 | 22.304.641 | 28.993.212 |

Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), pedagoški zavodi, Ministarstvo civilnih poslova BiH

⁶¹ Većina podataka se odnose na planirani budžet.

⁶² Samo za troškove zabilježene na federalnom nivou – bez kantonalnih troškova.

⁶³ Uključujući pedagoški zavod.

⁶⁴ Zvanično uspostavljen 2004. g.

U 2004. godini, najveći dio ovih troškova se odnosi na ministarstva i Odjel za obrazovanje BD (oko 85%), drugi veći dio se odnosi na pedagoške zavode (oko 9%) i treći se odnosi na ASO (6%) (grafikon 2).

Grafikon 2.



Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), pedagoški zavodi, Ministarstvo civilnih poslova BiH

U protekle tri godine, cjelokupni javni troškovi sektora obrazovanja u BiH su se povećali sa 640 miliona KM na 766 miliona KM u 2004. godini (ukupno za FBiH, RS, kantone i Brčko Distrikt bez troškova za kulturu i sport – vidjeti tabelu 2). Funkcionalni pregled je utvrdio da se dio troškova koji se odnosi na javnu upravu kretao od oko 21 milion KM u 2001. godini do 29 miliona KM u 2004. (tabela 6).

Tabela 6. Omjer troškova javne uprave u odnosu na ukupne troškove sektora obrazovanja (u milionima KM)

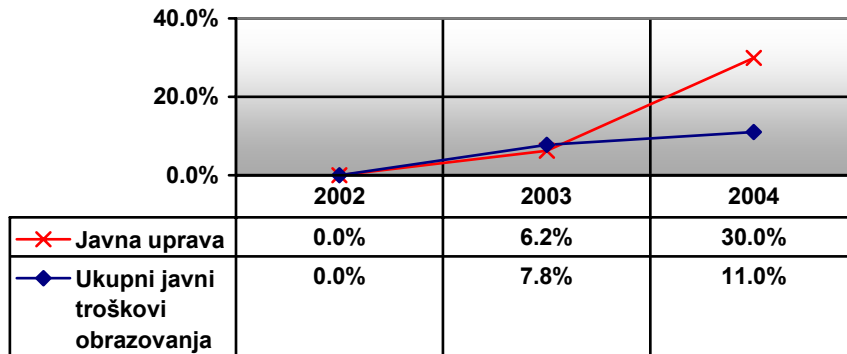
| | 2002. | 2003. | 2004. |
|---|-------|-------|-------|
| Ukupni troškovi za obrazovanje | 640 | 690 | 766 |
| Ukupni troškovi javne uprave u obrazovanju | 21,0 | 22,3 | 29,0 |
| Omjer troškova javne uprave sektora obrazovanja u ukupnim troškovima | 3,3% | 3,2% | 3,8% |

Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja, Ministarstvo civilnih poslova BiH, pedagoški zavodi

Ukoliko uporedimo prosječno godišnje povećanje troškova javne uprave sa prosječnim godišnjim povećanjem ukupnih javnih troškova obrazovanja u istom periodu, primjećuje se da nakon gotovo proporcionalnog povećanja u 2003. godini - 6,2% i 7,8% - troškovi javne uprave bilježe značajan porast u 2004. godini u odnosu na ukupne troškove u obrazovanju - 30% i 11% respektivno (grafikon 3).

Grafikon 3.

Kretanje javne uprave i ukupnih javnih troškova u obrazovanju u periodu 2002-2004. g.



Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja, Ministarstvo civilnih poslova BiH, pedagoški zavodi

Uprkos relativno niskom omjeru troškova javne uprave u BNP-u i ukupnih troškova obrazovanja, a s obzirom na konstantni i veoma značajni porast u 2004. godini, određeni koraci u smislu racionalizacije troškova javne uprave bi se trebali poduzeti, ali fokus bi trebao biti na racionalizaciji u okviru obrazovnih institucija (škola, univerziteta, itd.). Ove mjere bi trebale biti sljedeće:

- Prilagoditi broj nenastavnog kadra u odnosu na stvarne potrebe;
- Ujediniti srodne srednje škole smještene pod istim krovom (što bi dovelo do znatnog smanjenja nenastavnog kadra i materijalnih troškova).

Analiza provedena u Tuzlanskom kantonu je pokazala da bi ovo samo u toku jedne godine dovelo do uštede od 2 miliona KM, odnosno 2,5% sredstava trenutno odvojenih za obrazovanje u 2002. godini.⁶⁵

Struktura troškova u odnosu na nivo obrazovanja

Šeme prikupljanja i distribucije sredstava za različite nivoe obrazovanja su slične u oba entiteta i BD, ali između različitih nivoa obrazovanja postoje znatne razlike u finansiranju i odnosu privatnih i javnih izvora finansija. Pored toga, postoje zajednički troškovi za predškolski odgoj i osnovno obrazovanje u Brčko Distriktu i nekim kantonima što dodatno usložnjava izračunavanje i podjelu izvora finansiranja različitih nivoa obrazovanja. U skladu s tim, podaci o troškovima na različitim nivoima obrazovanja će biti predstavljeni samo za osnovno, srednje i visoko obrazovanje (tabela 7).

Tabela 7. Struktura javnih troškova obrazovanja prema nivoima obrazovanja

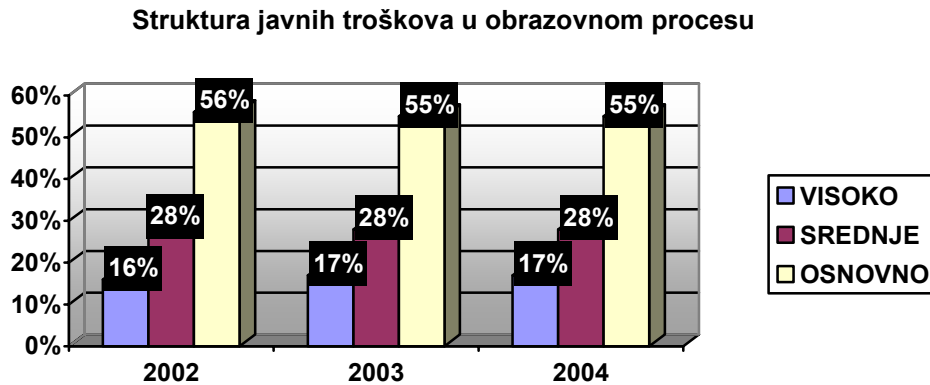
| Troškovi prema nivou obrazovanja | 2002. | 2003. | 2004. |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Osnovno | 306.448.354 | 329.528.215 | 371.953.268 |
| Srednje | 155.076.854 | 172.084.045 | 190.932.492 |
| Visoko | 85.046.007 | 100.358.349 | 115.171.011 |
| Ukupno: | 546.571.215 | 601.970.609 | 678.056.771 |

Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja

⁶⁵ Izvještaj Svjetske banke, 2003. godine

Predškolski odgoj i jedan dio visokog obrazovanja se finansiraju iz privatnih, a osnovno i srednje uglavnom iz javnih izvora. Struktura javnih troškova u nastavi je za sve tri navedene godine skoro identična (grafikon 4).

Grafikon 4.



Izvor: Službena glasila (FBIH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja

a) Predškolski odgoj u BiH nije obavezan, tako da su privatne ustanove najzastupljenije na ovom nivou obrazovanja. Predškolski odgoj gotovo u potpunosti funkcioniра u urbanim dijelovima zemlje. Prema mišljenju većine, osnovna uloga predškolskih ustanova je dnevni boravak djece, a ne neka vrsta obrazovanja. Prema LSMS-u u 2001. godini samo oko 4,4% djece od 0-6 godina u BiH je bilo obuhvaćeno predškolskim odgojem.

U oba entiteta predškolski odgoj je uglavnom organiziran na općinskom nivou, izuzev u Unskosanskom i Srajevskom kantonu i Brčko Distriktu. Javni fondovi pokrivaju mali dio troškova ovih ustanova – 12,8% u Sarajevskom, 33% u Tuzlanskom kantonu, odnosno 48% od ukupnih troškova predškolskog odgoja u Banjoj Luci.⁶⁶ Preostali dio troškova, najvećim dijelom, finansiraju roditelji, a dijelom ustanove od prikupljenih sredstava ili iz donacija.

b) Osnovno obrazovanje je obavezno na cijeloj teritoriji BiH. Nedavno je produženo na devet umjesto dosadašnjih osam godina, što je utjecalo na ukupne troškove osnovnog obrazovanja i na procenat sredstava iz ukupnog budžeta (tabela 8).

⁶⁶ Izvještaj Svjetske banke, 2003.

Tabela 8. Ukupni javni troškovi u osnovnom obrazovanju (u KM)⁶⁷

| Nivo uprave | 2002. | 2003. | 2004. |
|--------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Brčko Distrikt | 10.945.029 | 11.335.480 | 14.362.448 |
| FBiH⁶⁸ | 150.000 | 201.000 | 250.000 |
| RS | 82.577.000 | 85.375.075 | 102.694.726 |
| Kantoni | | | |
| Unsko-sanski | 22.503.950 | 24.795.950 | 29.797.837 |
| Posavski | 4.247.700 | 4.621.800 | 5.207.740 |
| Tuzlanski | 44.779.694 | 48.795.800 | 52.503.200 |
| Zeničko-dobojski | 34.420.331 | 35.847.558 | 36.688.333 |
| Bosansko-podrinjski | 2.803.494 | 2.997.148 | 3.048.380 |
| Nivo uprave | 2002. | 2003. | 2004. |
| Srednjobosanski | 21.196.852 | 21.987.310 | 25.745.790 |
| Hercegovačko-neretvanski | 19.799.413 | 23.599.579 | 25.333.000 |
| Zapadnohercegovački | 11.610.000 | 12.643.473 | 13.009.900 |
| Sarajevski | 44.975.000 | 50.101.542 | 55.594.003 |
| Kanton 10 | 6.439.891 | 7.226.500 | 7.717.911 |
| Ukupno: | 306.448.354 | 329.528.215 | 371.953.268 |

Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja

Finansiranje osnovnog obrazovanja se vrši sa centralnog nivoa u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu, i uglavnom sa kantonalnog nivoa u FBiH. Izuzetak je finansiranje materijalnih troškova, troškova prijevoza i drugih troškova (npr. takmičenja, stipednije, i sl.) u osnovnim školama u RS i nekim osnovnim školama u kantonima u FBiH, koji su u djelomičnoj nadležnosti općina.

⁶⁷ Finansijska sredstva općina nisu uključena s obzirom na ne postojanje dosljednih baza podataka sa objedinjenim podacima.

⁶⁸ Samo za troškove zabilježene na federalnom nivou – ne računajući kantonalne troškove.

c) Srednje obrazovanje

Finansiranje srednjeg obrazovanja se vrši sa centralnog nivoa u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu, i uglavnom sa kantonalnog nivoa u FBiH. Izuzetak je finansiranje materijalnih troškova u srednjim školama u RS, koje je u nadležnosti općina. Tokom posljednje tri godine (2002.-2004. godina), ukupni troškovi u srednjem obrazovanju su se povećavali u prosjeku za 11% godišnje (tabela 9).

Tabela 9. Ukupni javni troškovi u srednjem obrazovanju (u KM)⁶⁹

| Nivo uprave | 2002. | 2003. | 2004.⁷⁰ |
|--------------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|
| Brčko Distrikt | 7.539.557 | 7.329.213 | 8.929.532 |
| FBiH⁷¹ | 350.000 | 247.000 | 326.550 |
| RS | 29.365.000 | 30.211.535 | 35.124.580 |
| Kantoni | | | |
| Unsko-sanski | 12.155.100 | 13.821.400 | 15.710.424 |
| Posavski | 2.023.600 | 2.040.400 | 2.218.500 |
| Tuzlanski | 20.667.094 | 23.505.800 | 27.807.000 |
| Zeničko-dobojski | 17.458.757 | 19.335.015 | 20.527.906 |
| Bosansko-podrinjski | 1.597.242 | 1.676.776 | 1.625.900 |
| Srednjobosanski | 11.690.960 | 12.226.870 | 12.788.275 |
| Hercegovačko-neretvanski | 11.746.040 | 14.088.467 | 14.523.620 |
| Zapadnohercegovački | 4.190.900 | 5.482.800 | 5.641.700 |
| Sarajevski | 32.943.000 | 38.355.169 | 41.828.007 |
| Kanton 10 | 3.349.604 | 3.763.600 | 3.880.498 |
| Ukupno: | 155.076.854 | 172.084.045 | 190.932.492 |

Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja

⁶⁹ Finansijska sredstva općina nisu uključena s obzirom na ne postojanje dosljednih baza podataka sa objedinjenim podacima.

⁷⁰ Većina podataka se odnose na planirani budžet.

⁷¹ Samo za troškove zabilježene na federalnom nivou – ne računajući kantonalne troškove.

d) Visoko obrazovanje

Glavna karakteristika postojećeg modela finansiranja visokog obrazovanja je netransparentnost. Ministarstva pokrivaju puni iznos troškova na plaće i dodatke (univerziteti u Tuzli i Banja Luci), ili barem njihov veći dio (Univerzitet u Sarajevu), kao i neznatan dio materijalnih troškova. U ukupnim prihodima univerziteta, javni prihodi čine 48% na Mostarskom, 59% na Sarajevskom i 72% na Tuzlanskom univerzitetu.⁷² U periodu 2002.-2004. godine ukupni javni troškovi za visoko obrazovanje u BiH su se povećavali (tabela 10).

Tabela 10. Ukupni javni troškovi u visokom obrazovanju (u KM)

| Nivo uprave | 2002. | 2003. | 2004.⁷³ |
|--------------------------|-------------------|--------------------|---------------------------|
| Brčko Distrikt | 0 | 0 | 0 |
| FBiH⁷⁴ | 1.000.000 | 1.038.000 | 927.000 |
| RS | 21.048.000 | 22.565.722 | 26.364.520 |
| Kantoni | | | |
| Unsko-sanski | 4.647.200 | 5.720.500 | 6.596.696 |
| Posavski | 400.000 | 300.000 | 350.000 |
| Tuzlanski | 12.193.415 | 20.697.900 | 27.685.700 |
| Zeničko-dobojski | 2.148.462 | 2.577.627 | 3.567.095 |
| Bosansko-podrinjski | 0 | 0 | 0 |
| Srednjobosanski | 2.000.000 | 2.000.000 | 2.800.000 |
| Hercegovačko-neretvanski | 5.121.930 | 6.906.600 | 6.580.000 |
| Zapadnohercegovački | 1.800.000 | 1.800.000 | 1.800.000 |
| Sarajevski | 34.242.000 | 36.252.000 | 37.900.000 |
| Kanton 10 | 445.000 | 500.000 | 600.000 |
| Ukupno: | 85.046.007 | 100.358.349 | 115.171.011 |

Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja

Univerziteti primaju znatna sredstva iz privatnih izvora finansiranja, koja se kreću od oko 26% od ukupnih sredstava Univerziteta u Tuzli, do oko 47% sredstava Univerziteta u Mostaru.⁷⁵ Privatni izvori finansiranja su sljedeći:

- upisnine za redovne studente
- školarine za vanredne studente
- školarine za studente uporednih studija, koji imaju ista prava kao i redovni s tim što trebaju sami pokriti troškove školarine,
- školarine za strane studente
- naknade za postdiplomske studije
- naknade za ispite
- sredstva stečena na osnovu naučno-istraživačkog rada.

Ostali univerziteti u FBiH primaju sredstva iz drugih kantona samo u slučaju kada se nastava obavlja na teritoriji tih kantona. To predstavlja problem, pogotovo u slučaju Sarajevskog univerziteta, gdje oko 40% studenata dolazi iz drugih kantona. Drugi problem, koji se tiče javnih prihoda, potiče od činjenice da se obračun sredstava vrši na osnovu broja studenata koji po prvi put upisuju godinu, dok procenat studenata koji obnavljaju godinu na Univerzitetu u Sarajevu (koji je jedini dostavio ovu vrstu podataka) čine 34% od ukupnog broja. To utječe na iznos stvarnog jediničnog troška visokog obrazovanja po studentu.

⁷² Izvještaj Svjetske banke, 2003.

⁷³ Većina podataka se odnose na planirani budžet.

⁷⁴ Samo za troškove zabilježene na federalnom nivou – ne računajući kantonalne troškove

⁷⁵ Izvještaj Svjetske banke, 2003. g.

Materijalni troškovi se gotovo u potpunosti finansiraju iz prihoda visokoškolskih ustanova. Imajući na umu da je svaki fakultet ili akademija posebno pravno lice, informacije o ovim troškovima nisu dostupne ministarstvima obrazovanja niti univerzitetima.

Ključne karakteristike finansiranja obrazovanja u BiH

Sljedeći dio pruža analizu ključnih karakteristika javnog finansiranja obrazovanja u BiH sa posebnim naglaskom na budžetiranje, efikasnost, efektivnost i održivost.

Budžetiranje

Entiteti, kantoni i Brčko Distrikt imaju punu nadležnost nad sektorom obrazovanja, tako da možemo reći da postoji 13 obrazovnih podsistema u BiH. U smislu finansiranja i alokacije finansijskih sredstava postoji 13 zasebnih budžeta za obrazovanje u BiH – dva na entitetskom nivou, jedan u BD, i deset kantonalnih. Iznos sredstava alociranih iz državnog budžeta je gotovo neznan jer je u 2004. godini bio ispod 80.000 KM koje su isključivo bile namjenjene za javnu upravu u obrazovanju.

Sva ministarstva za obrazovanje vrše planiranje aktivnosti na jednogodišnjoj osnovi. **Nema sistematskog strateškog budžetiranja koje bi se ticalo srednjoročnih i dugoročnih ciljeva koji traže srednjoročno i dugoročno finansijsko planiranje (makroekonomija).** Aktivnosti vezane za to nisu detaljne u smislu potrebnih ljudskih i materijalnih resursa. Ovo ima za posljedicu da je adekvatno određivanje cijene aktivnosti onemogućeno radi nedostatka pouzdanog osnova za planiranje troškova. Osim toga, ne postoji koherentna dokumentacija na osnovu koje bi se moglo vidjeti kako se troškovi određuju, i koja bi pomogla donosiocima odluka da izvuku važne zaključke i preduzmu korake ispravljanja eventualnih nepravilnosti. To u krajnjoj liniji dovodi do zaključka da se budžeti pripremaju samo na osnovu prošlogodišnjeg budžeta tj. samo uključivanjem novih ili uvećavanjem postojećih stavki za određeni procenat.

Procedura planiranja budžeta bi se trebala vršiti u skladu sa općim direktivama ministarstava finansija poput:

- Određeni rokovi u okviru kojih bi ministarstvo za obrazovanje trebalo podnijeti/revidirati plan budžetskih potraživanja;
- Opća ograničenja vezano za predložene iznose pojedinačnih stavki budžeta (na primjer bruto plaće bi trebale ostati na nivou prošlogodišnjih, materijalni troškovi se ne smiju uvećati preko određenih procenata, itd.);
- Osnovne instrukcije o formuliranju analitičkih tehnika budžetiranja i ograničenja koja ne dopiru do krajnjih korisnika uz objašnjenje tih ograničenja.

Imajući gore navedeno na umu, može se doći do zaključka da ministarstva obrazovanja procjenjuju budžetska potraživanja za jednogodišnji period na osnovu instrukcija koje dobiju od ministarstava finansija, i vrlo ograničenih ulaznih informacija od operativnih menadžera koje se malo ili nimalo baziraju na planovima aktivnosti i koje nisu zasnovane na prethodno provedenoj stručnoj analizi troškova. Posljedica procesa budžetiranja prema ovakvim kriterijama je slab budžet sa minimalnom finansijskom opravdanošću pred ministarstvom finansija. Nije primjećeno da postoji praksa izrade devolviranih budžeta koji jasno identificiraju trenutne procese i aktivnosti provedene u skladu sa ukupnim budžetom ministarstva obrazovanja.

Još uvijek je u upotrebi stari sistem zasnovan na broju nastavnika i časova. Formula koja se koristi za određivanje školskih budžeta u oba entiteta se bazira na pedagoškim

standardima. Pedagoški standardi definiraju broj učenika, broj i veličinu odjeljenja, broj i strukturu nastavnog osoblja, normu časova, administrativno ili pomoćno osoblje, veličinu škole i pojedinačne učionice. Ova formula ne uzima u obzir postignute rezultate i upravi škole ne omogućava upravljanje sredstvima, što bi moglo povećati efikasnost.

Plaće se obračunavaju prema osnovici, koja se kreće od 85 do 130 KM u FBiH, u zavisnosti od kantona⁷⁶, i 82 KM u RS, sa dodatkom koeficijenta koji zavisi od profesije i nivoa obrazovanja nastavnika. Pored norme časova, nivoa obrazovanja i osnovice, plaća zavisi i od godina staža, dok rezultati nastavničkog rada nemaju nikakvog utjecaja. Pored plaća, kantoni u FBiH i centralna vlada u RS finansiraju dodatke poput toplog obroka i prijevoza do posla. Ovi se dodaci računaju različito u svakom kantonu, kao i u RS.

Najveća razlika među kantonima/entitetima leži u finansiranju materijalnih troškova. Ovdje je problem izračunati koji je nivo odgovoran za finansiranje, budući da su osnivači škola općine, dok su kantoni, odnosno RS, nadležni za zapošljavanje i otpuštanje radnika. Dio materijalnih troškova srednjih škola u RS i osnovnih škola u nekim kantonima se finansiraju iz općinskih budžeta.

U nekim kantonima materijalni troškovi se pokrivaju na osnovu faktura ili fakturiranih iznosa određenih na osnovu podataka iz prethodnog perioda. U većem broju kantona visina sredstava za finansiranje materijalnih troškova se određuje na osnovu određenog procenta ukupnog iznosa za bruto plaće. Bez obzira na to koji se sistem finansiranja materijalnih troškova koristi, iznosi u cijeloj BiH su vrlo niski, i u praksi ovise o dostupnim budžetskim sredstvima.

Troškovi amortizacije se uopće ne finansiraju. Međutim, nabavku opreme finansiraju same ustanove iz svojih prihoda. U Sarajevskom kantonu prihodi čine 5,6% ukupnih troškova osnovnih i 11,6% ukupnih troškova srednjih škola.⁷⁷

Kapitalne investicije se najvećim dijelom finansiraju iz inostranih donacija, mada to što se ne pokrivaju troškovi amortizacije ugrožava sve do sada uložene investicije i umanjuje značaj inostrane pomoći. Za očekivati je da se u budućnosti iznos inostrane pomoći smanji, tako da će i ovu stavku trebati uključiti u budžet.

Budžetiranje moderne uprave se mijenja sa tradicionalnog sistema računanja uloga ka kategoriji troškova/prihoda/rezultata. Budžetiranje je strateško sredstvo koje izražava strategije i aktivnosti brojčanim vrijednostima, ali i sredstvo motivacije koji veže resurse za ciljeve koji se žele postići.

Proces budžetiranja bi trebao obuhvatiti opće principe najbolje prakse budžetiranja, kao što su:

- Budžetiranje je trajan ciklus planiranja finansijskih resursa;
- Budžetiranje se mijenja iz tradicionalnog razmišljanja na osnovu uloga u smjeru troškovi/prihodi/rezultati;
- Alokacija resursa je jasno vezana za rezultate/aktivnosti i ciljeve;
- Budžetiranje je proces konsultacija u kojem se pregovara o suprotstavljenim ciljevima;
- Budžetiranje se koristi kao instrument srednjoročnog i dugoročnog planiranja;
- Kontinuirano treba imati u vidu principe efektivnosti, efikasnosti i finansijskog balansa.

⁷⁶ Osnova u kantonu je podložna promjenama, u zavisnosti od dostupnih troškova.

⁷⁷ Izvještaj Svjetske banke, 2003.

Efikasnost i efektivnost

Standardi zajednički svim nivoima sistema obrazovanja u BiH su glavni uzrok neefikasne potrošnje sredstava.

a) Osnovno obrazovanje

Među entitetima je evidentna razlika u veličini osnovnih škola. Dok škole u RS imaju u prosjeku 157 učenika, u FBiH taj broj iznosi 221.⁷⁸

Osim toga, postoje i razlike među kantonima u FBiH, tako je npr. u Sarajevskom kantonu prosječan broj učenika po osnovnoj školi 454, a u Kantonu 10 samo 113. Prosječna veličina odjeljenja je 25 učenika u RS i 24 u FBiH, s tim što prosječno odjeljenje u Sarajevskom kantonu ima 36, a u Bosansko-podrinjskom 20 učenika. Najveći problem predstavljaju škole u ruralnim dijelovima, gdje se nastava organizira u kombiniranim odjeljenjima, sa prosječno po 17 učenika. Ova relativno mala veličina osnovnih škola i odjeljenja u njima je važna sa aspekta jediničnih troškova obrazovanja i zbog toga što ostavlja dovoljno prostora za racionalizaciju troškova.

Na primjer, u Bosansko-podrinjskom kantonu, gdje preovladavaju ruralna područja, prosječno odjeljenje ima 20 učenika, a postoje i škole gdje u razredu ima samo 12 učenika, dok u prosječnoj školi ima 173 učenika. Kao rezultat ove rascjepkanosti, jedinični troškovi u osnovnom obrazovanju ovog kantona iznose 1248 KM. S druge strane, u Tuzlanskom kantonu, sa prosjekom od 255 učenika u školi i prosječnom veličinom odjeljenja sa 25 učenika, jedinični troškovi osnovnog obrazovanja su 774 KM.

b) Srednje obrazovanje

U samom Sarajevskom kantonu je zastupljeno 80 različitih obrazovnih usmjerenja⁷⁹ u srednjim školama. Ti profili se ne planiraju u skladu sa potrebama privrede, niti kao odgovor na trenutne zahtjeve tržišta rada. Zato bi bilo neophodno racionalizirati i restrukturirati obrazovne profile u skladu sa potrebama nove ekonomske stvarnosti.

Nasuprot osnovnim školama, prosječna srednja škola u RS ima 597 učenika, a u FBiH 568. Međutim, u FBiH prosječno odjeljenje ima 28 učenika, što je malo više nego u osnovnom obrazovanju.

c) Visoko obrazovanje

U Bosni i Hercegovini radi osam univerziteta, šest u FBiH i dva u RS. Prosječna veličina fakulteta je 763 studenta za FBiH i 667 za RS. Izuzetak su fakulteti Sarajevskog univerziteta, koji je najveći u BiH, sa prosječnom veličinom fakulteta sa 1032 studenta. Prosječna veličina fakulteta Banjalučkog univerziteta je 844, a Univerziteta u Istočnom Sarajevu 500 studenata.⁸⁰

Činjenica da u zemlji radi toliko univerziteta, i toliko veliki broj fakulteta u okviru jednog univerziteta, vodi do male prosječne veličine fakulteta, što rezultira neracionalnom organizacijom visokog obrazovanja. Iz ovog problema proističu mnogi drugi, npr. nezadovoljavajući kvalitet studija, poteškoće sa finansijskom održivosti univerziteta, itd.

⁷⁸ Prosječna matična škola u FBiH ima 584, a u RS 578 učenika.

⁷⁹ Usmjerenje obrazovanje uključuje četverogodišnje tehničke i trogodišnje stručne škole.

⁸⁰ Izvještaj Svjetske banke, 2003. godina.

Prosječna veličina fakulteta ili škole je u vezi sa potrebom za administrativnim i tahničkim osobljem, što može povećati troškove i ugroziti cjelokupnu efikasnost. Mala prosječna veličina studijske grupe uvećava broj potrebnih nastavnika, što nepovoljno utječe na ukupne troškove sektora. Zbog svega toga nije moguće koristiti ekonomiju velikih razmjera.

Održivost

Trenutni finansijski mehanizmi finansiranja obrazovnog sistema su dugoročno neodrživi. Oni se fokusiraju na podmirivanje plaća i dodataka, zanemarujući ostale troškove škola, što umanjuje i dovodi u pitanje kvalitet obrazovanja. Neki od mogućih razloga za ovo su sljedeći:

- Troškovi amortizacije se uopće ne finansiraju, a i mali iznos sredstava se namjenjuje za kapitalne investicije. Nemogućnost finansiranja amortizacije ugrožava sva dosadašnja ulaganja, umanjujući efekte međunarodne pomoći.
- Nabavka opreme, ako uopće i postoji, se uglavnom finansira iz prihoda obrazovnih ustanova.
- Sredstva za kapitalne investicije su uglavnom obezbjeđivale međunarodne donacije. U situaciji konstantnog nedostatka finansijskih sredstava, prioritet se daje isplati plaća i dodataka.
- Materijalni troškovi se pokrivaju preostalim dijelom sredstava i najčešće ovaj iznos nije dovoljan za podmirenje operativnih i potreba održavanja obrazovnih ustanova. Kako se smanjuje priliv međunarodnih donacija, troškovi popravke i održavanja će uglavnom postati odgovornost lokalnih vlasti, posebno zbog provođenja nedovoljnih aktivnosti na održavanju i na neobezbijeđivanju amortizacije.
- Troškovi plaća i dodataka predstavljaju najveću stavku budžeta u okviru troškova obrazovanja bez obzira o kojem nivou obrazovanja se radi (tabela 12). Tabela sadrži podatke samo za neke nivoe vlasti (RS, Sarajevski, Zeničko-dobojski kanton) koji finansiraju sva tri nivoa obrazovanja.

Tabela 12. Strukutra budžeta obrazovnih ustanova u 2003. g. (%)

| Republika Srpska | | | |
|-------------------------------------|----------------|----------------|---------------|
| | Osnovno | Srednje | Visoko |
| Plaće i dodaci⁸¹ | 90,2 | 94,7 | 57,1 |
| Kapitalne investicije | 0,01 | 0,03 | 5,3 |
| Ostali troškovi⁸² | 9,79 | 5,27 | 37,6 |
| Ukupno: | 100 | 100 | 100 |
| Sarajevski kanton | | | |
| | Osnovno | Srednje | Visoko |
| Plaće i dodaci | 80,0 | 74,7 | 77,2 |
| Kapitalne investicije | 1,9 | 3,3 | 0 |
| Ostali troškovi | 18,1 | 22,0 | 22,8 |
| Ukupno: | 100 | 100 | 100 |
| Zeničko-dobojski kanton | | | |
| | Osnovno | Srednje | Visoko |
| Plaće i dodaci | 90,6 | 86,3 | 59,5 |
| Kapitalne investicije | 0 | 0 | 0 |
| Ostali troškovi | 9,4 | 15,7 | 40,5 |
| Ukupno: | 100 | 100 | 100 |

Izvor: Službena glasila (FBiH, RS, kantonalni, BD), ministarstva finansija, ministarstva obrazovanja

⁸¹ Uključujući doprinose koje plaća poslodavac.

⁸² Robe, usluge i grantovi.

Ukoliko se uporede podaci za različite nivoe obrazovanja, predstavljeni u tabeli 12, može se primjetiti da se u Zeničko-dobojskom kantonu za kapitalne investicije uopće ne izdvajaju sredstva iz budžeta, dok se u RS i Sarajevskom kantonu izdvajaju veoma mali iznosi za neke nivoe obrazovanja. Osnovno obrazloženje za ovo koje pružaju predstavnici obrazovnih ustanova je nedostatak sredstava, te su oni primorani da vrše ustupke. Nadležne vlasti mogu dodijeliti samo skromne iznose za ove troškove, što se u značajnoj mjeri odražava na kvallitet obrazovanja. Plaće i dodaci predstavljaju najveći dio budžeta koji se kreće od 55-77% za visoko, 75-95% za srednje i 80-91% za osnovno obrazovanje.

Ako posmatramo dugoročnu održivost, potrebno je imati u vidu nedavno uvedeno devetogodišnje osnovno obrazovanje i postojeću reformu obrazovanja koja zahtijeva značajna dodatna sredstva za novu opremu i stručno usavršavanje. S obzirom da se prihodi od poreza neće naglo povećati u značajnoj mjeri nego će se to desiti postupno, male su mogućnosti za dobijanje dodatnih sredstava. Zaključuje se da se samo kroz racionalizaciju sadašnjeg sistema i adekvatnu preraspodjelu mogu postići neka uštede koje bi pomogle u provođenju tih promjena. Kao što je već istaknuto, nekih 80-90% ukupnog budžeta se trenutno troši na nastavno osoblje, tehničko osoblje i administraciju, te veoma mala količina sredstava preostaje za druge budžetske troškove.

S obzirom da je unaprijeđenje kvaliteta obrazovanja jedan od ciljeva Strategije reforme obrazovanja, reforma zahtijeva kako odgovarajuće plaćene i stručno obučene nastavnike, tako i savremenu opremu. Jasno je da su neophodna dodatna sredstva kako bi se uspostavio ovaj novi balans. U cilju obezbijedivanja ovih sredstava, trenutni odnos mora biti prilagođen kroz smanjenje relativnog iznosa koji se izdvaja za plaće.

Sažetak glavnih rezultata finansijske analize

1. Politički sistem i teritorijalna struktura u BiH čine složenom javnu upravu u BiH. Složenost strukture stvara mnoge poteškoće u pogledu prikupljanja, pouzdanosti i tačnosti finansijskih podataka.
2. Obrazovni sektor se po pravilu finansira iz budžeta različitih nivoa vlasti (država, entiteti, kantoni, Brčko Distrikt, općine). Ovi nivoi izdvajaju sredstva u različitim iznosima. Kao posljedica toga, izuzev u Brčko Distriktu, administrativne i finansijske obaveze sektora obrazovanja nisu u nadležnosti jedinstvenog nivoa vlasti koji bi za njih preuzeo punu odgovornost.
3. Na svim nivoima u BiH nadležnim za obrazovanje uočene su značajne neproporcionalnosti u troškovima po učeniku/studentu, tako da područja sa najvećim izdvajanjem plaćaju više nego dvostruko u odnosu na područja sa najnižim izdvajanjem. Ova razlika se uglavnom, ali ne i isključivo objašnjava razlikama u prikupljanju prihoda po glavi stanovnika. Ta razlika ugrožava princip jednakog pristupa kvalitetnom obrazovanju za sve.
4. Kantoni izdvajaju više sredstava za obrazovanje nego za bilo koji drugi sektor. Tokom 2004. godine kantoni su u prosjeku na obrazovanje izdvajali između 25 i 48% budžetskih sredstava. U RS i BD procenat za 2004. godinu je nešto niži i iznosi 16,3%, odnosno 12%.
5. Općine u oba entiteta izdvajaju relativno male iznose za troškove obrazovanja, ali to nije svojstveno svima.
6. U Brčko Distriktu, finansijski tokovi su prilično centralizirani i pod nadzorom Odjela za budžet i finansije.
7. Kretanja troškova obrazovanja pokazuju nominalni porast tokom protekle tri godine u periodu 2002.-2004.godine. Nominalni porast troškova obrazovanja od 7,8% je zabilježen u 2003. godini, a u 2004. godini 11%, što u poređenju sa prethodnom godinom predstavlja značajan porast.
8. Glavna karakteristika postojećeg modela finansiranja visokog obrazovanja je netransparentnost. Univerziteti primaju znatna sredstva iz privatnih izvora finansiranja. Univerziteti u FBiH primaju finansijska sredstva iz drugih kantona samo kada se nastava obavlja na teritoriji tih kantona. To predstavlja problem, pogotovo u slučaju Sarajevskog univerziteta, gdje oko 40% studenata dolazi iz drugih kantona.
9. Uprkos relativno niskom omjeru troškova javne uprave u BNP-u i ukupnih troškova obrazovanja, a s obzirom na konstantni i veoma značajni porast u 2004. godini, određeni koraci u smislu racionalizacije troškova javne uprave bi se trebali poduzeti, ali fokus bi trebao biti na racionalizaciji u okviru obrazovnih institucija (škola, univerziteta, itd.). Ove mjere bi trebale biti sljedeće:
 - Prilagoditi broj nastavnog kadra u odnosu na stvarne potrebe;
 - Ujediniti srodne srednje škole smještene pod istim krovom (što bi dovelo do znatnog smanjenja nastavnog kadra i materijalnih troškova);
 - Razmotriti promjenu raspoređenosti škola.

Zaključci

Proces budžetiranja bi trebao obuhvatiti opće principe najbolje prakse budžetiranja, kao što su:

- Budžetiranje je trajan ciklus planiranja finansijskih resursa;
- Budžetiranje se mijenja iz tradicionalnog razmišljanja na osnovu uloga u smjeru troškovi/prihodi/rezultati;
- Alokacija resursa je jasno vezana za rezultate/aktivnosti i ciljeve;
- Budžetiranje je proces konsultacija u kojem se pregovara o suprotstavljenim ciljevima;
- Budžetiranje se koristi kao instrument srednjoročnog i dugoročnog planiranja;
- Kontinuirano treba imati u vidu principe efektivnosti, efikasnosti i finansijskog balansa.

8 LJUDSKI RESURSI

U ovom poglavlju Izvještaja se daje opis i analiza rasporeda ljudskih resursa u javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH.

Analiza postojećih ljudskih resursa po nivoima uprave

U Bosni i Hercegovini je čest slučaj da su ministarstva nadležna za obrazovanje često nadležna i za druge oblasti, kao što su nauka, kultura i sport. Ovaj trend je uobičajen u Evropi. Kako bi se došlo do broja zaposlenih samo na pitanjima obrazovanja, ministarstva su popunila upitnik u kojem su dala broj osoblja organa javne uprave koje se bavi poslovima iz sektora obrazovanja. S tim u skladu, podaci o zaposlenima u ministarstvima obrazovanja predstavljeni u ovom poglavlju, kao i drugim dijelovima Izvještaja, tiču se samo poslova iz sektora obrazovanja, i unekoliko su niži od ukupnog broja zaposlenih u svakom od ministarstava.

Tim za pregled je odlučio naglasiti sljedeća pitanja nakon provedbe analize rasporeda ljudskih resursa po institucijama i funkcijama.

Prekomjeren broj zaposlenih nije problem u javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH. Ukupan broj zaposlenih se podudara sa podacima iz zemalja članica EU približne veličine

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja u BiH je pokazao da 372 zaposlena radi na poslovima koji se tiču javne uprave u ovom vladinom sektoru. Ovaj broj iznosi 1% od ukupnog broja zaposlenih u sektoru obrazovanja. Ukoliko se broj pomoćnog osoblja isključi iz podataka o zaposlenima u organima javne uprave, broj zaposlenih je još manji, i iznosi 259 zaposlenih. S tim u skladu, oko 70% zaposlenih u organima javne uprave sektora obrazovanja su stručnjaci za obrazovanje, dok je preostalih 30% tehničko osoblje. Ovi podaci govore da ne postoji problem prekomjernosti broja zaposlenih u organima javne uprave sektora obrazovanja.

Isto tako, ukupan broj osoblja koje radi u javnoj upravi sektora obrazovanja se ne može smatrati ni previsokim ni preniskim u odnosu na zemlje članice EU približne veličine. Usporedba data u tabeli 17 pokazuje da čak i manje zemlje, sa bolje centraliziranim sistemom javne uprave u sektoru obrazovanja, poput Latvije, imaju veći broj zaposlenih u odnosu na broj stanovništva.

Tabela 17:
Broj zaposlenih na 10.000 stanovnika u odabranim zemljama članicama EU

| | Latvija ⁸³ | Litvanija ⁸⁴ | BiH |
|------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------|
| Ukupan broj osoblja* | 296 | 198 ⁸⁵ | 372 |
| Stanovništvo | 2.439.445 | 3.432.100 | 3.863.735 |
| Osoblja na 10.000 stanovnika | 1.2 | 0.6 | 1.0 |

*U ministarstvima obrazovanja i pripadajućim tijelima

⁸³ Podaci iz 1999/2000 su prezentirani u "Examens des Politiques Nationales D`Education Lettonie", OECD, www.SourceOECD.org

⁸⁴ www.smm.lt

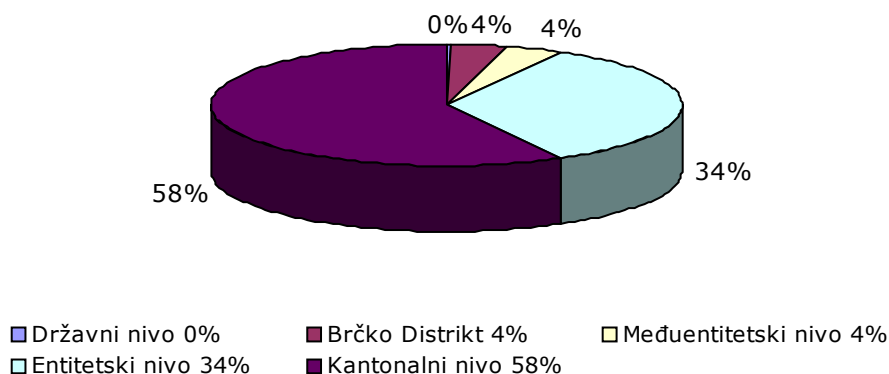
⁸⁵ Ovaj broj ne obuhvata one koji rade u regionalnim obrazovno-administrativnim institucijama.

Međutim, u praksi je ukupan broj zaposlenih na poslovima javne uprave sektora obrazovanja viši, s obzirom da ministarstva i pedagoški zavodi koriste usluge zaposlenih na osnovu ugovora o djelu. Precizne brojeve je teško dobiti usljed nedostatka sistematičnih podataka. Pored zaposlenih na osnovu ugovora o djelu, ministarstva i pedagoški zavodi često angažiraju nastavnike i druge stručnjake koji nisu u javnoj upravi da, na volonterskoj osnovi, sudjeluju u različitim aktivnostima javne uprave.

Na nivou države je evidentan nedostatak ljudskih resursa i adekvatne stručnosti. Raspored osoblja među kantonima FBiH je neravnomjeran

Informacije prikupljene u toku istraživanja stavljaju pod znak pitanja efikasnost postojećeg rasporeda osoblja među različitim nivoima javne uprave sektora obrazovanja u BiH. Grafikon 7 pokazuje raspored ljudskih resursa prema nivou javne uprave.

Grafikon 7: Raspored osoblja na pojedinim nivoima javne uprave (2004.)



Na državnom nivou stalno je zaposlen samo jedan uposlenik u Sektoru za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova. Čak i bez detaljnije funkcionalne analize, to ukazuje da sistem u samom središtu ima prazninu. Ova praznina onemogućava bolje planiranje politike i koordinacije na nivou cijele države. Ovu prazninu treba bez sumnje popuniti ako i kada Bosna i Hercegovina krene u proces pridruživanja Evropskoj uniji.

Na međuentitetskom nivou radi 15 osoba zaposlenih u Agenciji za standarde i ocjenjivanje, koja je organ provedbe politike. Osoblje ASO čini oko 4% od ukupnog broja zaposlenih u javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH. Detaljniji prikaz rasporeda osoblja na različitim nivoima i institucijama javne uprave sektora obrazovanja u BiH je dat u Statističkom aneksu – tabela 5.

Od ukupnog broja osoblja, 140 ili 38% radi na entitetskom nivou, odnosno nivou Brčko Distrikta. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke zapošljava 35, odnosno 10% od ukupnog broja osoblja u javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH. U odnosu na veoma ograničen spektar funkcija (vidjeti analizu u daljnjem tekstu), ovaj broj se čini visokim. Ukupan broj u RS, tj. 91 ili 24% od ukupnog broja, uključuje zaposlene i u Ministarstvu i u Pedagoškom zavodu.

Ministarstva i pedagoški zavodi na nivou kantona u FBiH zapošljavaju preostalih 216, odnosno 58% od ukupnog broja. Međutim, ukupan broj zaposlenih na nivou kantona treba uzeti sa rezervom, jer se radi o deset kantona, tj. deset obrazovnih sistema, koji se svi, prema relevantnim zakonima koji su na snazi, moraju baviti sličnim poslovima. Veličina javne uprave u kantonima se razlikuje od kantona do kantona, što se vidi iz tabele 5 u

Statističkom aneksu. Na primjer, Posavski kanton ima dva zaposlena u Ministarstvu za obrazovanje, dok Sarajevski kanton ima 48 zaposlenih u Ministarstvu i Pedagoškom zavodu.

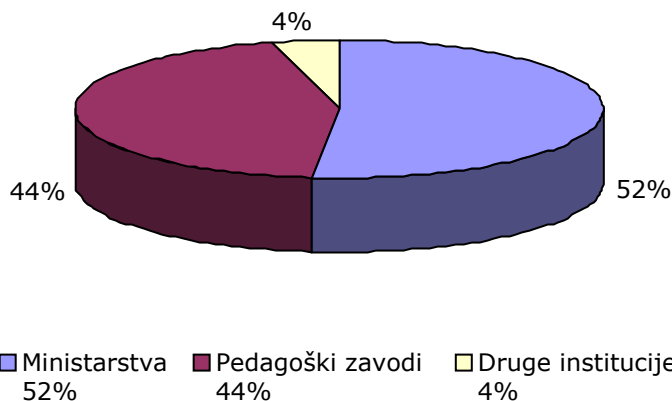
Stoji argument da neravnomjerni raspored po kantonima ima veze sa razlikama u veličini, broju stanovnika, broju škola, nastavnika, itd. Međutim, kako analiza funkcija ministarstava i pedagoških zavoda pokazuje (vidjeti daljnji tekst), u većini kantona su funkcije približno iste, bez obzira na broj stanovništva ili broj škola, kao što je npr. kreiranje politike i izrada zakona, izrada nastavnih planova i programa, uspostava standarda, praćenje i finansijsko planiranje. Posljedice neravnomjernog rasporeda zaposlenih se, u ovom slučaju, vide u tome što manji kantoni ne mogu priuštiti istu količinu i kvalitet posla.

Analiza postojećih ljudskih resursa po institucijama

Raspored osoblja u ministarstvima i pedagoškim zavodima odražava nejasnoće oko uloge, nadležnosti i funkcija ove dvije vrste ustanova

Tim za pregled se fokusirao na procjenu rasporeda ljudskih resursa između ministarstava i pedagoških zavoda iz perspektive modela u kojem se ministarstva trebaju fokusirati na strategiju, politiku i pravila, ostavljajući primjenu politike institucijama na nižem nivou ili drugim tijelima. U takvom modelu ministarstva postaju male institucije za analizu politike, istraživanje i praćenje. Većina ljudskih resursa se tada koncentrira u tijelima nadležnim za primjenu politike.

Grafikon 8: Raspored osoblja u ministarstvima, pedagoškim zavodima i drugim institucijama (2004.)



U BiH ministarstva za obrazovanje imaju 191 člana osoblja, što je 51% od ukupnog broja, dok 165, odnosno 44%, radi u pedagoškim zavodima. Preostalih 15, ili 4%, je zaposleno u Agenciji za standarde i ocjenjivanje. Jedan od razloga za skoro dvostruko veći broj zaposlenih u ministarstvima je što u BiH funkcionira 13 ministarstava za obrazovanje. Drugi razlog je to što je često u nadležnosti ministarstava da se bavi primjenom politike, kao i izvršnim funkcijama, na primjer, funkcija inspekcije (vidjeti dio teksta o preklapanju funkcija).

Situacija je nešto drugačija u RS, gdje Ministarstvo zapošljava 25, tj. 27% od ukupno 91 zaposlenog, a Pedagoški zavod ostalih 66, odnosno 73%. Ipak, i u RS, Ministarstvo je uključeno u funkciju primjene politike, kao što je inspekcija.

U kantonima se distribucija zaposlenih u ministarstvima i pedagoškim zavodima razlikuje od kantona do kantona. Sarajevski kanton ima sličan model kao onaj u RS. Ministarstvo zapošljava 14 ili 29% od ukupno 48 zaposlenih, a Pedagoški zavod 34 ili 71% od ukupnog broja zaposlenih. Ova dva primjera, RS i Sarajevski kanton, pokazuje da odvajanje funkcija politike od funkcija primjene i alokacije sredstava za ove funkcije ima bolje potencijale u upravi većih razmjera.

U isto vrijeme se ova dva primjera jasno razlikuju od drugih kantona, kao npr. Bosansko-podrinjskog, gdje Ministarstvo ima 7 zaposlenih, a Pedagoški zavod samo jednog – direktora koji je nadležan za sve funkcije ovog Pedagoškog zavoda. Bilo bi racionalnije i efikasnije kad bi Bosansko-podrinjski kanton zaključio sporazum o saradnji sa nekim drugim pedagoškim zavodom. S druge strane je Posavski kanton, koji nema pedagoški zavod, nego se oslanja na Federalno ministarstvo i Zavod za školstvo. Ovo ne bi bio problem da kapaciteti Ministarstva nisu ograničeni na samo dva zaposlena.

Postoji sprega između veličine i efikasnosti javne uprave

Tim za pregled je razmatrao veličinu javne uprave u dva entiteta i Brčko Distriktu u odnosu na veličinu entiteta, te i na broj stanovnika i sektor pružanja usluga obrazovanja (škole, učenici i nastavnici). Podaci koji su u toku tog procesa prikupljeni su dati u tabeli 18.

Tabela 18: Veličina javne uprave u sektoru obrazovanja u odnosu na veličinu obrazovnih institucija

| | RS | FBiH | Brčko Distrikt | Među- entitetski | Državni | Ukupno |
|--|-----------|-----------|-------------------|---------------------|---------|-----------|
| Broj zaposlenih u javnoj upravi | 91 | 251 | 14 | 15 | 1 | 372 |
| % ukupnog broja zaposlenih u JU | 24% | 68% | 4% | 4% | 0% | 100% |
| Broj stanovništva | 1.463.465 | 2.324.712 | 74.960 | 0 | 0 | 3.863.137 |
| % ukupnog stanovništva | 38% | 60% | 2% | 0% | 0% | 100% |
| Broj škola* | 874 | 1.321 | 20 | 0 | 0 | 2.215 |
| % ukupnog broja škola | 39% | 60% | 1% | 0% | 0% | 100% |
| Broj nastavnika* | 10.582 | 21.625 | 684 | 0 | 0 | 32.891 |
| % ukupnog broja nastavnika | 32% | 66% | 2% | 0% | 0% | 100% |

* Podaci su dati za osnovne i srednje škole

Generalni zaključak je taj da je u RS sistem javne uprave do sada bio donekle efikasniji. Njegov udio u ukupnoj upravi sektora obrazovanja u BiH je svega 23%, a pokriva gotovo 40% škola u BiH i preko 30% nastavnika u osnovnom i srednjem obrazovanju. S druge strane, FBiH ima ukupan udio od gotovo 70% u ukupnom broju zaposlenih u javnoj upravi, a pokriva oko 60% osnovnih i srednjih škola i 66% nastavnika. Naravno, ovi brojevi ne govore ništa o kvalitetu pruženih usluga u organima javne uprave u RS i FBiH.

Trenutno iscjepkana organizacijska struktura javne uprave je finansijski neodrživa i neisplativa

Tim za pregled je dostavio ministarstvima i pedagoškim zavodima u BiH, kao i ASO, upitnik u kojem su trebali navesti broj osoblja koje im je potrebno da bi administrativne funkcije obavljali što efikasnije. Rezultati ovog upitnika su predstavljeni u tabeli 19.

Tabela 19: Potrebe za dodatnim osobljem po funkcijama koje su izrazile institucije javne uprave (2004.g.)*

| Funkcija | Ukupan broj potrebnog dodatnog osoblja |
|-------------------------------------|---|
| Kreiranje politike | 116 |
| Izrada zakona | 5 |
| Izrada nastavnih planova i programa | 61 |
| Uspostava standarda | 59 |
| Praćenje rezultata obrazovanja | 109 |
| Inspekcija | 60 |
| Edukacija nastavnika | 34 |
| Ukupno: | 444 |

* Podaci ne obuhvataju državni nivo i RS

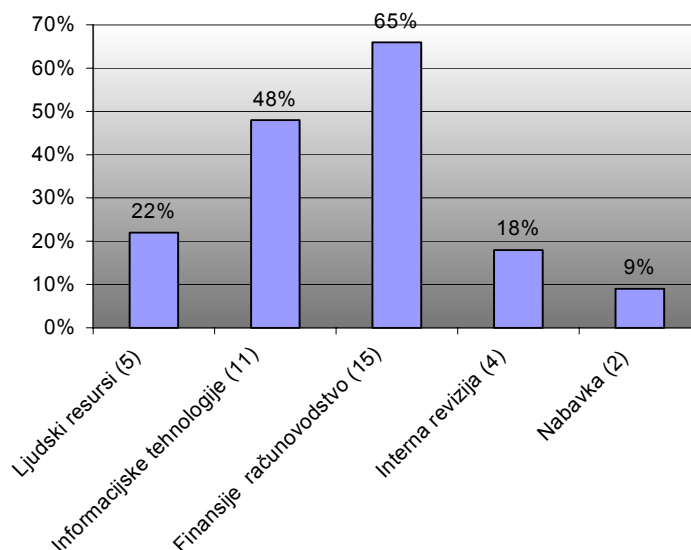
Podaci iz tabele 19 pokazuju da sistem u kojem trenutno radi 372 zaposlena, odnosno 259 stručnjaka za obrazovanje, traži još 444 stručnjaka za obrazovanje, što predstavlja uvećanje za 172%. Ovo se, bez sumnje, ne može priuštiti i neodrživo je sa finansijskog stanovišta. Ovi podaci bi mogli biti još drastičniji da su u obzir uzete implikacije evropskih integracija.

Istovremeno, Tim za pregled je uzimao ove podatke sa dosta opreza iz više razloga. Prvo, raspoređivanje unaprijed definiranog broja zaposlenih na određene funkcije, tj. optimalnog broja osoblja prema pravilniku, je koncept koji počiva na ugrađenoj pretpostavci da postoji idealan način obavljanja poslova bez obzira na potencijalnu efikasnost. U stvarnom životu takav idealan način obavljanja poslova ne postoji. Većina zemalja koje su nove članice EU su uspjele prilagoditi svoje zakonodavstvo *acquis-u* i njegovu primjenu sa brojem osoblja daleko ispod broja potrebnog za "idealni svijet". Drugo, i još važnije, u ovoj fazi razvoja javne uprave sektora obrazovanja u BiH, treba se fokusirati na filozofiju iza svake funkcije ili zadatka, kao što su kreiranje politike ili inspekcija, i na odgovarajuće raspoređivanje već zaposlenih na ključne funkcije u upravi obrazovanja. Rasprave o svakoj od ključnih funkcija javne uprave u sektoru obrazovanja su date u daljnjem tekstu Izvještaja.

U postojećem sistemu postoje značajna resursna ograničenja u osiguravanju odgovarajućeg rukovođenja u institucijama javne uprave

Dio analize koju je proveo Tim za pregled je bio usmjeren i na utvrđivanje činjenice da li su 23 institucije uključene u javnu upravu sektora obrazovanja u BiH raspolagale strukturama, sistemima i procedurama koje omogućavaju efikasno funkcioniranje organizacija. Kao dio analize, ministarstvima i pedagoškim zavodima je dostavljen upitnik u kojem su trebali navesti imaju li odjel ili jedinicu, ili radno mjesto odgovorno za ključne funkcije uprave – upravljanje ljudskim resursima, informacijske tehnologije i podrška, finansije i računovodstvo, interna revizija i nabavka.

Grafikon 9: Postojanje ključnih funkcija organizacionog rukovođenja u institucijama javne uprave sektora obrazovanja u BiH

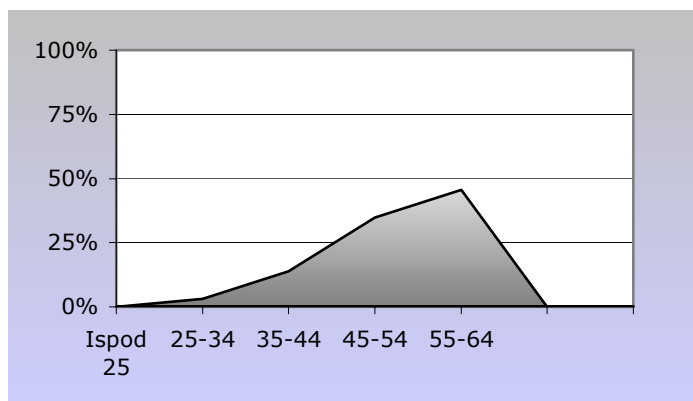


Podaci predstavljeni u grafikonu 9 pokazuju da na nekim od suštinskih unutrašnjih funkcija institucija javne uprave nije zaposlen dovoljan broj osoblja. Tako, na primjer, samo 18%, ili 4 od 23 institucije javne uprave imaju radno mjesto internog revizora, iako je to funkcija od velikog značaja za odgovarajuću upotrebu resursa unutar organizacije. Isto tako, samo 2 od 23 institucije, ili 9% imaju zaposlenog odgovornog za javnu nabavku. Ipak, najiznenađujući rezultat Pregleda ovih funkcija je da samo 22%, odnosno 5 od 23 organizacije imaju zaposlenog za upravljanje ljudskim resursima.

Postoji potreba za dugoročnom politikom razvoja ljudskih resursa u javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH

Analiza ljudskih resursa otkriva da postoji hitna potreba za razvojem i implementacijom dugoročne politike upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi sektora obrazovanja. Velika većina stručnjaka za obrazovanje, tj. 83% pripadaju dobnoj grupi od 45 do 65 godina starosti i više, odnosno 48% dobnoj grupi starijih od 55 godina (vidjeti grafikon 10).

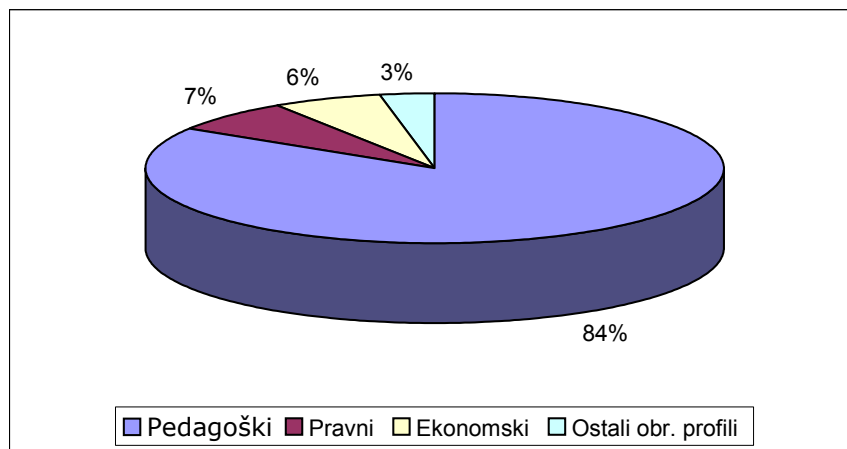
Grafikon 10: Dobna struktura stručnjaka za obrazovanje zaposlenih u javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH u 2004. g.



Podaci predstavljeni u grafikonu 10 pokazuju da će, kada veliki broj viših službenika ode u penziju, porasti potreba za angažiranjem novih stručnjaka. Ova potreba se mora dosta ranije prepoznati i predvidjeti, tako da ostane dovoljno vremena za planiranje privlačenja novih talenata. Kako bi se zadovoljio ovaj cilj, potrebno je detaljno analizirati potrebe i uvjete pod se kojim javna uprava može suočiti sa ovim izazovom.

Osim toga, potrebno je kreirati odgovarajuću politiku i instalirati sisteme koji će osigurati da javni službenici, ne samo u sektoru obrazovanja, nego u cjelokupnoj javnoj upravi i BiH ovladaju stranim jezicima potrebnim za pridruživanje EU. Isto tako je važno procijeniti koji su stručnjaci potrebni javnoj upravi sektora obrazovanja u BiH kako bi se odgovorilo na izazove koji su stavljeni pred sektor obrazovanja. Grafikon 11 pokazuje obrazovni profil trenutno zaposlenih stručnjaka za obrazovanje.

Grafikon 11: Obrazovni profil stručnjaka u javnoj upravi u BiH u 2004. godini



Kako se vidi iz grafikona 11, većina trenutno zaposlenih stručnjaka za obrazovanje u institucijama javne uprave sektora obrazovanja su pedagoškog profila. Iako između ministarstava i pedagoških zavoda postoje određene razlike, trend je vrlo sličan (detalji su dati u Statističkom aneksu, tabela 11).

Zaposlenima u ministarstvima su potrebne vještine i znanja drugačija od onih koja su potrebna zaposlenima u pedagoškim zavodima. Kako bi primarni fokus pedagoških zavoda trebao biti na saradnji sa nastavnicima, potrebno je detaljno poznavanje procesa učenja i podučavanja. Osoblju u ministarstvima trebaju drugačije vještine za npr. analizu politike, izradu zakona, izradu statističkih podataka, finansijske poslove, itd. Ovo se treba imati na umu pri izradi strategije razvoja ljudskih resursa.

9 ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Funkcionalni pregled je uočio potrebu za restrukturiranjem, racionalizacijom, ukidanjem, jačanjem i uvođenjem novih funkcija.

Svrha ovog dijela jeste da sumira preporuke koje su relevantne za sveukupno funkcionisanje sistema obrazovanja i da osigura da funkcije koje su prisutne unutar javne uprave obezbijede:

- Dobro funkcioniranje obrazovnog sistema i realizaciju njegovih cjelokupnih vizija.
- Implementaciju strategija i obrazovnih politika BiH, entitetskih, kantonalnih i Brčko Distrikta.
- Savjesno upravljanje.
- Integraciju u EU.
- Makroekonomsku održivost.

Analiza postojećih funkcija i proizašle preporuke za promjene se baziraju na jednom broju općih principa koji proizlaze iz dobre javne uprave i prakse rukovođenja. To su:

- Funkcije istog tipa trebaju biti grupisane zajedno.
- Obrazovna politika i funkcije realizacije obrazovanja trebaju biti razdvojene.
- Funkcije podrške bi trebale biti razdvojene od ostalih funkcija.
- Nema dupliciranja ili preklapanja funkcija.
- Jasne i kratke linije izvještavanja.
- Prihvatljiva veličina odjeljenja.
- Optimalni krugovi rukovođenja za rukovodioce.
- Jednako raspoređen posao.
- Odgovornosti višeg osoblja bi se trebale ravnomjerno rasporediti.
- Odlučivanje bi trebalo biti prenešeno do najniženg odgovarajućeg nivoa.
- Postupan pristup restrukturiranju.

Kako funkcionalni pregled radi na identificiranju funkcija koje se u osnovi vrše u određenoj organizaciji i isti daje procjenu opsega istih, mjereno kroz ljudske i finansijske resurse, preporuke se mogu takođe mjeriti preko tih parametara kako slijedi:

- Kvalitativni aspekt funkcije gdje se mjere preporuke u odnosu na to da li neka funkcija treba da jača, da se reducira, da se racionalizira, da se ukine, da se za njenu realizaciju koriste vanjski resursi, da se prenese na druga tijela, ili postoji potreba za uvođenjem novih funkcija, ili da postojeće funkcije ostanu nepromjenjene.
- Kvantitativni aspekt preporuka gdje se mjere promjene u odnosu na resurse (osoblje i budžet).

Nadalje, važno je biti svjestan ograničenja metodologije. Funkcionalni pregled radi samo na procjeni funkcija i ne pruža analizu aktivnosti ili projekata koje vrši jedna organizacija. Dakle, funkcionalni pregled ne može pružiti preporuke kada je u pitanju realizacija obrazovanja.

Važno je napomenuti da preporuke date u ovom poglavlju ne predstavljaju idealan put za rješavanje svih problema unutar sektora obrazovanja, ili čak onih koje su dio uprave. Prvo, preporuke samo adresiraju probleme koji su uočeni u javnoj upravi sektora obrazovanja i drugo, pretpostavka je da će se realno iste implementirati do kraja 2010.

Na osnovu gore navedenog, preporuke koje se obrazlažu u ovom poglavlju se mogu sumirati pod 4 glavna naslova:

1. Uspostaviti i jačati funkcije na državnom nivou što je potrebno radi osiguranja jednog održivog i koherentnog sistema obrazovanja kojeg odlikuje univerzalna pokrivenost, jednak pristup, pravičnost i spremnost za EU integracije - ovo uključuje preporuke za osnivanje odvojenog sektora za obrazovanje unutar Ministarstva civilnih poslova.
2. Racionalizirati funkcije koje su prevaziđene i koje se ne obavljaju racionalno i odvojiti obrazovnu politiku od funkcija realizacije usluga obrazovanja na entiteskom/kantonalnom/lokalnom nivou. Ovo uključuje preporuke za uspostavljanje inspektorata i na državnom i na entiteskom nivou.
3. Jačati sve funkcije koje su vezane za kreiranje obrazovne politike na državnom/entiteskom/kantonalnom nivou; planiranje koje je bazirano na pokazateljima, nadzor nad radom kao i za funkcije koje se odnose na razradu i implementaciju strategija koje su potrebne za uspješnu integraciju u EU.
4. Jačati sve funkcije koje se odnose na dobro rukovođenje uključujući strateški menadžment, kadrovsku politiku i uniforman informacijski sistem u obrazovanju.

Također je zaključeno da funkcija za promjenu rukovođenja nema dovoljnu snagu koja bi obezbijedila realizaciju gore navedenih preporuka. Stoga, se nadalje preporučuje da donatori pruže podršku za uspostavljanje potrebnog kapaciteta na svim nivoima.

Predložene preporuke imaju iste posljedice u odnosu na raspodjelu funkcija između nivoa i između sektora unutar nivoa, kao i za ljudske i finansijske resurse koji su obezbijeđeni da bi se iste realizovale. U tom cilju važno je navesti da preporuke čine jedan kompletan paket za javnu upravu gdje niti jedna od preporuka može stajati sama. Imajući ovo na umu, preporuke će javnu upravu sektora obrazovanja učiniti efikasnijom i mogu se implementirati bez povećanja u finansijskim i ljudskim resursima. Ustvari, preporuke će, u isto vrijeme, omogućiti racionalizaciju i bolju i efikasniju javnu upravu.

U odnosu na raspodjelu funkcija kroz nivoe, preporuke obuhvataju formiranje jednog broja državnih funkcija, osnivanje jednog broja funkcija koje su potrebne da bi se osigurala konzistentnost i kohezivnost unutar sistema i preporuke koje imaju svrhu spriječiti dupliciranje funkcija. Dakle, preporuke će imati uticaja na raspodjelu funkcija kroz nivoe i između institucija što se može sumirati kako slijedi:

- Država bi preuzela funkcije izrade okvirnih zakona, RS i Brčko Distrikt i kantoni bi se bavili izradom zakona (unutar granica okvirnih zakona). Država bi vršila funkcije uspostavljanja minimuma standarda/okvirnih normi za cijeli obrazovni sistem u BiH.
- Što se tiče funkcija uspostavljanja, planiranja, finansiranja i nadzora sektora visokog obrazovanja odgovornost bi bila na državi, dok bi RS i kantoni imali odgovornost za osnovno i srednje obrazovanje.
- Državni nivo će vršiti funkcije planiranja obrazovanja, kreiranja okvirnog NPP-a i koordinacije razvoja NPP-a škole za cijelu BiH.
- Državni nivo će vršiti funkcije vezane za Agenciju za standarde i ocjenjivanje, agenciju za NPP i CIPOK.
- Državni nivo će preuzeti funkcije vezane za planiranje i obavezivanje BiH u procesu integracije u EU, a na entitetima je da ozakone zahtjeve vezane za integraciju.
- Državni nivo vodi računa o osnivanju funkcije za međunarodnu usporedbu i priznavanje kvalifikacija.

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja
u Bosni i Hercegovini

Tabela: Predložena raspodjela funkcija po nivoima

| Glavna funkcija: organizovanje pružanja obrazovanja i poboljšanja kvaliteta i jednakog pristupa obrazovanju | | | | |
|--|--|--|--|--|
| Grupe funkcije | Preporuke u odnosu na nivo | | | |
| | Država | RS/Brčko Distrikt* | Federacija | Kanton |
| Kreiranje obrazovne politike i koordinacija obrazovne politike | Izrada okvirnih zakona za osnovno i srednje obrazovanje. Izrada zakona i strategija za visoko obrazovanje | Izrada zakona za osnovno i srednje obrazovanje unutar okvirnih zakona BiH i strategija | Koordiniranje izrade zakona za osnovno i srednje obrazovanje | Izrada zakona za osnovno i srednje obrazovanje unutar okvirnih zakona BiH i strategija |
| Kreiranje NPP-a | Izrada jezgra i okvirnog NPP-a i standarda za razvoj predmetnog NPP-a | Izrada NPP-a škole u skladu sa okvirnim NPP-om | Koordinacija izrade NPP-a škole | Izrada NPP-a škole u skladu sa okvirnim NPP-om |
| Ocjenjivanje, evaluacija i akreditovanje | Osnovno i srednje obrazovanje. Visoko obrazovanje | Podrška ocjenjivanju i evaluaciji (ispiti) | Koordinacija ocjenjivanja u Federaciji | Podrška ocjenjivanju i evaluaciji (ispiti) |
| Akreditovanje i certifikovanje | Osnovno, srednje i visoko obrazovanje | | | |
| Usavršavanje nastavnika i podrška projektima za razvoj škole | Uspostavljanje okvira i standarda za javne neovisne institucije u obrazovanje | Za osnovne i srednje škole | | Za osnovne i srednje škole |
| Makroekonomska održivost | Izrada budžeta za institucije na državnom nivou i za visoko obrazovanje Konsolidovanje MTEF-a BD/entiteta/kantona | Izrada budžeta za osnovno i srednje obrazovanje - MTEF BD/entiteta | | Izrada budžeta za osnovno i srednje obrazovanje SrPP kantona |
| Finansiranje obrazovnih institucija | Visoko obrazovanje | Osnovno i srednje obrazovanje | | Osnovno i srednje obrazovanje |
| Planiranje mreže institucija | Visoko obrazovanje | Osnovno i srednje obrazovanje | Koordinacija planiranja mreže u Federaciji | Osnovno i srednje obrazovanje |
| Međuentitetska i međusektorska koordinacija | Vijeće za osnovno obrazovanje Vijeće za srednje obrazovanje Vijeće sa srednje stručno obrazovanje Stalna rektorska konferencija | Učestvuje u vijećima za osnovno, srednje i srednje stručno obrazovanje | Koordinira učešće u vijećima iz Federacije | Učestvuje u vijećima za osnovno, srednje i srednje stručno obrazovanje |
| Međunarodni odnosi i koordinacija | Saradnja sa međunarodnim organizacijama i preuzimanja obaveza za BiH | Bilateralna saradnja, prikupljanje podataka i preuzimanje obaveza koje su obavezujuće za pojedinačne institucije | Koordinacija i prikupljanje podataka o bilateralnim projektima u kantonima | Bilateralna saradnja i preuzimanje obaveza koje su obavezujuće samo za pojedinačne institucije |
| EU integracija | Strategija i učešće u EU integraciji koje obavezuju BiH | Implementacija i učešće u EU integraciji | | Implementacija i učešće u EU integraciji |
| Inspekcija | Postavljanje standarda za inspekciju škola. Radi na pritužbama o inspekciji | Inspekcija škole u skladu sa standardima | Inspekcija škole u skladu sa standardima | |
| Informacioni sistem u obrazovanju | Informacioni sistem za sve nivoje i sektore u BiH | Prikupljanje podataka o osnovnom i srednjem obrazovanju | Prikupljanje i procesuiranje podataka iz kantona | Prikupljanje podataka o osnovnom i srednjem obrazovanju |

* RS i Brčko Distrikt su u istoj koloni jer obavljaju iste funkcije

Preporuka 1: Jačanje funkcija na nivou BiH

Ovaj dio predstavlja preporuke kojima bi se ojačale, ili uspostavile funkcije koje su potrebne za obezbjeđivanje održivog, koherentnog sistema obrazovanja sa standardizovanom kontrolom kvaliteta (evaluacija i ispitivanje), jednak pristup i ravnopravnost.

Sa 1,5 uposlenih koji rade u javnoj upravi na **državnom nivou** nalazi se mogu sumirati kako slijedi:

- Ne postoji niti jedna od funkcija potrebnih za planiranje, praćenje i rad održivog i koherentnog sistema obrazovanja sa standardizovanom kontrolom kvaliteta (evaluaciju i ispite je eksperimentalno sprovedla ASO), jednak pristup i pravičnost.
- Nema funkcija za koordinaciju, iniciranje i praćenje implementacije ciljeva sektora obrazovanja BiH, niti za podršku entitetima u implementaciji konkretnijih strategija i promjena sektora obrazovanja.
- Funkcije vezane za integraciju u EU nisu prisutne do nivoa koji će garantovati neometanu i blagovremenu integraciju. Nadalje, nisu uočene funkcije koje mogu osigurati partnersku vezu sa institucijama EU, kao ni preuzimanje obaveze cijelog sektora obrazovanja u BiH koje su vezane za integraciju u EU. Ne može se identifikovati niti jedna od funkcija potrebnih za članstvo u EU (koordinacija obrazovne politike, slobodno kretanje roba, slobodno kretanje ljudi).
- Nema funkcija koje mogu osigurati makroekonomsku održivost (uspostava, koordinacija i nadzor cijelog ekonomskog okvira za sektor obrazovanja u BiH, niti u kratkoročnoj niti u dugoročnoj perspektivi).
- Funkcije za koordinaciju između državnog nivoa i entiteta nisu vezane niti za jednu stalnu strukturu i izvršavaju se u opsegu po kojem skoro da i ne postoje.

Da bi se ove funkcije postavile unutar institucionalnog konteksta predloženo je da se ojačaju, ili uspostave slijedeće organizacione strukture:

- Sektor za obrazovanje unutar Ministarstva civilnih poslova
- Agencija za standarde i ocjenjivanje BiH
- Agencija za NPP BiH
- Centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta BiH.

Preporuka 1.1: Uspostaviti odvojen Sektor za obrazovanje unutar Ministarstva civilnih poslova

Preporučuje se da Sektor za obrazovanje vrši slijedeće funkcije:

- Planiranje obrazovne politike, nadzor i koordinacija kroz nivoe
- Izrada zakona i okvirnih zakona za obrazovanje
- Izrada zakona i propisa za državne obrazovne institucije
- Nadzor racionalizacije obrazovne mreže visokog obrazovanja
- Uspostava standarda za osnovno, srednje i visoko obrazovanje
- Nadzor rada sektora obrazovanja, uključujući institucije
- EU integracija, prioriteta donatora i koordinacija
- Zaključivanje međunarodnih sporazuma i saradnja unutar sektora obrazovanja (uključujući priznavanje kvalifikacija stečenih vani).
- Uspostava standarda za akreditaciju univerziteta
- Definisane standarda za obuku nastavnika
- Definisane standarda i metoda za inspekciju škola i rješavanje pritužbi

Za svaku od gore navedenih funkcija Tim za pregled je napravio procjenu potrebnog broja osoblja.

Tabela: predložene promjene u broju uposlenika u Sektoru za obrazovanje

| Sektor za obrazovanje | Promjena u broju uposlenih | Ukupan broj uposlenih |
|--|----------------------------|-----------------------|
| Ured pomoćnika ministra | +2,5 | 4 |
| Jedinica za legislativu * | + 2 | 2 |
| Jedinica za osnovno i srednje obrazovanje sa koordinacijom i uspostavu standarda | +6 | 6 |
| Jedinica za visoko obrazovanje sa koordinacijom i uspostavom standarda, uključujući nadzor i priznavanje kvalifikacija | +12 | 12 |
| Jedinica za integraciju u EU i međunarodnu saradnju | 2 | 2 |
| Jedinica za inspekciju | +3 | 3 |
| Jedinica za informacione sisteme i informacioni sistem u obrazovanju | +6 | 6 |
| UKUPNO | +33,5 | 35 |

*) Nije primjenjivo ako Ministarstvo civilnih poslova ima centralnu jedinicu za zakonodavstvo

Zbog rascjepkane strukture sistema obrazovanja u BiH i prisutnog velikog broja institucija, Sektor za obrazovanje treba da ima veći kapacitet koordinacije nego što je to slučaj u ministarstvima u drugim zemljama regiona.

Ukratko, preporuka iziskuje ukupan broj od 35 uposlenih sa punim radnim vremenom (prije 2010.) uključujući 1,5 već angažiranih.

Preporuka 1.2 : Uspostaviti Agenciju za standarde i ocjenjivanje BiH

Preporučuju se sljedeće funkcije da budu preuzete u Agenciji za standarde i ocjenjivanje:

- sakuplja, obrađuje i objavljuje podatke o količini i kvalitetu učenja u osnovnim i srednjim školama (opće gimnazije);
- provodi vanjsko ocjenjivanje na kraju druge i treće trijade osnovnog obrazovanja;
- provodi vanjsko ocjenjivanje na kraju završnog razreda srednjeg obrazovanja;
- provodi istraživanja sa ciljem mjerenja i procjene postignuća učenika;
- uspostavlja standarde učeničkih postignuća i procjenu postignutih izlaznih rezultata;
- objavljuje rezultate istraživanja;
- pruža stručno usavršavanje svim uposlenicima ASO-a, nastavnicima, stručnim saradnicima i radnim grupama;
- postavlja standarde i ispit iz mature;
- pruža savjete relevantnim obrazovnim vlastima vezano za pitanja propisanih standarda i njihove implementacije;
- uspostavlja kontakte sa tijelima koji imaju sličnu funkciju u drugim zemljama;
- pruža pomoć u priznavanju domaćih svjedodžbi i diploma u drugim zemljama;

Tabela: predložena promjena u broju uposlenih u Agenciji za standarde i ocjenjivanje

| Agencija za standarde i ocjenjivanje | Promjena u broju uposlenih | Ukupan broj uposlenih |
|---|----------------------------|-----------------------|
| Ured direktora Agencije | 0 | 2 |
| Jedinica za ocjenjivanje, standarde i ispite za osnovno i srednje obrazovanje | +12 | 15 |
| Tehnička jedinica | -3 | 5 |
| Administrativno-finansijska jedinica | +3 | 5 |
| Jedinica za srednje stručno obrazovanje | +5 | 5 |
| UKUPNO | +17 | 32 |

Za izvršavanje ovih funkcija potreban je ukupan broj od 32 uposlenika sa punim radnim vremenom. Funkcije podrške kao što je budžetiranje, trezor i upravljanje ljudskim resursima bi trebalo ostati pri Ministarstvu civilnih poslova.

Preporuka 1.3: Uspostaviti Agenciju za NPP BiH

Sljedeće funkcije se preporučuju da ih vrši državna agencija za NPP:

- nadzire implementaciju zajedničkog jezgra NPP-a na teritoriji Bosne i Hercegovine, koristeći dodatno osoblje: ad hoc/ stalne radne grupe, u saradnji sa ASO
- sprovodi evaluaciju sadašnjih NPP-a i daje preporuke za dopune i poboljšanja zajedničkog jezgra NPP-a
- razvija i revidira standarde NPP-a, uključujući okvirni NPP i uzorke/modele predmetnih NPP-a
- saraduje sa pedagoškim zavodima/ zavodom za školstvo i drugim institucijama koje pružaju podršku modernizaciji i razvoju obrazovanja
- vrši racionalizaciju familije zanimanja i osavremenjava NPP za stručno obrazovanje
- savjetuje obrazovne vlasti i škole kako da razviju i implementiraju nove programske sadržaje (predmetni NPP), primjera radi NPP na lokalnom nivou, ili nivou škole
- vrši obuku nastavnika i drugih stručnjaka u obrazovanju u implementaciji novog NPP-a, u saradnji sa ASO
- objavljuje dodatnih materijala NPP-a, za nastavnike, koji će se koristiti u procesu nastave
- evaluacija i pregled NPP-a u saradnji sa ASO i radnim grupama
- odobrava NPP u saradnji sa okvirnim NPP-om i drugim standardima NPP-a
- razvija zajedničko jezgro NPP-a za BiH u saradnji sa ASO i radnim grupama.

Tabela: predloženo osoblje za agenciju za NPP

| Agencija za NPP | Ukupan broj osoblja |
|--|---------------------|
| Ured direktora agencije za NPP | 2 |
| Jedinica za razvoj okvirnog NPP i zajedničkog jezgra NPP-a | 5 |
| Jedinica za srednje stručno obrazovanje | 5 |
| Tehnička jedinica | 4 |
| Administrativno-finansijska jedinica | 4 |
| UKUPNO | 20 |

Da bi se ove funkcije obavljale potrebno je ukupno 20 uposlenika sa punim radnim vremenom. Funkcije podrške kao što su budžetiranje, trezor i upravljanje ljudskim resursima.

Preporuka 1.4: Uspostaviti Centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta BiH

Preporučuje se da državni Centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta vrši slijedeće funkcije:

- vrši certificiranje/licenciranje institucija visokog obrazovanja koje zadovoljavaju opće prihvaćene standarde za sticanje visokog obrazovanja;
- vrši priznavanje diploma i akademskih kvalifikacija iz drugih zemalja;
- sprovodi procjenu kvaliteta visokog obrazovanja i institucija visokog obrazovanja;
- uspostavlja kontakte sa tijelima koja imaju slične funkcije u drugim zemljama;
- prikuplja, procesuirá i objavljuje relevantne informacije i podatke o visokom obrazovanju.

Tabela: predloženo osoblje za centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta.

| Centar za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta | Ukupan broj osoblja |
|---|----------------------------|
| Ured direktora CIPOK-a | 2 |
| Jedinica za informisanje, priznavanje i ocjenjivanje kvaliteta | 6 |
| Tehnička jedinica | 1 |
| Adiminstrativno-finansijska jedinica | 1 |
| UKUPNO | 10 |

Da bi se obavljale ove funkcije ukupan broj od 10 uposlenih sa punim radnim vremenom je potreban. Funkcije podrške kao što je budžetiranje, trezor i upravljanje ljudskim resursima bi trebale biti ostavljene unutar Ministarstva civilnih poslova.

Preporuka 2: Racionalizirati funkcije koje su prevaziđene i koje su neracionalne

Ovaj dio predstavlja preporuke za racionalizaciju funkcija unutar entiteta i kantona, koje su prevaziđene i neracionalne, kao i kako da se odvoje funkcije obrazovne politike od funkcija pružanja usluga u obrazovanju.

Preporuka 2.1: Prijenos funkcija vezanih za inspekciju škola na inspektorate entiteta i Brčko Distrikta

Funkcije vezane za inspekciju škola oba entiteta obavljaju ministarstva kroz pedagoške zavode, i/ili samo ministarstvo. U FBiH Federalno ministarstvo takođe upošljava inspektore.

Dobar primjer prakse javne uprave reguliše da se funkcije obrazovne politike i funkcije pružanja usluga u obrazovanju razdvajaju radi dobrobiti i jedne i druge. Inspekcija škole je funkcija pružanja usluga, a ministarstva se uglavnom bave kreiranjem obrazovne politike. Stoga se funkcija inspekcije škola treba delegirati nekom nezavisnom tijelu van ministarstava.

Inspekcija škole obezbijeduje garanciju stanovništvu da su javne/privatne školske institucije koje pružaju obrazovanje ispunjavaju standarde i norme koje postavljaju ministarstva. Nije dobar primjer javne uprave u kojoj isto tijelo uspostavlja pravila i daje procjene da li se ta pravila primjenjuju.

Dobra javna uprava znači da su svi građani jednaki pred zakonom i da se isti zakoni odnose na sve. Stoga, dobra javna uprava u pogledu inspekcije znači da se inspekcija škola treba provoditi u skladu sa istim pravilima i propisima, bez obzira da li se provodi u Brčkom, Banjoj Luci ili Mostaru.

Zato se preporučuje da se izvrši prijenos funkcije inspekcije škola na tri nova inspektorata na nivou entiteta i Brčko Distrikta. Oni će obavljati inspekciju prema pravilima i standardima koje izradi jedinica za inspekciju u Sektoru za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova i koje odobri Parlament BiH.

Tri inspektorata će obavljati sljedeće funkcije koje se odnose na osnovne i srednje škole:

- Provjera objekata osnovnih i srednjih škola
- Finansijska kontrola troškova škole
- Provjera zdravstvenih i sigurnosnih uslova (naročito srednje stručno obrazovanje)
- Pružati savjete za poboljšanjem

Tabela: predloženo osoblje u inspektoratima

| Inspektorati | Ukupan broj osoblja |
|---------------------|----------------------------|
| RS | 10 |
| FBiH | 20 |
| Brčko | 2 |
| UKUPNO | 32 |

Za obavljanje ovih funkcija potreban je ukupno 32 uposlenih u punom radnom vremenu. Funkcije podrške kao što je budžetiranje, trezor i upravljanje ljudskim resursima bi trebale biti ostavljene unutar Ministarstva civilnih poslova.

Preporuka 2.2: Prijenos/uspostava funkcija podrške razvoju škole i realizacije NPP-a na pedagoške zavode i organizacija pedagoških zavoda kao javnih, nezavisnih tijela

Funkcije koje su u službi podrške razvoju škole (podučavanje i učenje, saradnja sa roditeljima, demokratski školski menadžment, vannastavne aktivnosti, rješavanje konflikata), usavršavanje nastavnika (davanje smjernica i obuka nastavnika), izrada nastavnih materijala, istraživanje i razvoj fragmentirano provode ministarstava i pedagoški zavodi bez jasnih standarda i bez jasne podjele odgovornosti, kao i sa jako malo aktivnosti. Neke od ovih funkcija (razvoj škole i usmjeravanje nastavnika) se trebaju približiti lokalnim školama, dok druge trebaju biti koordinirane u cijeloj zemlji (nastavni materijali i istraživanje).

Uspostava regionalnih/kantonálnih pedagoških zavoda u svim kantonima, u Brčko Distriktu i Republici Srpskoj, sa dodatnim područnim jedinicima u RS-u, će obezbijediti jednostavan pristup podršci u periodu tranzicije, od NPP-a koji su bazirani na ulaznim komponentama (inputima) ka NPP-ovima baziranim na izlaznim rezultatima (outputima).

Mehanizam za koordinaciju i saradnju na polju istraživanja i razvoja, novi nastavni materijali i, do određene mjere, obuka za nastavnike trebaju biti osmišljeni da bi se osigurala racionalna upotreba sredstava i visok stepen protoka informacija.

Pedagoški zavodi će takođe imati funkciju saradnika Agencije za standarde i ocjenjivanje u vezi sa organizovanjem ocjenjivanja i testiranja učenika osnovnih i srednjih škola.

Pedagoške zavode treba uspostaviti kao javna, nezavisna tijela koji će obavljati zadatke dijelom za vlade, a dijelom za tržište. Aktivnosti koje će se obavljati za vlade će biti definisane ugovorima, kojima će se specificirati smjernice za rad i budžet za određeni zadatak.

Značajan dio kurseva za obuku nastavnika se mogu organizovati kao kursevi koji će se plaćati, što će uticati na stvaranje konkurencije i osmišljavanje kvalitetnijih kurseva, a samim tim i prihoda za uspješne zavode.

Uopšteno govoreći, sljedeće institucije trebaju biti uspostavljene: 10 kantonálnih pedagoških zavoda, 1 zavod u Brčko Distriktu i 5 zavoda u Republici Srpskoj. Uspostavu zavoda treba predstaviti kao mogućnost za svaku regiju, a ne kao zahtjev. Sistem autonomije škola popraćen sistemom namjenskog finansiranja za svaku školu za pokrivanje razvoja škole i obuke nastavnika bi dao mogućnost školama da kupuju usluge bilo kojeg pedagoškog zavoda. I ministarstva (naročito u manjim kantonima) bi imala mogućnost da se povežu sa nekim od pedagoških zavoda umjesto uspostavljanja svojih pedagoških zavoda.

Isti princip se primjenjuje na funkcije izrade nastavnih materijala gdje bi škole svojim vlastitim finansijskim sredstvima kupovale nastavni materijal na tržištu, a pedagoški zavodi bi izrađivali nastavni materijal za tržište.

Određeni iznos se mora odrediti za istraživanje i razvoj pri svakom ministarstvu. Pedagoški zavodi daju prijedlog svim ministarstvima da učestvuju u određenim istraživačkim i razvojnim projektima, a svako ministarstvo će za sebe odlučiti koje će projekte podržati.

Mogućnost pedagoških zavoda, ubuduće bi bila da počnu sudjelovati u aktivnostima vezanim za EU strukturalne fondove za regionalni razvoj. Također, tržište pružanja

konsultantskih usluga u obuci i obrazovanju unutar zemlje i u inostranstvu se sve više širi i to bi moglo, sa jedne strane, da obezbijedi novo iskustvo pedagoškim zavodima, kao i novu vrstu prihoda.

Tabela: predložena promjena koja se odnosi na uposlenike u pedagoškim zavodima

| Pedagoški zavodi | Promjene broja uposlenih | Ukupan broj uposlenika |
|-------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| RS, 5 pedagoških zavoda | -37 | 29 |
| Brčko Distrikt | +2 | 2 |
| Una-Sana | 0 | 7 |
| Posavina | +1 | 1 |
| Tuzla | -4 | 12 |
| Zenica-Doboj | -8 | 10 |
| Goražde | 0 | 1 |
| Srednja Bosna | +8 | 8 |
| Hercegovina - Neretva | -16 | 7 |
| Zapadna Hercegovina | +2 | 2 |
| Sarajevo | -23 | 11 |
| Kanton 10 | +2 | 2 |
| Ukupno | -73 | 92 |

Opaska: Kalkulacija uposlenika je urađena u skladu sa omjerom od 10 škola (osnovnih i srednjih) po 1 uposlenom u pedagoškom zavodu, u ovaj omjer nije uključeno pomoćno osoblje.

Preporuka 3: Ojačati sve funkcije vezane za kreiranje obrazovne politike i EU integracije

Ovaj dio uključuje preporuke koje se odnose na jačanje svih funkcija vezanih za kreiranje obrazovne politike; planiranja na osnovu pokazatelja; nadziranja izvedbe; funkcija vezanih za strateška pitanja, kao i funkcija potrebnih za uspješnu integraciju u EU.

Preporuka 3.1: Ojačati funkcije neophodne za uspostavu koherentnog sistema planiranja i donošenja odluka koji je zasnovan na pokazateljima

Preduslov za održiv, efektivan sistem obrazovanja koji pruža usluge visokog kvaliteta koje se podudaraju sa potrebama stanovništva je donošenje odluka i dobro planiranje koje je zasnovano na pouzdanim podacima i prognozama.

Tim za pregled je uočio da ministarstva obrazovanja ne obavljaju funkciju prognoziranja budućih potreba obrazovanja. Ministarstva obrazovanja ne obavljaju funkciju planiranja kapaciteta i planiranje po specijalnostima. Ministarstva obrazovanja nemaju ni sveobuhvatne smjernice ni podatke koji mogu poslužiti kao obrazloženje za zatvaranje ili otvaranje škola ili ukidanje, revidiranje ili uvođenje različitih vrsta obrazovnih kurseva. Ovo, uz nalaz da ne postoji funkcija za procjenjivanje potreba na tržištu rada ili međunarodnih trendova (razvoj informacionih tehnologija, globalizacija), ostavlja donosiocima odluka bez osnove za donošenje odluka baziranih na pokazateljima.

Stoga se predlaže jačanje funkcija neophodnih za uspostavu koherentnog sistema planiranja i donošenja odluka na osnovu pokazatelja kroz uvođenje ciklusa planiranja. Ovo uključuje proces u kojem ministarstva obrazovanja daju izvještaje o postojećim i budućim potrebama u obrazovanju, na osnovu kojih ministarstva obrazovanja prave planove vezane za kapacitete i obrazovne kvalifikacije. Dalje, predloženi ciklus planiranja treba iskoristiti i za druge funkcije planiranja kao što su: planiranje radne snage, planiranje u obrazovanju, razrada strategija i obrazovnih politika. Ministarstvo civilnih poslova bi bilo odgovorno za koordinaciju među sektorima.

Predlaže se i uvođenje funkcije redovnog obezbjeđivanja povratne informacije iz institucija tržišta rada i zavoda za zapošljavanje o potrebama za radnom snagom i obrazovanjem nezaposlenih u njihovim regijama.

Preporuka 3.2: Ojačati/uspostaviti sve funkcije neophodne za integraciju u EU

Zahtjev za uspostavljanje održivog, koherentnog i transparentnog obrazovnog sistema u cijeloj BiH nalaže konzistentan pristup svih obrazovnih vlasti, uključujući državni nivo, entitete, Distrikt i kantone.

Osnovne funkcije za podršku uspješnoj integraciju u EU, bar što se tiče obrazovanja, su:

- Funkcionalan informacioni sistem za obrazovanje na državnom nivou, sa tačnim podacima prikupljenim iz kantona i entiteta.
- Dobro definisan, transparentan i uporediv sistem standarda obrazovanja i učenja za sve nivoe obrazovanja
- Unificirani sistem akreditovanja i certificiranja na državnom nivou
- Dobro definirane obrazovne politike i strategije za obrazovni sistem u cijeloj zemlji

Preporuka 4: Ojačati sve funkcije potrebne za unapređenje savjesnog upravljanja na nivoima entiteta, kantona i Brčko Distrikta

Ovaj dio uključuje preporuke za jačanje svih funkcija na entiteskom i kantonalnom nivou u svrhu unapređenja savjesnog upravljanja.

Preporuka 4.1: Ojačati funkcije koje se odnose i na vertikalnu i na horizontalnu koordinaciju

Iako je stečen utisak, na osnovu intervjua obavljenih na terenu, da se međuentiteska i koordinacija među ministarstvima poboljšala zadnjih godina, činjenica je da se funkcija koordinacije uglavnom provodi na neformalnoj i neredovnoj osnovi.

Stoga, da bi se ojačala funkcija koordinacije, predlaže se osnivanje sljedećih vijeća za obrazovanje:

- Vijeće za osnovno obrazovanje
- Vijeće za srednje obrazovanje
- Vijeće za srednje stručno obrazovanje
- Rektorska konferencija

Objašnjenje – vijeća za obrazovanje.

Kako vijeća predstavljaju prvi i jedini redoviti debatni forum za razvoj obrazovne politike na državnom nivou, vijeća trebaju biti sastavljena od predstavnika glavnih sudionika u obrazovnom sistemu:

Stručnih tijela (kao što su pedagoški zavodi)
Predstavnik opštinskih vlasti za osnovno obrazovanje
Predstavnik škola
Predstavnik sindikata nastavnika
Za osnovno obrazovanje: ministarstva obrazovanja
Za srednje obrazovanje: entitetska ministarstva obrazovanja
Za visoko obrazovanje: rektori
Za osnovno i srednje obrazovanje: udruženja roditelja
Ostali

Predsjedavajući vijeća treba biti nezavisan. Vijeće se treba konsultirati po svim važnim pitanjima koja se odnose na obrazovnu politiku, na primjer:

Nova legislativa
Okvirni NPP
Novi standardi u obrazovanju
Upravljanje ljudskim resursima
Standardi za pedagoške zavode
itd.

Vijeće bi se trebalo sastajati redovno, po unaprijed određenom rasporedu (npr. 8 puta godišnje) i raditi na osnovu godišnjeg plana rada kojeg treba odobriti šef obrazovnog sektora Ministarstva civilnih poslova.

Ovaj program treba biti striktan u smislu osiguravanja kontinuiteta aktivnosti i dovoljno fleksibilan da se može adaptirati novim potrebama koje se ukažu. Program rada treba identificirati određeni broj pitanja po kojima je sektor za obrazovanje Ministarstva civilnih poslova od Vijeća tražilo savjet. Vijeće takođe može da odluči da pruži savjet i onda kad ga se od njega ne traži.

Vijeće radi u skladu sa zakonskom okvirima kojima se osigurava njegova nezavisna, savjetodavna uloga sektoru za obrazovanje i ima svoje vlastite propise koji se odnose na procedure donošenja odluka, izvještavanje itd. Ministarstvo civilnih poslova treba obezbijediti sekretarsku podršku aktivnostima vijeća, sa sljedećim glavnim zadacima:

Priprema dnevnog reda i zapisnika sa sastanaka
Priprema godišnjih programa rada i izvještaja
Posebne aktivnosti (kao što su istraživanja) koje su neophodne za održavanje savjetodavne uloge vijeća

Preporuka 4.2: Ojačati/uvesti sve funkcije koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima, planiranje radne snage, kontinuiranu obuku uposlenika i planiranje u obrazovanju

Samo par organizacija ima odvojenu organizacionu jedinicu koja obavlja funkciju upravljanja ljudskim resursima. Samo nekoliko organizacija imaju odvojen budžet za obuku i obrazovanje svojih uposlenika, a nijedna od uključenih organizacija se ne bavi planiranjem radne snage i procjenom potreba za obukom, kao ni planiranjem usavršavanja za stručna lica u obrazovanju.

Stoga se predlaže jačanje/uvođenje svih funkcija koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima (interne u institucijama, kao i za cijelu obrazovnu mrežu) koje obuhvataju planiranje radne snage, kontinuirano obrazovanje/obuku uposlenika, planiranje u obrazovanju i koordinaciju u izradi NPP-a za obuku nastavnika do sticanja kvalifikacija i obuku u cilju stručnog usavršavanja.

Preporuka 4.3: Uspostaviti funkcije potrebne za jedinstven informacioni sistem u obrazovanju u BiH

Dobro planiranje i donošenje odluka na osnovu pokazatelja zavisi od dostupnosti podataka u elektronskoj formi koji su tačni, dobro definisani i uporedivi, a koji se odnose na obrazovni sistem. Osim toga, elektronska razmjena podataka između škola i javne uprave bi omogućila racionalizaciju i veći stepen tačnosti. Stoga je i zabrinjavajuće da funkcija uspostavljanja informacionog sistema u obrazovanju u BiH, ili nema, ili se provode na tako maloj razini na kojoj se ne mogu očekivati željeni rezultati.

Zato se predlaže jačanje funkcija za razvoj informacionog sistema u obrazovanju na entiteskom i državnom nivou koji će moći osigurati elektronski prenos podataka i obezbjeđivanje informacija o obrazovnom sistemu. Ovo uključuje i definiranje arhitekture sistema, nomenklaturu, protokola razmjene podataka, definiranja podataka, vlasništva nad podacima i zaštite podataka.

Preporuka 5: Federacija BiH

Sadašnja situacija:

U skladu sa Ustavom FBiH, obrazovanje je u nadležnosti kantonalnih vlasti. Obrazovanje je organizovano na kantonalnom nivou, ali je koordinirano na federalnom nivou. Federalni ministar obrazovanja ne može davati naredbe kantonalnim ministrima, ali može obezbijediti podršku, ukoliko se to zahtijeva, u određenim područjima kao što su inspekcija, izrada NPP-a i legislative.

Ključni nalazi koji se odnose na ministarstva obrazovanja:

U skladu sa političkim i administrativnim uređenjem FBiH, funkcije na polju rukovođenja obrazovnim sistemom obavljaju 10 kantonalnih ministarstava obrazovanja. Ukupan broj uposlenika 10 kantonalnih ministarstava je 117 (bez uposlenika pedagoških zavoda), a u Federalnom ministarstvu taj broj je 35 uposlenika (ovaj broj ne uključuje uposlene u odjeljenju za nauku). Svi kantoni su donijeli svoje zakone o obrazovanju.

Opći komentari:

- Uopšteno, funkcija procesa donošenja odluka baziranih na validnim informacijama u ministarstvima je jako slaba i nema odgovarajuće podrške obrazovnih stručnjaka.
- Zajedničko je za skoro sve institucije da nikako nema, ili da su neadekvatno razvijene sljedeće funkcije: odnosi sa javnošću, upravljanje ljudskim resursima i strateško planiranje.
- Ne postoje odgovarajuće funkcije koje podržavaju planiranje, nadziranje i odobravanje kapitalnih investicija, kao i smanjenje kapaciteta, ukoliko je to neophodno.
- Ne postoji zajednička arhitektura sistema, nomenklatura, protokol koji bi omogućio elektronsku razmjenu podataka unutar FBiH i unutar BiH.
- Obuka nastavnika skoro da ne postoji, osim pri projektima stranih donatora.
- Koordinacija i saradnja među ministarstvima je slaba.
- Koordinacija i saradnja između pedagoških zavoda je slaba.

Preporuka 5.1 koje se odnose na funkcije u Federalnom ministarstvu obrazovanja i nauke

Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke obavlja određeni broj funkcija koje se preklapaju sa drugim institucijama u sistemu i nema jasnog mandata. Preporuka je da se isto fokusira na koordinacionu i savjetodavnu ulogu i da stoga **prenese funkcije koje nisu vezane za koordinacionu i savjetodavnu ulogu, a koje su navedene u produžetku, na druge nivoe.**

Zadržati koordinacionu i savjetodavnu ulogu Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke i uspostaviti sljedeće funkcije u ministarstvu:

1. Kreiranje obrazovne politike i koordinacija obrazovne politike: Koordiniranje/savjetovanje u vezi sa izradom zakona za osnovno i srednje obrazovanje
2. Izrada NPP-a: Koordiniranje/savjetovanje u vezi sa izradom školskog NPP-a
3. Ocjenjivanje, evaluacija i akreditacija: Koordinacija ocjenjivanja u Federaciji BiH
4. Planiranje mreže institucija: Koordinacija planiranja mreže u Federaciji BiH
5. Međuentiteska i međusektorska koordinacija: Koordiniranje učešća u vijećima u Federaciji BiH
6. Međunarodni odnosi i koordinacija: Koordinacija i prikupljanje podataka o bilateralnim projektima u kantonima
7. Informacioni sistem u obrazovanju: Prikupljanje i obrada podataka iz kantona

Tabela: Predloženi broj osoblja Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke

| Federalno ministratsvo obrazovanja i nauke | Promjene broja uposlenih | Ukupan broj uposlenika |
|---|---------------------------------|-------------------------------|
| Ministar | | 1 |
| Jedinica za legislativu | | 1 |
| Jedinica za osnovno i srednje obrazovanje, NPP i ocjenjivanje, planiranje mreže | | 6 |
| Međuentitetska i međusektorska koordinacija i koordinacija međunarodnih odnosa | | 1 |
| Informacioni sistem u obrazovanju | | 3 |
| Pomoćno, tehničko i administrativno osoblje | | 3 |
| UKUPNO | -20 | 15 |

Da bi se obavljale ove funkcije ukupan broj od 15 uposlenih sa punim radnim vremenom je potreban.

Preporuka 5.2 koje se odnose na funkcije kantonalnih ministarstava obrazovanja

U skladu sa zajedničkim okvirnim zakonima i zajedničkim obrazovnim strategijama izrađenim na državnom nivou, svako kantonalno ministarstvo obrazovanja treba da obavlja sljedeće funkcije:

1. Kreiranje obrazovne politike i koordinacija obrazovne politike: Izrada zakona za osnovno i srednje obrazovanje unutar okvira zakona i strategija BiH
2. Izrada NPP-a: Izrada školskog NPP-a u skladu sa okvirnim NPP
3. Ocjenjivanje, evaluacija i akreditacija: Podrška ocjenjivanju i evaluaciji (testiranju)
4. Makroekonomska održivost: Izrada budžeta za osnovno i srednje obrazovanje; izrada kantonalnog srednjoročnog plana potrošnje
5. Finansiranje obrazovnih institucija: Osnovno i srednje obrazovanje
6. Planiranje mreže institucija: Osnovno i srednje obrazovanje
7. Međuentitetska i međusektorska koordinacija: Učešće u vijećima osnovnog, srednjeg i srednjeg stručnog obrazovanja
8. Međunarodni odnosi i koordinacija: Bilateralna saradnja i preuzimanje obaveza koje su obavezujuće za pojedinačnu instituciju
9. EU integracija: Provedba i učešće u integraciji u EU
10. Informacioni sistem u obrazovanju: Prikupljanje podataka o osnovnom i srednjem obrazovanju

Preporuke koje se odnose na uposlenike u kantonalnim ministarstvima obrazovanja trebaju se definisati naknadno. Svako ministarstvo treba da ima minimalan broj uposlenih da bi moglo da funkcioniše kao ministarstvo. Mnoga od postojećih kantonalnih ministarstava obrazovanja nemaju dovoljan broj uposlenih, ali uža saradnja i koordinacija između kantonalnih ministarstava i sa Federalnim ministarstvom će smanjiti potrebu za angažovanjem osoblja za svaku funkciju u svakom ministarstvu.

Preporuka 5.3 koje se odnose na funkcije kantonalnih pedagoških zavoda

Pogledati preporuke 2.1 i 2.2

Preporuka 6: Republika Srpska

Sadašnja situacija:

Republika Srpska (RS) se sastoji of 64 općine i 4 regije: Banja Luka, Doboj-Bijeljina, Sarajevo-Zvornik i Trebinje-Foča.

Obrazovni sistem je prilično centralizovan pri čemu su glavne ovlasti skoncentrisane unutar Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske.

Broj uposlenika u Ministarstvu prosvjete i kulture je 25 (ovaj broj ne uključuje uposlenike Pedagoškog zavoda).

Ključni nalazi koji se odnose na Ministarstvo prosvjete i kulture:

- Funkcija obuhvatnog planiranja je neadekvatna. Ne postoji jedinica koja se bavi kreiranjem obrazovne politike, strateškim planiranjem, finansijskim planiranjem i planiranjem kapaciteta.
- Ne postoji funkcija nadziranja rada obrazovnog sistema.
- Ne postoji funkcija upravljanja ljudskim resursima na nivou Ministarstva i unutar čitavog sektora obrazovanja.
- Koordinacija sa tržištem rada i zavodom za zapošljavanje radi planiranja kvalifikacija i radne snage nije na zadovoljavajućem nivou.
- Ne postoji motivacioni mehanizam/sistem poticanja izgradnje karijere
- Funkcije koje se odnose na istraživanje, prikupljanje, analizu i diseminaciju podataka o obrazovanju, kao i predviđanja potreba tržišta rada se zanemaruju.

Preporuka 6.1 koje se odnose na funkcije Ministarstva prosvjete i kulture RS

U skladu sa zajedničkim okvirnim zakonima i zajedničkim obrazovnim strategijama izrađenim na državnom nivou, Ministarstvo prosvjete i kulture Republike Srpske treba da obavlja sljedeće funkcije:

1. Kreiranje obrazovne politike i koordinacija obrazovne politike: Izrada zakona za osnovno i srednje obrazovanje unutar okvirnih zakona i strategija BiH
2. Izrada NPP-a: Izrada školskog NPP-a u skladu sa okvirnim NPP-om
3. Ocjenjivanje, evaluacija i akreditacija: Podrška ocjenjivanju i evaluaciji (testiranju)
4. Makroekonomska održivost: Izrada budžeta za osnovno i srednje obrazovanje; izrada entitetskog srednjoročnog plana potrošnje
5. Finansiranje obrazovnih institucija: Osnovno i srednje obrazovanje
6. Planiranje mreže institucija: Osnovno i srednje obrazovanje
7. Međuentitetska i međusektorska koordinacija: Učešće u vijećima osnovnog, srednjeg i srednjeg stručnog obrazovanja
8. Međunarodni odnosi i koordinacija: Bilateralna saradnja i preuzimanje obaveza koje su obavezujuće za pojedinačnu instituciju
9. EU integracija: Provedba i učešće u integraciji u EU
10. Informacioni sistem u obrazovanju: Prikupljanje podataka o osnovnom i srednjem obrazovanju

Tabela: Predloženo osoblje Ministarstva prosvjete i kulture RS

| Ministarstvo prosvjete i kulture RS | Promjene broja uposlenih | Ukupan broj uposlenika |
|--|---------------------------------|-------------------------------|
| Ministar | | 1 |
| Jedinica za obrazovnu politiku i legislativu | | 2 |
| Jedinica za osnovno i srednje obrazovanje, izrada NPP-a i ocjenjivanje | | 6 |
| Makroekonomija, finansiranje škola, planiranje mreže | | 5 |
| Međuentitetska i međusektorska koordinacija | | 4 |
| Međunarodni odnosi, EU integracija | | 2 |
| Informacioni sistem u obrazovanju | | 4 |
| Pomoćno, tehničko i administrativno osoblje | | 5 |
| UKUPNO | +4 | 29 |

Da bi se obavljale ove funkcije ukupan broj od 32 uposlenih sa punim radnim vremenom je potreban.

Preporuke 6.2 koje se odnose na Republički pedagoški zavod

Pogledati preporuke 2.1 i 2.2

Preporuka 7: Brčko Distrikt

Sadašnja situacija:

Obrazovni sistem Brčko Distrikta ima specifičnu organizacionu strukturu. Odjel za obrazovanje zapošljava 14 uposlenika.

Ključni nalazi koji se odnose na Odjel za obrazovanje:

- Ne postoji struktura ministarstva obrazovanja kao takvog, ali postoji Odjel za obrazovanje koje je odgovorno za realizaciju obrazovanja u Brčko Distriktu
- Ne postoji dovoljno kapaciteta za funkcije planiranja, izradu zakona i propisa, kreiranje obrazovne politike, kao ni koordinacije unutar Odjela.
- Nedostatak kapaciteta za strateško planiranje i potpuni nedostatak srednjoročnog plana potrošnje.
- Ne postoji funkcija rukovođenja ljudskim resursima.
- Ne postoji motivacioni mehanizam/sistem poticanja izgradnje karijere.

Preporuke 7.1 koje se odnose na funkcije Odjela za obrazovanje Brčko Distrikta

U skladu sa zajedničkim okvirnim zakonima i zajedničkim obrazovnim strategijama izrađenim na državnom nivou, Odjel za obrazovanje Distrikta Brčko treba da obavlja sljedeće funkcije:

1. Kreiranje obrazovne politike i koordinacija obrazovne politike: Izrada zakona za osnovno i srednje obrazovanje unutar okvirnih zakona i strategija BiH
2. Izrada NPP-a: Izrada školskog NPP-a u skladu sa okvirnim NPP-om
3. Ocjenjivanje, evaluacija i akreditacija: Podrška ocjenjivanju i evaluaciji (testiranju)
4. Makroekonomska održivost: Izrada budžeta za osnovno i srednje obrazovanje; izrada srednjoročnog plana potrošnje Distrikta
5. Finansiranje obrazovnih institucija: Osnovno i srednje obrazovanje
6. Planiranje mreže institucija: Osnovno i srednje obrazovanje
7. Međuentitetska i međusektorska koordinacija: Učešće u vijećima osnovnog, srednjeg i srednjeg stručnog obrazovanja
8. Međunarodni odnosi i koordinacija: Bilateralna saradnja i preuzimanje obaveza koje su obavezujuće za pojedinačnu instituciju
9. EU integracija: Provedba i učešće u integraciji u EU
10. Informacioni sistem u obrazovanju: Prikupljanje podataka o osnovnom i srednjem obrazovanju

Preporuka 8. Kadrovske i budžetske posljedice u javnoj upravi u sektoru obrazovanja

Preraspodjela uposlenika i budžeta na različitim nivoima javne uprave će se razmatrati u sklopu izrade akcionog plana za sprovedbu preporuka (pogledati niže).

Preporuka 9. Dalja podrška donatora je preduslov za uspješnu provedbu preporuka

Promjene se ne provode same. Stoga, da bi se preporuke za promjene pomjerile sa misli i ideja na papiru ka vidljivim poboljšanjima koja će stanovnici osjetiti, neophodno je posjedovati kapacitet potreban za rukovođenje promjenama. Kapacitet koji može transformisati preporuke u odluke, zakonske promjene, institucionalne promjene koje će uticati na svakodnevno obavljanje funkcija. Iako su preporuke date u prethodnim dijelovima detaljne i daju dobru osnovu za dalju diskusiju, one će ostati samo ideje ukoliko se ne uspostavi adekvatan sistem rukovođenja promjenama.

U drugoj fazi komponente javne uprave u sektoru obrazovanja koji je dio dvogodišnjeg projekta koje finansira EU pod nazivom: Reforma općeg obrazovanja, biće izrađen akcioni plan. Izrada akcionog plana će biti zasnovana na preporukama iz ovog izvještaja i uključiće sve obrazovne vlasti u diskusiju o konkretnim koracima koje treba preduzeti da se reformira sistem javne uprave u obrazovanju.

10 PRAVNI ASPEKT

Iako gore navedene preporuke uključuju odvojene preporuke koje se tiču integracije u EU, važno je da se podvuče da će sve preporuke direktno ili indirektno doprinijeti EU integraciji.

Metodologija funkcionalnog pregleda se bavi samo funkcijama a ne nadležnostima što predstavlja zakonski termin kojim se određuju prava i obaveze različitih javnih tijela koje su određene zakonom. Stoga pravna posljedica preporuka koje se odnose na npr. premještanje neke funkcije iz jedne organizacije u drugu, je do neke određene mjere van opsega funkcionalnog pregleda. Funkcionalni pregled ne daje nikakve eksplicitne smjernice o tome da li će preporuke zahtjevati promjenu propisa, zakona, ustava ili se mogu sprovesti kroz memorandum o razumijevanju. Unatoč tome, Tim za pregled je, tokom procesa izrade preporuka, razmatrao i eventualne pravne posljedice.

Evidentno je da će preporuke koje su detaljno iznesene u ovom Izvještaju rezultirati promjenama u nadležnostima, uvođenjem novih i ukidanju starih.

Važno je primjetiti da je Ustavom BiH (članom III.3a) određeno da «sve vladine funkcije i ovlasti koje nisu izričito date u ovom Ustavu institucijama Bosne i Hercegovine, će biti funkcije entiteta.» Dalje, član III.1 dodjeljuje sljedeće odgovornosti institucijama BiH: vanjska politika, spoljnotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i plaćanje međunarodnih obaveza, politika/propisi vezani za pitanja imigracije/izbjeglica/azila, pitanja u vezi sa međunarodnim i međuentitetskim krivičnim propisima, komunikacije, transport i kontrola zračnog prometa.

Iako se pitanja vezana za obrazovanje ne navode izričito kao nadležnost BiH, jasno je da su funkcije iz sektora obrazovanja koje su vezane za integraciju u EU (međunarodne obaveze – pogledati i član III.2b) uglavnom u nadležnosti BiH.

Ostale funkcije na državnom nivou, a koje se odnose na ovaj Izvještaj i koje su u okviru sektora obrazovanja, prenose se saglasnošću entiteta (član III.5a) i Distrikta Brčko ili kroz formalnu promjenu Ustava.

Predložene institucije na državnom nivou se onda mogu uspostaviti i odgovarajući zakoni i propisi se mogu usvojiti.

Pregled sadržaja CD-a

Priloženi CD sadrži Završni izvještaj plus sve anekse. Svi dokumenti su napisani na četiri jezičke verzije i svaka verzija ima svoj direktorij (folder). Nazivi i sadržaj direktorija (foldera) je sljedeći:

1. Bosanski jezik

Završni izvještaj.

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja u Bosni i Hercegovini

Aneks 1: Aneks zakona i propisa

Aneks 2: Statistički aneks

Aneks 3: Profili institucija

Aneks 4: Obrazovne strategije

2. Srpski jezik

Završni izvještaj.

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja u Bosni i Hercegovini

Aneks 1: Aneks zakona i propisa

Aneks 2: Statistički aneks

Aneks 3: Profili institucija

Aneks 4: Obrazovne strategije

3. Hrvatski jezik

Završni izvještaj.

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja u Bosni i Hercegovini

Aneks 1: Aneks zakona i propisa

Aneks 2: Statistički aneks

Aneks 3: Profili institucija

Aneks 4: Obrazovne strategije

4. Engleski jezik

Završni izvještaj.

Funkcionalni pregled javne uprave sektora obrazovanja u Bosni i Hercegovini

Aneks 1: Aneks zakona i propisa

Aneks 2: Statistički aneks

Aneks 3: Profili institucija

Aneks 4: Obrazovne strategije