

**Bolognski proces naspram “vitalnog nacionalnog
interesa”:
Reforma visokog obrazovanja i
europske integracije u Bosni i Hercegovini**

Daria Duilović

Ovaj rad je napisan uz potporu Zaklade Otvoreno društvo BiH. Stavovi izraženi ovdje isključivo pripadaju autoru i ne oslikavaju nužno stavove Zaklade.

– Sa engleskog prevela Lejsa Hećimović –

© Daria Duilović, 2005

SADRŽAJ

1. SAŽETAK	3
2. UVOD.....	4
3. MEĐUNARODNI KONTEKST: BOLOGNSKI PROCES U EUROPI	8
3.1.Na pola puta: Zaključci samita Bolognskog procesa u Bergenu	12
3.2. Regionalni kontekst: Bolognski Proces u BiH, Hrvatskoj i SiCG	16
4. BiH: Europsko područje visokog obrazovanja naspram“Vitalnog nacionalnog interesa”	21
4.1. Novi zakonski okvir o visokom obrazovanju.....	27
4.2. Novi financijski okvir za visoko obrazovanje.....	34
4.3. Nova politički i strateški okvir.....	37
4.4. Novi institucionalni okvir	39
5. ZAKLJUČCI.....	46
6. PREPORUKE	48
7. BIBLIOGRAFIJA:	50

1. SAŽETAK

Glavni ciljevi ovog israživanja su da:

1. ispita i objasni jaz između trenutne situacije u sektoru visokog obrazovanja u BiH i konkretnih zahtjeva i standarda Bolognskog procesa, i
2. ponudi valjane i održive argumente – bazirane na detaljnoj analizi sektora – o tome kako i zašto bi za BiH bilo najkorisnije kada bi svoje probleme i nedostatke u oblasti visokog obrazovanja, naročito one koji se odnose na Bolognski proces, rješavala na razini države.

Da bi bio uključen u Europski prostor visokog obrazovanja do 2010. godine i postao euro-kompatibilan i konkurentan, sustav visokog obrazovanja u BiH mora hitno početi s ispunjavanjem zahtjeva Bolognskog procesa, i u isto vrijeme postati dugoročno održiv tako što će prevazići aktualne političke, financijske, institucionalne, administrativne i druge prepreke.

Kako bi se postigao taj cilj, proces reforme visokog obrazovanja potrebno je unaprijediti na najmanje četiri jednako važna fronta.

Prvo, na državnoj razini hitno treba uspostaviti novi zakonski okvir, koji će biti okrenut budućnosti i izgradnji Europskog prostora visokog obrazovanja, a ne staroj jugoslavenskoj tradiciji. (BiH je trenutno jedina europska država-popisnica Bolognske deklaracije bez novog zakona o visokom obrazovanju uskladenog sa zahtjevima Bolognskog procesa.) Drugo, revizija i harmonizacija okvira za financiranje visokog obrazovanja, primarno bazirana na formuli po studentu i po programu, izuzetno je bitna jer su postojeći financijski mehanizmi nepravedni, neefikasni i netransparentni, te pružaju mogućnost za diskriminaciju i istovremeno uzrokuju gubitak ionako minimalnih javnih sredstava koja se izdvajaju za visoko obrazovanje. Treće, okvir za politiku (policy) i strategiju razvoja sustava visokog obrazovanja također se treba donositi na državnoj razini, sa jasnom perspektivom regionalnog razvoja, posebice u poslijediplomskim studijama, znanosti i istraživanju. Konačno, i novi institucionalni okvir, u smislu restrukturiranog i integriranog sveučilišta, s ojačanom demokratičnošću, autonomijom i upravljanjem, je ključ za približavanje sustava visokog obrazovanja BiH Europskom prostoru visokog obrazovanja.

Prevedeno na BiH-specifične termina, ovo zahtijeva hitnu promjenu fokusa – političkog, ideološkog, etničkog itd. – visokog obrazovanja kakvo se danas nudi u BiH i podrazumijeva suvremen, demokratski, efikasan, održiv i pro-europski pristup sektoru. Primarna uloga sveučilišta – širenja znanja, znanstveno istraživanje i razvoj – nije se

naime nikad mijenjala, i ne smije – kao što je bilo pokušaja u BiH - biti svedena na očuvanje ničijeg “vitalnog nacionalnog”, institucionalnih ili interesa.

Reforma visokog obrazovanja u BiH može biti uspješna samo ukoliko se usvoje i realiziraju svi potrebni elementi, kao dijelovi jednog većeg mozaika. Neuspjeh u usvajanju i provedbi cijelog “paketa” bi neizbježno rezultirao novim nesporazumima i razlikama u sustavu visokog obrazovanja u BiH. Pri tome je važno imati na umu da je stvaranje novog okvira za visoko obrazovanje uvjet a ne cilj reforme.

Usvajanje novog zakonskog okvira, što je i jedan od post-prijemnih uvjeta Vijeća Europe i zahtjev Europskog partnerstva za BiH, trebao je biti prvi korak i glavno strateško “orudje” za oblikovanje reforme visokog obrazovanja, ali i on još uvijek nedostaje. Naime, ni nakon tri godine rada ni nakon šest nacrtâ, BiH ne samo da nema zakon o visokom obrazovanju, nego je neizvjesno i kada i u kom obliku će biti usvojen.

Nepostojanje ovog zakona bio je glavni razlog zbog kojeg je BiH završila na začelju među državama-članicama Bolognskog procesa na evaluacijskoj konferenciji održanoj 2005. godine u Bergenu.

Kako je izvjesno da sveobuhvatni i simultani pristup reformi visokog obrazovanja trenutno nije izvodiv, mogući – ali ne i izvjestan – pomak moglo bi biti brzo usvajanje nacrtâ zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine, koji ispunjava sve zahtjeve Bolognskog procesa, a što bi strategija i vremenski okvir za usvajanje tri preostala elementa.

I ovaj manje revolucionaran, a više realističan “korak-po-korak” pristup reformi visokog obrazovanja omogućio bi BiH sudjelovanje i napredak u Bolognskom procesu, i poboljšanje unutar sektora visokog obrazovanja.

Nažalost, činjenica da je 2006. godina izborna neće ni pomoći ni ubrzati reformu visokog obrazovanja. A svi koji su trenutno uključeni u, i zaduženi za ovu reformu u BiH, bilo da se radi o političarima, državnim službenicima, rektorima, dekanima ili profesorima, ne smiju – ni pod koju cijenu – dopustiti da visoko obrazovanje i studenti iz BiH ostanu van Europskog prostora visokog obrazovanja, u nemogućnosti da sa ostatkom Europe komuniciraju kao punopravni partneri.

2. UVOD

Obrazovanjem izravno oblikujemo uvjete našeg kulturnog, društvenog i gospodarskog rasta, te je upravo zato nužno da se svako društvo i država odredi i složi oko temeljnih ciljeva i vrijednosti koje moraju biti dio obrazovnog sustava te ih kao takve promovira.

Gore naznačeno postaje još očitije kada su u pitanju visoko obrazovanje i sveučilišta. Kao najviši i konačni stupanj obrazovnog sustava, oni oblikuju i otvaraju vrata u svijet odraslih i tržište rada za nove generacije.

Uloga visokog obrazovanja i sveučilišta postala je još značajnija u svijetlu usko koordiniranog paneuropskog pokreta kao odgovora na globalne obrazovne, znanstvene i istraživačke izazove, izgradnjom Europskog prostora visokog obrazovanja (EAHE), te implementiranjem brojnih zahtjeva Bolognskog procesa. (BP) do 2010.

Ukratko, BP je međuvladin politički proces koji istodobno predstavlja do sada najveću i najsveobuhvatniju reformu visokog obrazovanja u Europi, a usmjeren je ne samo ka studentima, nastavnicima i institucijama, nego također prema gospodarstvu i društvu.

Kako bi mladim generacijama pružili europsku budućnost i simbolično zatvorili začarani krug izolacije i (samo)uništenja koje je dominiralo regijom više od jednog desetljeća, oni koji odlučuju unutar političkih i akademskih krugova u zemljama bivše Jugoslavije sada se moraju angažirati na stvaranju visokoobrazovnog sustava na Balkanu koji će biti euro-kompatibilan i konkurentan.

Deset godina nakon završetka rata Bosna i Hercegovina se i dalje suočava sa ogromnim političkim, društvenim, i gospodarskim izazovima, te ostaje duboko podijeljena po pitanju etničke i zemljopisne/teritorijalne pripadnosti, sa svojim obrazovnim sustavom/sustavima, a takvi nazori mlade generacije drže svojim taocima.

Prevedeno u bosanskohercegovačke uvjete, ovo zahtijeva zamjenu političkog, ideološkog i etničkog fokusa visokog obrazovanja koje trenutno nudi većina sveučilišta u BiH, jednim modernim, demokratskim, učinkovitim, održivim, tržišno i europski orijentiranim pristupom ovoj oblasti. Primarna uloga sveučilišta – širenje znanja, istraživanje i razvoj – nije se mijenjala tijekom povijesti, te se ne bi trebala svesti na očuvanje bilo čijeg “*vitalnog nacionalnog interesa*”.

Kako bi postigli gore spomenute ciljeve, proces reforme visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini treba unaprijediti na **četiri** manje-više podjednako važna fronta.

Prvo, potreban je novi **zakonski okvir** na državnoj razini, koji će se više orijentirati ka Europskom prostoru visokog obrazovanja nego ka bivšoj jugoslovenskoj tradiciji a koji će više voditi računa o studentima nego namještenicima u visokom obrazovanju. Drugo, reforma i harmoniziranje financijskog okvira visokog obrazovanja prije svega zasnovana na formuli *po studentu* i *po programu* je esencijalna, budući da su trenutačni mehanizmi nejednaki, neučinkoviti, pružaju različite prilike za diskriminaciju i rezultiraju u gubitku ionako minimalnih resursa. Treće, **politički** i **strateški okvir** bi također trebalo postaviti na državnoj razini, s jasnom perspektivom da se promakne na regionalnu razinu, naročito za poslijediplomske studije i istraživanja. Konačno, novi **institucionalni okvir**, restrukturirani i integrirani sveučilišni sustav, u smislu pojačane demokracije,

autonomije, upravljanja i rukovođenja, je posljednji ključni aspekt približavanja sustava visokog obrazovanja Bosne i Hercegovine Europskom prostoru visokog obrazovanja.

Svi ovi elementi moraju se razmatrati u “paketu” a ne kao serija nepovezanih instrumenata. Neusvajanje i nesprovođenje cjelovitog paketa bi neizbježno rezultiralo serijom novih nesporazuma i razlika. Premda je postalo jasno da se svi ovi elementi ne mogu istodobno implementirati, bilo bi nužno da se makar usvoji vremenski okvir i redoslijed za njihovo implementiranje.

Temeljeno na postojećim iskustvima i praksi, postojećim nacrtanim i radnim dokumentima, nedavnim konferencijama o reformi visokog obrazovanja u BiH i regiji, kao i razgovorima sa nadležnim političkim vlastima, predstavnicima međunarodne zajednice i sveučilišta, u ovoj studiji biti će prezentirana i detaljno analizirana ova četiri elementa i njihova relevantnost za ukupnu reformu visokog obrazovanja, s tim da će naglasak ostati na (novom) zakonu o visokom obrazovanju.

Kao prvi formalni korak u pravom smjeru, BiH je 2003. godine potpisala Bolognsku deklaraciju kao i Lisabonsku konvenciju o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju¹, te time službeno postala punopravni član Bolognskog procesa. Ovim su BiH otvorena vrata pristupa Europskom području visokog obrazovanja, ali je na BiH ostalo da što brže i što učinkovitije krene naprijed kako bi nadoknadila već izgubljeno vrijeme.

Od tada su mnogi ciljevi i mnogi rokovi bili postavljeni i propušteni uključujući i rano usvajanje Zakona o visokom obrazovanju na državnoj razini kao ključnog strateškog (policy) instrumenta za opću reformu visokog obrazovanja. Nesumnjivo je odsustvo ovog vitalnog čimbenika prouzročilo da se BiH – na konferenciji evaluacije srednjeročnih ciljeva održanoj u u Bergenu u svibnju 2005. godine – plasira na samo dno među 40 članica Bolognskog procesa.

Prošlogodišnji stipendisti ovo programa su u studiji ispitivanja politike i prakse bosanskohercegovačkih sveučilišta osporili presudni značaj državnog zakona za opći uspjeh reforme visokog obrazovanja, uz argumente da se neke od ključnih karakteristika reforme mogu i trebaju sprovesti putem već postojećeg zakonodavstva.²

Čak ako se ovakav pristup, u nekim aspektima ili do nekog stupnja, može opravdati, ova studija će pokušati dokazati i pojasniti zašto današnjoj BiH samo zakon o visokom obrazovanju na državnoj razini – koji je odgovarajuće usklađen sa zahtjevima Bolognskog procesa - ostaje prvi i najznačajni preduvjet za uspješnu reformu ove oblasti.

Ciljevi Bolognskog Procesa i Europskog područja visokog obrazovanja mogli bi vjerojatno biti postignuti bez donošenja odgovarajućih zakona, formalnim ili čak neformalnim sporazumima različitih sudionika visokog obrazovanja, no to bi bilo

¹ Ratificirana 2004. godine

² Djipa Dino et al: “Policy of student examination at BiH universities: Testing discrimination – A case for reforms?”, OSF BiH, Policy Development Fellowship Program 2005

moguće postići samo u situaciji općeprihvaćenih zajedničkih vrijednosti i ciljeva svih zainteresiranih strana, to jest unutar potpuno drugačije političke, zakonske i institucionalne kulture, npr. u Skandinaviji, ali ne i u današnjoj BiH.

Cjelokupno prethodno iskustvo u obrazovanju i drugim vitalnim reformama u BiH podupire stajalište da se dosljedno i obvezatno sprovođenje jedinstvenog standarda u bilo kojoj oblasti, uključujući reformu visokog obrazovanja³, diljem BiH trenutačno može postići samo zakonom na državnoj razini koji također mora sadržavati odgovarajuće mehanizme za sprovođenje istog.

Rad na ovom zakonu – u skladu sa specifičnostima post-pristupnih zahtjeva Vijeća Europe i elemenata Bolognskog procesa – počeo je u prosincu 2002. godine u Beču, sa stručnjacima i pod pokroviteljstvom Vijeća Europe. Od tada su prošle više od tri godine, a BiH još uvijek nema Zakon o visokom obrazovanju.

Nažalost, kako trenutačno stoje stvari⁴, temeljene na kratkoj povijesti i javno izrečenim političkim i institucionalnim stavovima većine političkih stranaka te pojedinih sveučilišta, možemo biti sigurni da BiH neće dobiti Zakon o visokom obrazovanju prije početka slijedeće akademske godine⁵, niti kakav će biti konačan sadržaj i opseg tog zakona.

Nakon što je Parlament Bosne i Hercegovine odbio *prvi nacrt* Zakona o visokom obrazovanju u srpnju 2004. godine, Ministarstvo civilnih poslova oformilo je radnu skupinu sa zadatkom da izradi novi nacrt zakona. Rad je završenu u prosincu 2004. godine, ali *drugi nacrt*, opisan kao “meki zakon”⁶, nije dobio prvobitnu političku potporu i nije bio prezentiran niti se o njemu vodila rasprava izvan radne skupine. Jedan parlamentarni zastupnik podnio je *treći nacrt* izravno pred Parlament BiH u proljeće 2005. godine. Ovaj nacrt je trenutačno *de jure* još uvijek u Parlamentu BiH, ali je *de facto* već odbijen kao nedovoljan i neadekvatan. Paralelno sa *trećim nacrtom*, *četvrti nacrt* postojao je u obliku internog radnog dokumenta Ministarstva civilnih poslova od proljeća 2005. godine, te je, prema najavama ministra, trebao biti predstavljen Parlamentu BiH u jesen 2005.

Umjesto toga, sredinom listopada 2005. godine, predložen je novi pristup izradi i usvajanju Zakona o visokom obrazovanju, kada je premijer BiH ponudio rukovodeću ulogu u uspostavljanju i radu posebnog **Radnog tijela za Zakon o visokom obrazovanju** s osnovnim zadatkom da se izradi *peti nacrt* Zakona o visokom obrazovanju, fokusiranog na Bolognski proces i zahtjeve Lisabonske konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, koji bi mogao biti brzo usvojen, a bio bi prihvatljiv za sve zainteresirane strane. Prvu radnu verziju takvog zakona su 16 prosinca 2005. godine prezentirali i dali joj podršku premijer i drugi članovi

³ Ovo, između ostalog, uključuje financiranje, osiguranje kvalitete, integraciju sveučilišta, uvođenje dvocikličnog sustava i ECTS...

⁴ ožujak 2006. godine.

⁵ Početak slijedeće akademske godine, listopad 2006., se nažalost poklapa sa slijedećim općim izborima u BiH.

⁶ “blagi zakon” obično podrazumijeva da zakon postavlja standarde i kriterije ali nema moći da ih propiše i nametne.

proširenog Koordinacijskog odbora za gospodarski razvoj i europske integracije Bosne i Hercegovine.⁷

Ova verzija Zakona o visokom obrazovanju se bavi nekim ali ne i svim nužnim aspektima reforme visokog obrazovanja: ona na pravi način obrađuje zakonodavne i institucionalne aspekte, dotiče se policy i strateškog aspekta, ali ne i financijskog aspekta.

Lako uočljiv zaključak u svezi dogovorenih ograničenja ovog nacrtu bio je da je postignut širi politički kompromis kako bi se brzo krenulo u sprovođenje zahtjeva iz Bolognskog procesa i Lisabonske konvencije, a pri čemu su svjesno izostavljeni financiranje, istraživanje i neki drugi značajni aspekti visokog obrazovanja koji bi u kasnijoj fazi bili regulirani posebnim zakonima. No, unatoč općim očekivanjima, tri mjeseca kasnije, ovaj nacrt još uvijek nije podastrijet Vijeću ministara.

Konačno, krajem veljače 2006. godine, Sveučilište iz Mostara uputilo je svoju šestu verziju nacrtu Zakona o visokom obrazovanju i znanosti na niz adresa uključujući Vijeće ministara i Parlament, kao i međunarodne organizacije.

Zbog mogućeg dalekosežnog utjecaja na društvo i gospodarstvo – zajedno sa nekim drugim gorućim pitanjima kao što su reforma policije ili ustavne promjene – reforma visokog obrazovanja će se neko izvjesno vrijeme⁸ nalaziti na vrhu političke, akademske i javne agende Bosne i Hercegovine.

Političke i nacionalne (etničke) opstrukcije i prepreke, kao i nedostatak političke volje će se iznova ponavljati kao razlozi za neuspjeh nužnih promjena. Nesumnjivo, to one stvarno jesu. Međutim, jedan od nalaza ove studije potvrđuje postojanje drugog snažnog razloga (koji je do sada ostao uglavnom skriven iza političke retorike): institucionalne opstrukcije pojedinih fakulteta, pa čak i pojedinačnih profesora.

Ovo nije specifičan problem BiH, i može se naći kako kod naših zapadnih tako i kod istočnih susjeda, u Hrvatskoj i Srbiji⁹ i Crnoj Gori. Bitno je znati da se, kada konačno prevaziđemo političke opstrukcije, moramo uhvatiti u koštac s institucionalnim i profesionalnim opstrukcijama reforme visokog obrazovanja, s nadom se da će se one pojaviti tek u fazi sprovođenja, a ne fazi izrade zakona.

2. MEĐUNARODNI KONTEKST: BOLOGNSKI PROCES U EUROPI

Premda ne postoji jedinstvena obrazovna politika u Europskoj Uniji, u posljednjem desetljeću 20. stoljeća prepoznato je da je jedini izlaz za unapređenje visokog

⁷ Proširen sudjelovanjem dva ministra obrazovanja koji ne sudjeluju redovito u radu ovog tijela.

⁸ Najbolji dokaz ovoj izjavi je činjenica da, uključujući ovu, postoje tri studije pod pokroviteljstvom OSF BiH Policy Development Fellowship Program za 2004. i 2005. godinu koje se bave reformom visokog obrazovanja u BiH.

⁹ U slučaju Srbije ova vrsta opstrukcije imala je ogromne negativne posljedice: više detalja će biti navedeno/objašnjeno kasnije.

obrazovanja, ako Europska unija i Europa želi ostati konkurentna u znanosti i istraživanjima te odgovoriti adekvatno na sve prisutnije globalne izazove u ovoj oblasti, sveobuhvatna i usklađena strukturna i sustavna reforma oblasti visokog obrazovanja, danas poznata kao Bolognoski proces. Njegova povijest je kratka, ali vrlo dinamična i dalekosežna.

Koncept Bolognoskog procesa službeno je predstavljen široj bosanskohercegovačkoj javnosti u Strategiji reforme obrazovanja¹⁰, kojeg su zajednički pripremili predstavnici domaćih obrazovnih vlasti i institucija, kao i predstavnici međunarodne zajednice, a kojeg su u studenom 2002. godine podržala sva Ministarstava obrazovanja u BiH i Vijeće za provedbu mira u BiH.

Od tada je bilo puno razgovora i aktivnosti koje teže boljem razumijevanju, prihvaćanju, sudjelovanju i sprovođenju Bolognoskog procesa u Bosni i Hercegovini. Premda je on postao popularna tema mnogih akademskih i neakademskih rasprava, Bolognoski proces i njegovi elementi su nerijetko bili pogrešno interpretirani kako bi se uklopili u specifične političke, nacionalne, akademske i ostale domaće agende.

Kako je Bolognoski proces istodobno međunarodni kontekst i cilj reforme visokog obrazovanja u BiH, ova studija će, što je moguće kraće, predstaviti njegov razvoj i elaborirati njegove ključne elemente, budući da on predstavlja značajne faze općeg uspjeha reforme visokog obrazovanja u BiH.

Kao što je to ukratko sažeo jedan od njegovih očeva, Dr Per Nyborg¹¹, na konferenciji o *Upravljanju i reformi visokog obrazovanja u BiH* održanoj u Sarajevu u rujnu 2005. godine, kao konačni cilj Bolognoskog Procesa:

«Europsko područje visokog obrazovanja nije jedinstven, ujedinjen sustav visokog obrazovanja, nego skupina nacionalnih sustava koji se razvijaju sukladno zajednički dogovorenim načelima i strukturama, koji počiva na uzajamnom povjerenju i transparentnosti zemalja kao i institucija visokog obrazovanja koje u njemu sudjeluju.»¹²

Proces je preuzeo ime od Bolognoske deklaracije, koju su 19. lipnja 1999. godine potpisali ministri obrazovanja 29 zemalja Europe¹³, kao konačni dio sastanka o reformi visokog obrazovanja u Europi, koji je također uključio znatan broj predstavnika akademske zajednice, međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija.

¹⁰ “Pet obećanja o obrazovanju: Strateški dokument o reformi obrazovanja BiH”, OSCE BiH, Sarajevo, studeni 2002 (dostupan na <http://www.oscebih.org>)

¹¹ Šef Bolognoskog tajništva Berlin - Bergen, I Odjel za visoko obrazovanje Vijeća Europe.

¹² Nyborg, Per: iz prezentacije uvodničara “Reforme visokog obrazovanja – što je u pitanju? *Pozadina: Bolognoski proces*”, iznjet na konferenciji “Upravljanje visokim obrazovanjem i reforma u BiH”, 14.&15.rujna 2005. godine

¹³ Slovenija je bila među 29 zemalja koje su potpisale izvornu Bolognosku deklaraciju, kao jedina zemlja bivše Jugoslavije.

Konačan cilj Procesu je da se do 2010. godine uspostavi Europski prostor visokog obrazovanja (EHEA), utemeljen na načelima kvalitete i transparentnosti, u kojem će se osoblje i studenti s lakoćom moći kretati, te imati značajna priznanja njihovih kvalifikacija (ranije Lisabonska Konvencija o priznavanju kvalifikacija visokog obrazovanja, potpisana 11. travnja 1997.).

Opći prvobitni cilj Bolognskog procesa oslikava se u šest glavnih ciljeva/aktivnosti koje su definirane u Bolognskoj deklaraciji:

1. sustav lako **čitljivih i usporedivih stupnjeva obrazovanja**, uključujući sprovođenje **Dodatka diplomi**;
2. sustav bitno temeljen na **dva glavna ciklusa** (prvi relevantan za tržište rada; a drugi ciklus zahtijeva završetak prvog);
3. sustav akumuliranja i prijenosa kredita (**ECTS**);
4. **mobilnost** studenata, nastavnika, istraživača, itd;
5. suradnja u **osiguranju kvalitete**;
6. **Europska dimenzija** visokog obrazovanja.

Važan cilj ovog Procesu je unaprijediti visoko obrazovanje u transparentan i uzajamno priznat sustav u Europi koji bi raznolike nacionalne sustave zamijenio zajedničkim okvirom temeljenim na dva glavna ciklusa, dodiplomskom i poslijediplomskom, te priznao različite načine na koji su iste stečene.

To također naglašava značaj visokog obrazovanja za razvoj demokratskih vrijednosti i vrijednosti raznolikosti kultura i jezika kao i sustava visokog obrazovanja, koji vode ka osebujnoj “**demokratskoj kulturi**” i promiče potrebu za studentskom participacijom.

Ovakva “demokratska kultura” se također odražava na opći trend povećanja autonomije sveučilišta i reduciranja državne intervencije. Moderno europsko shvaćanje autonomije sveučilišta (koja se financiraju iz javnih sredstava) temelji se na konceptu integriranog i otvorenog sveučilišta, koje ima pravni subjektivitet i djeluje na osnovu transparentnih internih pravila i mehanizama nužnih za ispunjenje svih zahtjeva unutar EHEA definiranih u Bolognskom procesu.

Da bi smo razvili europsku dimenziju visokog obrazovanja i mogućnosti zapošljavanja diljem Europe, oblast visokog obrazovanja ima zadatak povećati razvoj modula, predmeta i nastavnih planova i programa s “europskim” sadržajem, orijentacijom ili organizacijom na svim razinama. Ovo se poglavito odnosi na module, predmete i

nastavne planove i programe koji se nude u **partnerstvu institucija visokog obrazovanja iz različitih zemalja**, a koje vode priznavanju **zajedničkih akademskih stupnjeva**.

Jačanje europske dimenzije također znači i sustavnu izgradnju **europskog identiteta** putem visokog obrazovanja, kao pod- ili nadidentita, koji bi paralelno egzistirao sa nacionalnim identitetom svih građana Europe.

Važan korak naprijed bio je također stvarno priznanje studenata kao “sposobnih, aktivnih i konstruktivnih partnera”, sa naglaskom na suradnji različitih sudionika visokog obrazovanja. Npr., prihvaćeno je i formalno priznato da su studenti bili ključni u davanju **socijalne dimenzije** Procesu, te za priznanje obrazovanja kao javnog dobra i javne odgovornosti.

Nakon Bologne uslijedila su tri sastanka strateške evaluacije na razini ministara obrazovanja, uz sudjelovanje i dugih značajnih sudionika u Procesu, koji su organizirani u Pragu¹⁴ (2001.), Berlinu¹⁵ (2003.) i Bergenu¹⁶ (2005.). Sljedeći je planiran za 2007. godinu u Londonu.

Na početku nisu bila postavljena nikakva pravila niti planovi za nakadne aktivnosti Bolognske deklaracije iz 1999. godine. Ministri su se samo složili da će se susresti za dvije godine.

No kada su se ministri sastali u Pragu 2001. godine, potvrdili su potrebu da se uspostavi struktura za aktivnosti praćenja. **Bolognska skupina za praćenje (BFUG)**¹⁷ utemeljena je i sastavljena od predstavnika svih zemalja članica i Povjerenstva Europske Unije¹⁸ a predsjedavanje je preuzela rotirajuća zemlja-predsjedavajuća EU.

BFUG trebala je biti nužna *poveznica između nacionalne sprovedbe i međunarodne suradnje*. Ministri su Skupini za praćenje povjerali zadatak stalnog evaluiranja te pripreme detaljnih izvješća o napretku sprovođenja dogovorenih prioriteta za period između dva sastanka (svake dvije godine). Također je uspostavljen i odbor kojim predsjedava zemlja-predsjedavajuća EU sa zadatkom da nadgleda posao Bolognske skupine između sastanaka.

¹⁴ Hrvatska je postala punopravni član Bolognoskog procesa na međuministarskoj konferenciji u Pragu.

¹⁵ BiH, Makedonija i SiCG postale su punopravne članice na međuministarskoj konferenciji u Berlinu.

¹⁶ Nakon posljednjeg proširenja na konferenciji u Bergenu, BP trenutačno uključuje 45 država-članica.

¹⁷ BiH je članica BFUG-a od 2003. godine.

¹⁸ EU Povjerenstvo financira rad BFUG-a, kao i broja drugih aktivnosti u svezi Bolognskog Procesu, unutar okvira “Programa Sokrat”. Glavni ciljevi uključuju poboljšanje europske dimenzije na svim razinama obrazovanja unutar EU, pomažući suradnju i mobilnost građana EU putem obrazovanja itd. Sastoji se od 8 pod-programa uključujući “Erasmus”: program za visoko obrazovanje.

Na sastanku u **Pragu**¹⁹ 2001. godine tri nova specifična cilja/pravca djelovanja uključena su u Bolognski proces:

1. Izrada strategije **cjeloživotnog učenja** u visokom obrazovanju koja bi dugoročno jamčila mogućnosti zapošljavanja;
2. **Uključivanje sveučilišta i drugih institucija visokog obrazovanja i studenata** kao kompetentnih, aktivnih i konstruktivnih **partnera** u uspostavljanju i formiranju Europskog prostora visokog obrazovanja;
3. Promidžba i razvoj **privlačnosti europskog visokog obrazovanja** za studente iz Europe i drugih dijelova svijeta.

Na sastanku u **Berlinu**²⁰ 2003. godine, uključena su još dva specifična cilja/ pravca djelovanja u Bolognski proces:

1. **Europski prostor visokog obrazovanja i Europski prostor istraživanja** trebaju se razvijati skupa kao dva stuba **“Europe znanja”**;
2. **Doktorska razina** trebala je biti uključena kao treći ciklus za priznanje značaja istraživanja i istraživačke obuke kao sastavnog dijela interdisciplinarnosti i visokog obrazovanja diljem Europe.

Ministri su pojedinačno zamolili institucije visokog obrazovanja da povećaju ulogu i značaj istraživanja za tehnološku, društvenu i kulturnu evoluciju i potrebe društva. Oni su također naglasili potrebu za intenziviranjem napora na **institucionalnoj, nacionalnoj, i europskoj razini**.

3.1. Na pola puta: Zaključci samita Bolognskog procesa u Bergenu

S pogledom uperenim ka konačnom cilju postavljenim za 2010. godinu, odnosno uspostavljanjem EHEA, ministri su u Berlinu zadužili Skupinu za praćenje za organiziranje evaluacijskog procesa u vremenu do njihovog sljedećeg samita u Bergenu 2005. godine, te za pripremu detaljnog srednjoročnog izvješća (“na pola puta”) o napretku i sprovođenju tri dogovorene oblasti srednjoročnog prioreteta.

Te prioritete oblasti su bile:

¹⁹ “Prague Communiqué” se može pronaći na <http://www.bologna-prague2001>

²⁰ Berlin Communiqué se može pronaći na <http://www.bologna-berlin2003>

- 1. Osiguranje kvalitete:** (u ovoj kategoriji bila su evaluirana četiri elementa: stanje sustava osiguranja kvalitete, ključni elementi sustava evaluacije, stupanj sudjelovanja studenata i stupanj međunarodnog sudjelovanja, suradnje i umrežavanja);
- 2. Dvociklični sustav stupnjeva obrazovanja:** (U ovu kategoriju spadala su tri evaluirana elementa: stanje sprovođenja dvocikličnog sustava, stupanj uključenosti studenata u dvociklični sustav, te prijelaz iz prvog u drugi ciklus);
- 3. Priznavanje diploma i vremena studiranja:** (u ovoj kategoriji bila su evaluirana slijedeća tri elementa: Stanje primjene Dodatka diplomi, ratifikacija Lisabonske konvencije o priznavanju i stanje implementacije ECTS).

Ova evaluacija “na pola puta” trebala je osigurati pouzdane informacije o tome kako napreduje Bolognski proces, te ponuditi mogućnost poduzimanja korektivnih mjera, tamo gdje za njima bude postojala potreba.

Ključni nalazi/zaključci Bergenskog samita²¹ su da Bolognski process ne samo da funkcioniра, nego funkcioniра vrlo dobro (na skali od 1 do 5, prosječna opća ocjena je 3.93). Velika većina zemalja posvećena je zajedničkim ciljevima i podciljevima. Europska sveučilišta i studenti trenutačno uživaju bolje i otvorenije visoko obrazovanje, s boljom mobilnošću, transparentnošću, prijenosom i priznanjem kvalifikacija nego što je to bilo na početku Procesа 1999. godine.

Pojašnjenje kodeksа boja korištenih u Bolognskom izvješću:

Zelena	Odlična izvedba (5)
Svijetlo zelena	Vrlo dobra izvedba (4)
Žuta	Dobra izvedba (3)
Narandžasta	Učinjen je izvjestan napredak (2)
Crvena	Učinjen je tek mali napredak (1)

Slijedeća tabela daje sažetak broja zemalja koje su u svakoj od kategorija boja ocijenjeni

²¹ Svi dokumenti koji se odnose na srednjoročnu reviziju BP I ministarsku konferenciju u Bergenu dostupni su na: <http://bologna-bergen2005.no>

po tri prioriteta pravca djelovanja: **osiguranje kvalitete, dvociklični sustav stupnja obrazovanja i priznanje diploma i duljina studiranja.**

Sažetak prosječnog bodovanja za tri prioriteta pravca djelovanja²²

Pravac djelovanja	Broj zemalja u svakoj od kategorija boja				
	Zelena	Svijetlo zelena	Žuta	Narandžasta	Crvena
Osiguranje kvalitete	15	13	7	8	0
Dvociklični sustav stupnjeva obrazovanja	18	13	4	6	2
Priznavanje diploma i duljina studiranja	14	20	9	0	0
Ocjena za sva tri pravca	10	19	11	3	0

Ova tabela također potvrđuje kako dobro funkcionira Bolognski proces. Skoro sve zemlje-sudionice započele su proces reforme slijedeći pravce koje su artikulirali ministri u Bologni 1999. godine. Velika većina, dvije trećine (ili 67,44 %) zemalja spada u kategorije “odlična izvedba” ili “jako dobra izvedba”, jedna četvrtina (ili 25,58%) u kategoriji “dobra izvedba”, manje od 10 zemalja (ili 6,97%) u kategoriji “učinjen

²² Dok postoji 40 zemalja-članica BP, postoje dva odvojena rezultata za tri zemlje: Belgija (za flamansku i francusku zajednicu), Srbiju i Crnu Goru, i Ujedinjeno Kraljevstvo (Engleska, Wels i Sjeverna Irska zajedno, i Škotska odvojeno).

izvjestan napredak”. U tom smislu, ministri kao i drugi sudionici visokog obrazovanja mogu se pouzdati da je **EHEA počeo poprimati željeni oblik**.

Od tri srednjoročna prioriteta najveći napredak je postignut u oblasti **Priznavanja stupnja obrazovanja i vremena studiranja**, gdje je velika većina zemalja učinila izvrstan napredak, s prosječnom ocjenom 4,1 (ovo prije svega oslikava broj zemalja koje su ratificirale Lisabonsku konvenciju o priznavanju).

Drugi najbolji rezultat, ocijenjen prosječnom ocjenom 3,9, postignut je u oblasti **dvocikličnog sustava diploma**, potvrđujući da je velika većina zemalja učinila odličan ili vrlo dobar napredak u ovoj oblasti, te su sve – izuzev jedne – počele implementirati dvociklični sustav u 2005. godini.

Na dnu spiska, no također s visokom ocjenom od 3,8, učinjen je napredak na području **osiguranja kvalitete (QA)**. Premda je velika većina zemalja učinila odličan ili vrlo dobar napredak u razvoju i provedbi svojih sustava za osiguranje kvalitete, mali broj zemalja ozbiljno zaostaje u ovoj oblasti. Glavnu zajedničku zabrinutost predstavlja to što u mnogim zemljama **studenti nisu uključeni ili nisu dovoljno uključeni u postupke za osiguranje kvalitete**²³.

Na sastanku u Bergenu 2005. godine, u Bolognski proces uključeni su slijedeći novi specifični ciljevi / pravci djelovanja:

1. usvajanje **sveobuhvatnog okvira za kvalifikacije u EHEA** (uključujući generički opis svakog ciklusa koji se temelji na rezultatima učenja i sposobnostima) i **elaboriranje nacionalnih okvira koji su bili usklađeni sa sveobuhvatnim okvirom**;
2. učiniti **kvalitetno visoko obrazovanje jednako dostupnim za sve** (te u tom smislu uključiti podatke o socijalnoj i ekonomskoj situaciji studenata zemalja-sudionica BP u buduće evaluacije);
3. inicijativa **formalnog angažmana sa organizacijama poslodavaca** na nacionalnoj razini;
4. poboljšanje sustava nagrađivanja i priznanja **zajedničkih stupnjeva obrazovanja**, uključujući doktorantsku razinu.

²³ “Bologna Process Stocktaking: Report (a report from a WG appointed by BFUG to the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education)”; Norwegian Ministry of Education and Research & Socrates, Bergen 2005

Pripremajući se za 2010. godinu, više u političkom smislu, ministri su izrazili predanost: “zagovaranju načela javne odgovornosti za visoko obrazovanje u kontekstu složenih modernih društava. Budući da se visoko obrazovanje nalazi na križanju istraživanja, obrazovanja i inovacija, ono je također ključ europske konkurentnosti. Kako se približavamo 2010. godini, poduzimamo sve kako bi osigurali da institucije visokog obrazovanja uživaju neophodnu autonomiju za sprovođenje dogovorenih reformi, te prepoznamo potrebu za održivim financiranjem ovih institucija.”²⁴

«Krupni plan» Bolognskog procesa, kao što je prezentirano na konferenciji u Bergenu, je prilično ružičast: BP je uspješan, BP je dobra vijest i pokazuje da su ovaj kolektivni dragovoljni proces među vladama njeni članovi shvatili vrlo ozbiljno. BP jednako koristi institucijama visokog obrazovanja i studentima zato što stvara bolji, konkurentniji i otvoreniji prostor visokog obrazovanja, sa već vidljivim učincima u većini zemalja koje imaju aspiraciju da završe EHEA do 2010. godine.

Nema sumnje da će nedavno usvojeni proračun EU za period od 2007-2013., sa značajno povećanim ulaganjem u visoko obrazovanje i istraživanje, kao i implementacija Lisabonske Agende, još više doprinijeti uspješnom završetku i funkcioniranju EHEA.

Unutar Europske Unije i njenih članica dogovoreni su također zahtjevniji ciljevi. Najviši dužnosnici država i vlada složili su se na proljetnom samitu u Lisabonu u ožujku 2000. godine o cilju da se do 2010.godine EU učini "**najkonkurentnijim i najdinamičnijim gospodarstvom u svijetu koje je temeljeno na znanju, sposobnim za održiv gospodarski rast sa više posla i boljih poslova te veću društvenu koheziju**".

Kao jedan od općih prioriteta Europske Unije, ovaj sporazum, poznat kao **Lisabonska strategija** (ili Lisabonska agenda), redovito se aktualizira i revidira a šefovi država i vlada se godišnje sastaju u ožujku kako bi revidirali napredak ovog cilja i odlučili o budućim strategijama.

2.2. Regionalni kontekst: Bolognski Proces u BiH, Hrvatskoj i SiCG

Kao što se moglo i očekivati, samit Bolognskog procesa u Bergenu u svibnju 2005. godine samo je potvrdio ono što su svi sudionici visokog obrazovanja znali: BiH zaostaje

²⁴ Iz Bergen Communiqué.

za ispunjenjem doslovno svih zahtjeva Bolognskog procesa. Isto vrijedi za Srbiju²⁵, dok su Hrvatska i Crna Gora donekle uspješnije.

Dok je opća ocjena za Hrvatsku i Crnu Goru²⁶ označena žutom bojom ili ocjenom “dobra izvedba”, BiH i Srbija, skupa sa Andorom²⁷, bile su jedine zemlje unutar Bolognskog procesa čiji su opći srednjoročni rezultati u sprovođenju dogovorenih ciljeva označeni naradžastom ili ocjenom “učinjen je izvjestan napredak”.

Zanimljivo je primijetiti da su u sva tri slučaja (premda to nije specifično evaluirano, to se može vidjeti iz dodatnih komentara koji se nalaze u prilogu kartona s ocjenama za svaku zemlju), za ovo glavni razlog nepostojanje Zakona o visokom obrazovanju primjereno usklađenog sa Bolognskim procesom i EHEA zahtjevima.

Od optimističnog, svijetlo-zelenog scenarija šire Europe, mi se sada krećemo ka žuto-narančastom (u previše aspekata čak crvenom) scenariju naše mikroregije: BiH, Hrvatska i SiCG, ostavljajući po strani Sloveniju (svijetlo zelena) i Makedoniju (žuta).

Glavni razlog za ovu umjetnu “podjelu” područja bivše Jugoslavije na “užu” i “širu” regiju je činjenica **potpune uzajamne razumljivosti** službenih “jezika” BiH, Hrvatske i SiCG, te njenih mogućih prednosti.

No prije nego istražimo moguće povoljne preduvjete i prednosti tijesne suradnje u reformi visokog obrazovanja između BiH, Hrvatske i SCG, vratimo se nakratko nacionalnim izvješćima koje su ove tri zemlje pripremile za Bergenski samit.²⁸

I bez detaljne analize ne postoji sumnja da se od zemlje do zemlje visoko obrazovanje percipira i tretira bitno drugačije. Za Hrvatsku, no i za Srbiju i Crnu Goru, to je oblast od izrazitog značaja za državu i društvo, a u Hrvatskoj je to također dio nacionalnog ponosa. To je oblast odgovornosti jedinstvenog državnog ministarstva/ministra, te stoga područje u kojem država aktualizira brojke i statistike koje su dostupne i prezentirane, što nažalost nije slučaj za BiH. Hrvatska i Srbija i Crna Gora imale su i posebne timove koji su bili potpomognuti institucijama specijaliziranim za visoko obrazovanje (agencije i vijeća) koja su radila na izradi izvješća. U BiH to je bilo više “predstava-jednog-čovjeka”, sa izvjesnom potporom međunarodne zajednice te minimalnom potporom nevladinih udruga, uglavnom temeljenim na dokumentu-duhu – nacrtu Zakona o visokom obrazovanju koji je Parlament Bosne i Hercegovine odbio u ljeto 2004. godine, sa previše pitanja iz standardnog upitnika koja su ostala neodgovorena. Premda niti puno detaljnije izvješće, sa svim odgovorenim pitanjima nije pomoglo Srbiji da dobije bolju opću ocjenu od Bosne i Hercegovine, to šalje važnu poruku o načinu kako ove dvije zemlje tretiraju kako Bolognoski proces tako i reformu visokog obrazovanja.

²⁵ Kao što je već pojašnjeno, Srbija i Crna Gora bile su evaluirane odvojeno.

²⁶ Ukupno, opća izvedba 11 zemalja spada u ovu kategoriju.

²⁷ Andora nema čak niti sveučilište, pa je to jedan od glavnih razloga za ovakav rezultat.

²⁸ Dostupno također na: www.bologna-bergen2005.no

Kao rezultat, slijedeće informacije se mogu naći u izvješćima Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije i Crne Gore:

BiH	Hrvatska	Srbija	Crna Gora
<p>Odgovorno tijelo: Nema središnjeg organa, nego Ministarstvo obrazovanja RS, kantonalna Ministarstva, i Ministarstvo civilnih poslova</p> <p>Javna sveučilišta: 8</p> <p>Studenata: oko 100.000²⁹</p> <p>Zakon o visokom obrazovanju:</p> <p>Parlament odbio nacrt ENIC/NARIC: da u odbijenom nacrtu Zakona o visokom obrazovanju</p> <p>Agencija za osiguranje kvalitete: da, u odbijenom nacrtu Zakona o visokom obrazovanju</p>	<p>Broj stanovnika: 4,5 milijuna</p> <p>Odgovorno tijelo: Ministarstvo obrazovanja</p> <p>Javna sveučilišta: 6 (Zagreb, Osijek, Rijeka, Split, Zadar i Dubrovnik)</p> <p>Fakulteti: 85</p> <p>Uposleni: 9.787</p> <p>Studenti: 150.000 (12.000 na privatnim visokoškolskim institucijama)</p> <p>Visokoškolske institucije: Nacionalna agencija za znanost, Nacionalna agencija za visoko obrazovanje, Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje i znanost, Nacionalni tim promotora Bologne</p> <p>Zakon o visokom obrazovanju: Usvojen 2003. godine, dalje usklađen sa EHEA u 2004. godine</p> <p>ENIC/NARIC: da</p> <p>QA agencija: da</p>	<p>Broj stanovnika: 7,5 milijuna (bez Kosova)</p> <p>Odgovorno tijelo: Ministarstvo obrazovanja</p> <p>Javna sveučilišta: 6 (2 u Beogradu, Niš, Kragujevac, Novi Sad i Priština)</p> <p>Privatna sveučilišta: 5</p> <p>Fakulteti: 82</p> <p>Uposleni: 16.584</p> <p>Studenti: 176.339 (10.000 na institucijama visokoškolskog obrazovanja)</p> <p>Institucije visokoškolskog obrazovanja: Nacionalno vijeće visokog obrazovanja, Nacionalno povjerenstvo Bolognskog procesa</p> <p>Zakon o visokom obrazovanju: Nacrt (usvojen u ljetu 2005. godine)</p>	<p>Broj stanovnika: 650.000</p> <p>Odgovorno tijelo: Ministarstvo obrazovanja</p> <p>Javna sveučilišta: 1 (Sveučilište Crne Gore)</p> <p>Fakulteti: 14</p> <p>Uposleni: 9.787 u procesu nastave + 520 u upravi</p> <p>Studenti: 12.200 +500 studenata iz Srbije i BiH (3000 studenata iz CG studira izvan CG, uglavnom u Srbiji)</p> <p>Institucije visokoškolskog obrazovanja: Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje, Nacionalni tim za promidžbu Bolognskog procesa</p> <p>Zakon o visokom obrazovanju: Usvojen 2003. godine, u potpunosti usklađen sa BP i EHEA</p>

Za integraciju u EHEA, ove zemlje moraju razviti dugoročne strategije i programe tzv. “generičkih vještina”³⁰, u kojima je podučavanje stranih jezika prvi prioritet za sve studente, kao nužan preduvjet za mobilnost studenata iz regije prema ostatku Europe.

No prije nego se jezična sposobnost jednog prosječnog studenta razvije tako da on ili ona mogu učinkovito provesti neko vrijeme studirajući u stranoj zemlji³¹ (obično je to jedan semestar), sveučilišta u BiH, Hrvatskoj i SCG mogu i trebaju odmah početi koristiti prednosti jezičke razumljivosti te ponuditi module, predmete i nastavne planove I

²⁹ nije u potpunosti jasno odakle dolazi ova brojka: ostali bliži izvori, odnosno Funkcionalna revizija oblasti obrazovanja u BiH Europske komisije iz ožujka 2005. godine daje znatno nižu brojku od 70.000 studenata.

³⁰ Bez obzira na specifične oblasti studija, BP zahtijeva razvoj generičkih vještina (strani jezici, IT, usmena i pismena komunikacija, rad u timu, rješavanje problema itd.) kao integralnog dijela svakog modula, tečaja ili nastavnog plana svake institucije visokog obrazovanja, na svakoj razini visokog obrazovanja (dodiplomska i poslijediplomska). – from Stankovic Fuada et al: “Priorities for Integrated University Management”, CoE/EC, Sarajevo, 2005.

³¹ Potrebna je jedna cijela generacija, ili 5 godina za razvoj i uspostavljanje takve vrste strategije i programa.

programe u **partnerstvu institucija iz sve tri zemlje** koje bi vodile ka **priznatom periodu studiranja i zajedničkim diplomama**.

Iz razloga uzajamne razumljivosti i zajedničke prošlosti, kao što je to slučaj sa zemljama Skandinavije, one bi također trebale biti regionalne predvodnice kada su u pitanju **priznanje diploma i perioda studiranja**. Sve tri zemlje su ratificirale Lisabonsku konvenciju o priznavanju, i premda se Dodatak diplomi (koji se treba izdati na engleskom jeziku, danjašnjoj *lingua franca*) i ECTS u većini slučajeva tek trebaju uvesti, dva ranije spomenuta razloga bi trebala biti dovoljna i prije početka primjene instrumenata iz zahtjeva BP.

Također, iz istih razloga bi se još jedno područje bliske suradnje tri susjedne zemlje, koju snažno podupire Bolognski proces kao i postojeća primjena u zemljama Skandinavije, morala naći u **Osiguranju kvaliteta**. Osiguranje kvaliteta je relativno novi koncept i suradnja i umrežavanje kako unutar tako i izvan regije bi poboljšala razvoj politike osiguranja kvaliteta i praksi u sve tri zemlje.

Jedna od glavnih preporuka Bergenskog samita u svezi budućnosti razvoja osiguranje kvaliteta je potreba za međunarodnim sudjelovanjem u nacionalnim strukturama osiguranja kvalitete. Kao apsolutni minimum ono bi trebalo uključivati prisustvo predstavnika/e neke druge zemlje na sastancima, sudjelovanje u kreiranju politike i obnašanje savjetodavne ulogu. Aktivniji i suvisliji oblik suradnje je uspostavljanje zajedničke Agencije za osiguranje kvalitete kao što je to slučaj Nizozemske i flamanske zajednice u Belgiji (agencijom upravljaju dva ministarstva, s punom razmjenom praksi na svim razinama procesa).

“Ovo je model koji druge zemlje mogu cjelovitije istražiti, poglavito male zemlje i one koje dijele jezik”.³²

zaključuju se u preporukama o osiguranju kvalitete.

Postoje puno drugih dobrih razloga zašto je u reformi visokog obrazovanja tijesna suradnja s našim prvim susjedima vrlo poželjna. Pomenimo samo neke:

- Ograničenja kao što su veličina ove tri (ili uskoro četiri?) zemlje, njihova populacija i njihov BDP ne dozvoljavaju se razvije “ekonomija obujma” unutar pojedinačnih sustava visokog obrazovanja svake zemlje;
- Sve zemlje dijele slične i komplementarne razvojne potrebe gospodarstva i društva (tranzicija, demokratizacija, euro-integracija, itd.);
- Mogućnost da se zajedno okupe svi dostupni ljudski/institucionalni resursi;
- Zajedničko nasljeđe visokog obrazovanja iz prošlosti te zajednički zahtjevi Bolognskog procesa itd.

³² Dostupno na: www.bologna-bergen2005.no

Sve gore pomenuto, potvrđuje da bi se sustavi i kapaciteti visokog obrazovanja i istraživanja u BiH, Hrvatskoj i SCG nabolje iskoristili ako bi se razvijali u tijesnoj koordinaciji i suradnji.

Osobito na području primjenjenih znanosti, istraživanja i poslijediplomskih studija, BiH, Hrvatska i SCG trebaju kombinirati sve svoje intelektualne, financijske i profesionalne kapacitete ako žele postati konkurentni ili makar zanimljivi za partnere iz drugih europskih zemalja.

Ovo bi također moglo zaustaviti i eventualno preobraziti odliv mozgova, te poboljšati obrazovanje i mogućnosti zapošljavanja za mlade generacije prvenstveno unutar ove tri države, ali i širem europskom kontekstu.

Ovo bi od sve tri države zahtijevalo teške političke odluke koje mogu biti donesene samo uz suglasnost političkih i intelektualnih elita. Međutim, ako sustavi visokog obrazovanja unutarne balkanske regije ne žele samo preživjeti (ostajući beznačajniji i provincijski u odnosu na EHEA), nego služiti svojim zemljama i građanima u poboljšanju njihovog životnog standarda i perspektiva, čini se da je ovo jedini put. Kao što je to slučaj u svim drugim aspektima eurointegracija, da bi se na odgovarajući način integriralo u Europu, uvijek se mora početi od prvih susjeda i regije.

Također, kao posebna oblast obrazovanja, kao što to svi dokumenti Bolognskog procesa podvlače, visoko obrazovanje igra značajnu ulogu u unapređenju demokracije kao i njenog boljeg razumijevanja. U slučaju BiH, Hrvatske i SCG ono bi moglo igrati i značajnu ulogu u pomirenju te boljem razumijevanju među narodima i građanima, stoga se ova jedinstvena prilika ne smije propustiti.

Slični ili ponekad isti argumenti koji su bili korišteni za potporu bliske suradnje i koordinacije reforme visokog obrazovanja u BiH, Hrvatskoj i SCG, biti će korišteni za zalaganje za bolju suradnju i koordinaciju na reformi visokog obrazovanja unutar Bosne i Hercegovine.

4. BiH: Europsko područje visokog obrazovanja naspram "Vitalnog nacionalnog interesa"

Nakon europskog i regionalnog konteksta visokog obrazovanja ovo poglavlje će se fokusirati na scenu visokog obrazovanja u BiH. Pokušat ćemo istražiti i pojasniti jaz između trenutačne situacije u oblasti visokog obrazovanja i konkretnih zahtjeva i standarda koje je postavio Bolognski proces.

Također, pokušat ćemo ponuditi praktične argumente – temeljena na detaljnim analizama ove oblasti – o tome zašto i kako bi BiH imala najviše koristi od rješavanja većine problema i nedostataka sustava visokog obrazovanja, kao i zahtjeva iz Bolognskog procesa, na državnoj razini.

Najbolja ilustracije trenutačne pozicije BiH (koja je se doslovno nalazi na dnu) unutar BP po pitanju implementacije skoro svih zatjeva je “Bolognska bodovna kartica”, uzeta iz izvješća o “Evaluaciji Bolognskog procesa” koji je pripremljen i prezentiran na samitu u Bergenu u svibnju 2005. godine.

OSIGURANJE KVALITETE	
1. Faza razvoja sustava za osiguranje kvaliteta	
2. Ključni elementi sustava evaluacije	
3. Stupanj sudjelovanja studenata	
4. Stupanj međunarodnog sudjelovanja, suradnje i umrežavanja	

DVOCIKLIČNI SUSTAV OBRAZOVNIH STUPNJEVA	
5. Faza implementacije dvocikličnog sustava	
6. Stupanj upisa studenata u dvociklični sustav	
7. Pristup iz prvog u drugi krug	

PRIZNANJE DIPLOMA I TRAJANJA STUDIJA	
8. Faza implementacije Dodatka diplomi	
9. Ratifikacija Lisabonske konvencije o priznavanju obrazovnih kvalifikacija	
10. Faza implementacija ECTS	

TOTAL	
--------------	--

Bosna i Hercegovina priključila se Bolognskom procesu 2003. godine. Odmah nakon Ministarske konferencije u Berlinu, nacrt okvirnog Zakona o visokom obrazovanju pripremio je temelj za implementaciju “Bolognskih” reformi u zemlji, kao što su

trociklični sustav stupnjeva obrazovanja, uspostavljanje agencije za osiguranje kvalitete i priznavanje kvalifikacija (ENIC/NARIC), te implementiranja ECTS i Dodatka diplome.

Dakle, kako i zašto je BiH završila kao najmanje uspješna članica Bolognskog procesa?

Ustavni i zakonski kontekst obrazovanja u BiH

Zbog osobenog i proturječnog ustrojstva BiH, nužno je naglastiti neke od njegovih glavnih karakteristika budući da one izravno utječu na obrazovni sustav/e u BiH³³.

RS, deset kantona unutar FBiH i Distrikt Brčko operiraju kao visoko centralizirane uprave unutar svojih vlastitih granica. Trenutačno svaka od ovih administrativnih jedinica ima punu odgovornost za sve razine obrazovanja (predškolsko, osnovno, srednje i visoko) koje, u pravilu, rezultiraju pretjeranim centraliziranjem i istodobno pretjeranim fragmentiranjem ove oblasti. Imajući na umu da je svaka administracija odgovorna za usvajanje vlastitog zakonodavstva, proračuna, obrazovne politike, itd, ne iznenađuje činjenica da postoje brojne, premda većinom neznatne, varijacije u obrazovnoj praksi diljem BiH.

Dva entiteta nemaju jednaku raspodjelu ovlasti kada je u pitanju obrazovanje. U Federaciji je obrazovni sustav visoko fragmentiran, ali je istodobno visoko centraliziran na razini kantona. Ministarstvo obrazovanja FBiH nema skoro nikakvu, a u zakonskom smislu vrlo slabu ulogu (opisanu vrlo nejasnom terminologijom konzultiranja, suradnje i koordiniranja među kantonima). To znači da su kantonalna ministarstva (sukladno Ustavima Federacije/Kantona) nadležna za obrazovanje jer kontroliraju kako **resurse obrazovanja** (trenutačno se obrazovanje financira iz poreznih sredstava na kantonalnoj razini) tako i **sadržaje**, rezultirajući dramatičnom nejednakosti i financijskom neučinkovitosti od kantona do kantona.

Sa druge strane, obrazovne ovlasti u RS su u potpunosti centralizirane na razini entitetskog Ministarstva prosvjete i kulture.

U odsustvu državnog tijela nadležnog za obrazovanje dugo godina nakon Daytonskog mirovnog sporazuma ovu ulogu je na sebe (u izvjesnoj mjeri) preuzela međunarodna zajednica u BiH osiguravajući barem minimalnu koordinaciju, suradnju i usklađivanje unutar sektora obrazovanja.³⁴

³³No unatoč visoko složenoj, asimetričnoj i fragmentiranoj organizaciji BiH kao države, te unatoč visoko fragmentiranoj strukturi obrazovanja u BiH, postojeći sustav/i još uvijek snažno oslikavaju njihovo zajedničko naslijeđe *starog režima*.

³⁴Zbog povlačenja i dodatnog profiliranja prisutnosti MZ, prema dogovoru glavnih donatora i protagonista MZ u ljeto 2002. godine, tu ulogu je službeno preuzela misija OESS-a u BiH.

Tek nakon posljednjih općih izbora u listopadu 2002. godine, Parlament BiH je usvojio novi Zakon o (državnim) ministarstvima, kojim je odlučeno da se portfolio obrazovanja, skupa sa ostalim "mekšim" oblastima³⁵, dodijeli novoutemeljenom Ministarstvu civilnih poslova.

Uloga i odgovornost Ministarstva civilnih poslova u oblasti obrazovanja gotovo da se ne razlikuje od uloge Ministarstva obrazovanja F BiH, tj. koordiniranja, suradnje i međunarodnog predstavljanja zemlje. Premda korisno u oblastima kao što su razvoj i usvajanje državnih zakona i predstavljanje BiH (kao npr. u Bolognskom procesu), ovo Ministarstvo nema ni osoblje, ni financijske kapaciteta, ni mandat da bi se bilo u stanju suočiti sa sustavnim i strukturnim aspektima neophodne reforme obrazovanja³⁶.

No kao što se može vidjeti na problemima implementacije državnog Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju, sve dok ne postoji mehanizmi za njegovo sprovođenje i financiranje na državnoj razini, zakoni u današnjoj BiH nisu automatski obvezujući za niže razine vlasti.

Može se zaključiti da je jačanje trenutačno najslabije razine – one državne – kao prirodne za stvaranje krovnih obrazovnih zakona i politike najbolji način za pomak ka postizanju nepristrasnog, pravednog, transparentnog i odgovornog sustava obrazovanja.

Nacionalna/etnička podjela BiH, temeljena i ukorijenjena u svojem kaotičnom ustavnom i zakonskom ustrojstvu, bila je vrlo plodno tlo za stvaranje anarhije u mnogim aspektima svakodnevnog života, uključujući obrazovanje. Posljedice se mogu naći na svim razinama obrazovanja, no one u visokom obrazovanju su vjerojatno najočitiije, ali također i najskuplje.

Paradoksalno, ali od svih zemalja bivše Jugoslavije, BiH je jedina koja je povećala broj javnih sveučilišta u posljednjih 15 godina. On se zapravo udvostručio od prije rata, **sa četiri na osam**, dok se istodobno broj stanovnika, uključujući i broj kvalificiranog nastavnog osoblja, smanjio. Infrastruktura visokog obrazovanja (zgrade) bila je oštećena i još uvijek nije u potpunosti obnovljena. Također, i javna potrošnja za visoko obrazovanje je smanjena, doslovno bez bilo kakvih javnih investicija u istraživanje i znanost.³⁷ Imajući na umu sve gore navedene činjenice jako teško je razumjeti a još teže prihvatiti,

³⁵ Rad i zapošljavanje; istraživanje; šport; kultura; socijalno, zdravstveno i mirovinsko osiguranje; nacionalno naslijeđe; osobni dokumenti/dokumenti građana, itd..

³⁶ Međutim, prilika za stvaranjem Ministarstva obrazovanja na državnoj razini sa jasnim mandatom još je jednom propuštena, vjerojatno za period od naredne četiri godine (mandat nove vlade izabrane 2002. godine).

³⁷ Ova jasna suprotnost ili paradoks da se samo broj sveučilišta povećavao dok se sve ostalo relevantno za visoko obrazovanje u BiH (kao što su ljudski i financijski resursi) smanjivalo, zaslužuje da se primjereno obrazloži i treba biti predmet daljnjih istraživanja.

da je umjesto racionalizacije BiH bila “poprište” jedinstvenog rasta novih novih javnih sveučilišta³⁸.

U nekim slučajevima, “očuvanje i razvoj nečijeg nacionalnog/etničkog identiteta, jezika i kulture” stavlja se u prvi plan kao glavni razlog za osnivanje novih sveučilišta; a u nekim se to pravda “potrebom za regionalnim i nezavisnim razvojem³⁹”. Što god bili službeni “razlozi”, u stvarnosti su nova sveučilišta stvorena kao rezultat kratkovidnog, kratkoročnog političkog rezona i lokalnih – ponekad čak i pojedinačnih – aspiracija, koje su za ishod imale ogroman pad kvalitata obrazovanja.

Nacionalnu/etničku fragmentaciju sustava visokog obrazovanja blisko prati institucionalnu, unatoč općem smjeru Bolognskog procesa tj. integraciji visokog obrazovanja.

Najeklatantiji primjeri ovakve prakse su dva javna sveučilišta koja postoje u Mostaru i Sarajevu, u nekim slučajevima samo nekoliko ulica ili nekoliko kilometara udaljeni jedni od drugih, gdje se nastava paralelno organizira na istim fakultetima, u istim paralelnim disciplinama- predmetima, koje sve češće predaju isti nastavnici.

S obzirom na veličinu populacije od oko 50.000 i činjenicu da su ona primarno financirana iz istog proračuna – Hercegovačko-neretvanskog kantona – slučaj Mostara zaslužuje osobitu pozornost i analizu, pa bi se tomu trebala posvetiti posebna studija.

Mala, novo osnovana, poslijeratna sveučilišta kao što su Bihać i Zenica, sa nedovoljnim profesionalnim i finansijskim kapacitetom, predstavljaju drugu vrstu problema budući da im njihova veličina i druga ograničenja skoro potpuno onemogućavaju ispunjenje svih tradicionalnih uloga sveučilišta (širenje znanja, istraživanje, razvoj).

Nedovoljan broj i generacijski jaz nastavnog osoblja također predstavljaju neke od glavnih problema visokog obrazovanja u BiH, koji prvenstveno rezultiraju stvaranjem nove kategorije “nomadskih” ili “lutajućih” odnosno “putujućih” profesora, budući da veliki broj njih ne samo da drži nastavu (i prima plaću) na različitim fakultetima, nego i na različitim sveučilištima/gradovima u BiH.

Problem je u tomu što nastavno osoblje trenutačno upošljava fakultet a ne sveučilište, njihova plaća je preniska, no takva je i njihov opseg posla (na nekim sveučilištima četiri sata tjedno!), tako da oni lako mogu zaraditi dvije ili tri plaće mjesečno ako imaju dovoljno sreće da podučavaju nešto popularnije predmete/discipline kao što su ekonomija, pravo ili slično.

Kada govorimo o generacijskom jazu nastavnog osoblja, rješenje ovog problema bilo je vrlo često odgađano produžavanjem ugovora profesora u mirovinskoj dobi, ili “uvozom”

³⁸ Situacija je, uz mali broj časnih izuzetka, još gora u sektoru privatnog visokog obrazovanja uz koji se često pominju trgovina diplomama, korupcija, pranje novca i slično, ali fokus ovog rada je javni sektor i javne institucije visokog obrazovanja.

³⁹ U značenju “nezavisno od Sarajeva”.

istih na kratkoročnoj osnovi iz Hrvatske i SiCG, a ne strateškim investiranjem u nove generacije nastavnika.

Navedimo još neke primjere: nastavni planovi i programi kao i metode nastave su zastarjeli i pretrpani, studentsko sudjelovanje u upravljanju sveučilišta je tek simbolično, trajanje studija predugo, postotak nesvršenih studenata previsok, različiti oblici diskriminacije u visokom obrazovanju prisutni su posvuda (etnički, rodni, dobni, itd.), administracija je udvostručena na razini fakulteta i sveučilišta, prevelika i skupa itd.

Sve su ovo nalazi institucionalne evaluacije sedam sveučilišta u BiH⁴⁰, koje je 2004. Godine sproveda Udruga europskih sveučilišta (EUA) unutar zajedničkog projekta Europskog povjerenstva i Vijeća Europe pod nazivom “Modernizacija upravljanja i rukovođenja sveučilišnim kapacitetima u BiH”⁴¹.

Sve su glasnije i češće medijske priče o korupciji koje je duboko i sustavno prisutna u javnom visokom obrazovanju. Stoga ne čudi da oko **dvije trećine studenata radije želi studirati u inozemstvu nego ostati u BiH**⁴².

Tužno, ali se čini da je “vitalni nacionalni interes” skupa sa još nekim institucionalnim i privatnim interesima u oblasti visokog obrazovanja jači kako od bosanskohercegovačke obaveze da ispuni svoje međunarodne obveze⁴³, tako i od potrebe da mladim generacijama ponudi bolje visoko obrazovanje koje bi bilo priznato diljem Europe, i značilo bolje mogućnosti za zapošljavanje unutar BiH i Europske Unije.

Dakle, što bi BiH trebala i mogla učiniti da izađe iz trenutačne prakse i popne se na više mjesto na spisku implementiranja Bolognskog procesa i unutar EHEA do 2010. godine?

Kako bi postigli ove ciljeve, a istodobno unaprijedili njihovu održivost i kvalitetu, u prvoj fazi procesa reforme visokog obrazovanja u BiH potrebno je ostvariti napredak na četiri manje ili više podjednako značajna fronta.

Prvo, novi **zakonski okvir** na državnoj razini, orijentiran ka Europskom prostoru visokog obrazovanja, a ne staroj jugoslovenskoj tradiciji, koji će više voditi računa o studentima nego o usposlenicima u visokom obrazovanju, mora žurno biti usvojen. (BiH je trenutačno jedina europska zemlja bez novog zakona o visokom obrazovanja usklađenim sa Bolognskim procesom/zahitjevima za Europskim područjem visokog obrazovanja, te u tom smislu kao i mnogim drugim zaostaje za svojim najbližim susjedima.)

Drugo, reforma i harmoniziranje **okvira za financiranje** visokog obrazovanja, koji se primarno temelji na formuli *po studentu* i *po programu* je esencijalna, takođe mora biti žurno usvojen budući da su trenutačni mehanizmi nejednaki, neučinkoviti, a nedostaje im

⁴⁰ Evaluacija je počela prije službenog ustrojstva i registracije Sveučilišta u Zenici.

⁴¹ EUA: “Institucionalna evaluacija sedam sveučilišta u BiH”, CoE/EC, Sarajevo, 2004

⁴² UNDP BiH Human Development Report for 2000, 2001, 2002, 2003 & 2004 (dostupan na: <http://www.undp.ba>)

⁴³ proizilaze iz Bolognskog procesa i Lisabonske konvencije o priznavanju.

transparentosti i odgovornosti, dok istodobno pružaju različite prilike za diskriminaciju te rezultiraju gubitkom ionako minimalnih resursa.

Treće, **okvir za politiku, strategiju i planiranje** mora biti ustrojen na državnoj razini, s jasnom perspektivom pomjeranja ka regionalnoj razini, posebice u poslijediplomskim studijima i istraživanjima.

Konačno, novi **institucionalni okvir**, restrukturirano i integrirano sveučilište, u smislu ojačane demokracije, autonomije, rukovođenja i upravljanja, je posljednji ključni aspekt približavanja sustava visokog obrazovanja Europskom prostoru visokog obrazovanja.

Na temelju postojećih iskustava, postojećih nacrtanih ili radnih dokumenata, nedavnih konferencija o reformi visokog obrazovanja u BiH, te razgovora sa kompetentim političkim, sveučilišnim i predstavnicima međunarodne zajednice, u daljnjem tekstu detaljnije ćemo analizirati ova četiri elementa, s tim da naglasak ostaje na novom zakonskom okviru za visoko obrazovanje.

U svakom slučaju, glavna poenta, ona koju svi međunarodni eksperti uključeni u reformu visokog obrazovanja u BiH iznova ponavljaju, jeste da se ovi elementi moraju promatrati kao “paket” a ne kao niz nepovezanih instrumenata. Greška nesagledavanja paketa u cjelini će neizbježno rezultirati novim nizom nesporazuma, razlika i neizvjesnosti⁴⁴.

Kako “frontalni pristup” bilo kojoj reformi u BiH nikad nije bio prihvaćen niti implementiran, pristup “korak po korak” mogao bi funkcionirati ako bude baziran na unaprijed dogovorenim, jasnom vremenskom rasporedu i redoslijedu po kome bi se svi gore naznačeni elementi implementirali.

3.1. Novi zakonski okvir o visokom obrazovanju

Najveća poteškoća za sveobuhvatnu reformu visokog obrazovanja u BiH i iole značajniji napredak unutar Bolognskog procesa je kontinuirana nemogućnost dogovora o zakonu o visokom obrazovanju na državnoj razini. I sve dok se takav zakon ne donese, unatoč pokušajima usklađivanja sa BP na razini pojedinih sveučilišta i fakulteta, na stazi će biti postojeći nekoherentni zakoni na svim razinama koji (sve dok su na snazi) izazivaju pojavu novih i produbljenje već postojećih razlika unutar sustava visokog obrazovanja u BiH.

Treba se prisjetiti da se na početku procesa reforme visokog obrazovanja krajem 2002. godine, a posebice od kada se BiH pridružila Bolognskom procesu u rujnu 2003. godine, uvelike govorilo o “okvir nadležnosti” za suvremene zakone o visokom obrazovanju

⁴⁴ “Prototip statuta za integrirana sveučilišta” (iz uvoda Dennisa Farringtona), CoE & EC, Sarajevo, kolovoz 2005. godine

kojeg je objavilo Vijeće Europe 2000. godine u “Konačnom izvješću o zakonima reformskog programa za visoko obrazovanje i istraživanje”.

U kontekstu tog izvješća i razvoja Bolognskog procesa s jedne strane, i kompleksne ustavne i zakonske strukture oblasti obrazovanja u BiH s druge, prihvaćeno je da se zakon o visokom obrazovanju na državnoj razini treba izraditi kao okvirni.

To bi se također uklopilo u opći trend izrade modernih zakona o visokom obrazovanju u velikom broju drugih europskih zemalja – članica BP i EHEA, kao što je to potvrđeno na brojnim sastancima i seminarima o Bolognskom procesu.

Premda je skoro nemoguće razgovarati o zajedničkom modelu zakona o visokom obrazovanju u EHEA, budući da istog niti nema, postoji zajednički trend u povećanju autonomije sveučilišta i reduciranja državne⁴⁵ intervencije.

Moderno europsko shvaćanje autonomije sveučilišta financiranih iz javnih sredstava temelji se na konceptu integriranog sveučilišta, kao jedinstvenog pravnog subjektiviteta, sa internim pravilima i mehanizmima koji su nužni za ispunjenje svih zahtjeva BP za konkurentne institucije visokog obrazovanja unutar EHEA.

Po pravilu, državni utjecaj je ograničen na kreiranje opće strategije, općih uvjeta i pravila za raspodjelu sredstava iz javnog proračuna, zaštitu osnovnih ljudskih i građanskih prava, te pridržavanje međunarodnih obveza (uključujući priznavanje, razvoj i promidžbu mobilnosti, europske dimenzije i konkurentnosti).

U procesu izrade zakona o visokom obrazovanju glavne političke zamjerke do sada bile su izražene u svezi modela financiranja, zaštite nacionalnog/etničkog identiteta, te obujma i metoda državnog angažmana (uključujući mogući prijenos nekih ili svih ovlasti sa kantona na entitete, i s entiteta na državu).

S druge strane, sljedeći su elementi uvršteni u sve prethodne i sadašnje nacрте kao neupitni:

1. Integracija sveučilišta i sheme delegiranja odgovornosti⁴⁶;
2. Osnovna struktura rukovođenja i upravljanja sveučilištima;
3. Sustav studijskih programa i diploma sukladno BP, koji se temelji na **trocikličnoj strukturi**, uključujući **Dodatak diplomu**;
4. Sustav akumulacije i prijenosa kredita (ECTS);
5. Osnovna prava osoblja i studenata kao što su akademska sloboda, anti-diskriminacija i etički kodeks, sudjelovanje, itd.;

⁴⁵ Tj. vladine.

⁴⁶ Ovo je djelomično bilo zbog činjenice da su samo rektori i njihovi zamjenici bili članovi različitih radnih skupina sa zadatkom za izradu Zakona o visokom obrazovanju, a ovo će nesumnjivo postati problem u kasnijoj fazi, budući da je to bio i još uvijek jeste slučaj u mnogim zemljama u kojima su fakulteti bili neovisni od sveučilišta.

6. Osnovni uvjeti za akademske titule koje bi bili korisni za priznavanje istih izvan sveučilišta;
7. Institucija/e za informacije i priznavanje stranih diploma i **osiguranje kvalitete**;
8. Obveza sveučilišta da svoj rad učini otvorenim i transparentnim i da sačini redovita izvješća.

Ovo također pokazuje da se većina od početnih šest ciljeva Bolognskog procesa⁴⁷, kao i dodatnih ciljeva koji su dogovoreni na naknadnim sastancima ministara obrazovanja zemalja koje sudjeluju u Procesu, smatra prihvatljivim za sve zainteresirane strane, te da su uključeni u sve nacрте Zakona o visokom obrazovanju u BiH.

Dakle zašto onda BiH još uvijek nema Zakon o visokom obrazovanju?

Zato što je “vrag u detalju”, te zato što je prijenos dogovorenih ciljeva i načela u koherentan detaljan tekst bilo kakvog zakona u BiH oduvijek težak zbog još uvijek postojećeg nepovjerenja, u kojem se “vitalni nacionalni interes” nalazi prije svakog drugog interesa, te zbog nepostajanja demokratske političke kulture.

Nakon jednogodišnje pripreme i polugodišnje parlamentarne debate, 29 srpnja 2004. godine, **prvi** nacrt državnog Okvirnog zakona o visokom obrazovanju⁴⁸ odbio je hrvatski klub Doma naroda Parlamenta BiH, te je poslan Ustavnom sudu BiH na procjenu, zbog navoda kako ugrožava “vitalni nacionalni interes” Hrvata u BiH.

Ovaj nacrt je ispunio sve zahtjeve Bolognskog procesa, ciljeve koje je postavila Strategija za reformu obrazovanja i Strategije za smanjenje siromaštva⁴⁹, kao i neke posebne zahtjeve međunarodne zajednice, uključujući glavni zahtjev Svjetske banke za odobrenje novog kredita za Projekt restrukturiranja obrazovanja⁵⁰ u BiH, tj. za ustrojstvo financiranja visokog obrazovanja na razini koja nije niža od entitetske.

Financiranje – sukladno ovom nacrtu – trebalo je biti ustrojeno na razini entiteta, koje bi rezultiralo asimetričnim financijskim ustrojem visokog obrazovanja u dva bosanskohercegovačka entiteta, te su se hrvatski parlamentarci – koji djeluju u ime ujedinjene akademske i političke zajednice Hrvata u BiH – tome snažno usprotivili.

Također, nasuprot njihovim glavnim stavovima, ovaj nacrt Hrvatima u BiH nije jamčiopravo na postojanje barem jednog javnog sveučilišta na hrvatskom kao službenom (ili administrativnom) jeziku, te su od Ustavnog suda BiH iz ova dva razloga zatražili da se izjasni o ovom zakonu.

⁴⁷ V. poglavlje “Međunarodni kontekst: Bolognski proces u Europi”.

⁴⁸ Integralni tekst prvog nacрта Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u BiH dostupan je na: <http://www.sus.ba/index.files/4.doc>

⁴⁹ BiH Medium Term Development Strategy – PRSP (2004-2007), BiH Vijeće ministara, ožujak 2004. (dostupna na <http://www.bih.prsp.info>)

⁵⁰ Prvobitno je ovaj Projekat za restrukturiranje obrazovanja bio planiran kao potpora općoj reformi visokog obrazovanja, nakon što Zakon o visokom obrazovanju bude usvojen.

Sud je uistinu potvrdio da Zakon o visokom obrazovanju spada u oblast “vitalnog nacionalnog interesa”⁵¹, i istodobno zaključio kako bi isključiva uporaba jednog od tri ustavno priznata jezika u bilo kojoj javnoj instituciji ili aktivnosti također bila protuustavna.

Postojala je izvjesna nada i učinjeni su blagi pokušaji od strane Ministarstva civilnih poslova da se Zakon o visokom obrazovanju dopuni sukladno odluci Ustavnog suda, te da se još jednom pošalje na Parlament, no ubrzo je postalo očito da se neće moći postići nikakav kompromis.

Ovaj nacrt detaljno je predstavljen i dobro je poznat kako akademskoj tako i široj javnosti, analiziran – s različitih stajališta i do različitog stupnja - u brojnim političkim, profesionalnim, kao i kontekstu obrazovne politike⁵². Uz to je, premda “mrtav i sahranjen”, poslužio i kao glavna osnova i izvor informacija za bosanskohercegovačko izvješće na evaluacijskoj konferenciji Bolognskog procesa u Bergenu.

U drugom pokušaju da se izradi tekst zakona koji bi zadovoljavao zahtjeve Bolognskog procesa, kao i očekivanja domaćih političara i organizacija međunarodne zajednice, početkom jeseni 2004. godine Ministarstvo civilnih poslova osnovalo je novu radnu skupinu, potpomognutu iznova stručnjacima Vijeća Europe, koju su činili predstavnici sveučilišta (njih su imenovale vođe glavnih političkih stranaka, te nisu predstavljali samo institucije visokog obrazovanja nego i različite političke opcije i konstitutivne narode BiH).

Istražene su različite opcije, od “mekog” do “cjelovitog” zakona, od toga da su razmatrani samo (akademski, institucionalni financijski itd.) standardi na državnoj razini, pa sve do uspostavljanja potpune ovlasti za oblast visokog obrazovanja na državnoj razini, no ponovno za to nisu bili ni Hrvati ni Srbi iz BiH.

U međuvremenu, Svjetska banka je preusmjerila svoj Kredit za restrukturiranje obrazovanja sa visokog obrazovanja na opće, uvjetujući isplatu svoga drugog kredita za potporu proračunu (EMSAC) usvajanjem zakona o visokom obrazovanju koji bi uključivao financiranje visokog obrazovanja na minimalno entitetskoj razini.

Rad na novom okvirnom zakonu o visokom obrazovanju bio je završen u prosincu 2004. godine te bi se ovaj *drugi* nacrt mogao opisati kao “meki zakon”. Iz nekih razloga nije dobio čak ni potporu hrvatskih članova unutar same radne skupine, pa se kao rezultat toga izvan nje o njemu nije nikada raspravljalo, niti je bio igdje predstavljen.

Tako je BiH ušla u treću godinu rada na zakonu o visokom obrazovanju. I premda bi taj zakon primarno bio značajan strateški (policy) instrument za razvoj i poboljšanje oblasti

⁵¹ Sukladno ustavnim amandmanima BiH Ustavu iz 2002. godine, obrazovanje je općenito priznato kao područje “vitalnog nacionalnog interesa” tri konstitutivna naroda u BiH.

⁵² Uključujući također, kako je ranije naznačeno, dvije studije o izvjesnim aspektima reforme visokog obrazovanja u BiH unutar programa PDFP 2004.

u skladu zahtjeva iz Bolognskog procesa, bez tog prvog koraka i najvažnijeg elementa reforme skoro ništa nije moguće uraditi.

Nakon toga, u proljeće 2005. godine, parlamentarac iz RS predstavio je izravno BiH Parlamentu novi, *treći* nacrt Okvirnog zakona o visokom obrazovanju. Ministarstvo civilnih poslova je nedugo zatim izradilo detaljnju kritičku analizu novog nacrta koja nije ostavila previše mogućnosti za njegovo preživljavanje. Kako je to jedini nacrt koji je trenutačno u razmatranju, i dostupan javnosti, biti će analiziran detaljnije.

Prema analizama koje je pripremio Ministarstvo civilnih poslova (na zahtjev Vijeća ministara BiH), članci 1. do 33. trećeg nacrta Zakona o visokom obrazovanju bili su skoro identični onima iz prvog nacrta Okvirnog zakona o visokom obrazovanju kojeg je Parlament BiH odbio u ljeto 2004. godine. Ovo uključuje opće odredbe, ciljeve i značaj visokog obrazovanja, pristup visokom obrazovanju, institucije visokog obrazovanja, institucionalnu autonomiju i pavi subjektivitet, prava i obveze akademskog osoblja i prava i obveze studenata.

Međutim, kada je riječ o nadležnim tijelima za visoko obrazovanje, ne postoji sličnost između *prvog* i *trećeg* nacrta. Potonji predviđa postojanje Agencije za obrazovanje na razini BiH, dok postojeća Ministarstva na entitetskoj razini, razini kantona i Distrikta Brčko manje-više zadržavaju svoje ovlasti za visoko obrazovanje.

Osnovni problem među predloženim tijelima za visoko obrazovanje je **Agencija za obrazovanje na razini BiH** (članak 35.), koja – unatoč svome imenu – ne bi bila državna institucija, nego neovisna, među-entitetska upravna organizacija koja bi bila osnovana sporazumom nadležnih entitetskih tijela (tj. Ministarstava obrazovanja) sa zadatkom koordiniranja sektora obrazovanja u BiH. Pored činjenice da postojeći zakoni u BiH ne predviđaju među-entitetska tijela bilo koje vrste, sukladno članku 15. Zakona o ministarstvima BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH je eksplicitno zaduženo za međunarodnu i međuvladinu koordinaciju na polju obrazovanja.

U zajedničkom pismu koje su šefovi međunarodnih organizacija aktivnih na polju reforme obrazovanja u BiH (OESS, OHR, Vijeće Europe, Europska komisija i Svjetska banka) u srpnju 2005. godine uputile Ministarstvu civilnih poslova i svim Ministarstvima obrazovanja, izraženo je njihovo stajalište da među-entitetske agencije nisu ni praktično ni učinkovito rješenje za bilo koji dio ili razinu obrazovnog sustava u BiH. U pismu je podvučen zajednički stav međunarodne zajednice da “samo agencije na državnoj razini mogu pružiti učinkovita rješenja u oblasti obrazovanja u korist svih građana BiH”⁵³

Predloženi **Koordinacijski odbor za visoko obrazovanje** (članak 36.), kao savjetodavno tijelo koje bi bilo osnovano unutar Agencije, trebalo bi biti odgovorno za definiranje kriterija uspostavljanja, zatvaranja i spajanja institucija visokog obrazovanja; pružati preporuke o najnižim cijenama za svoje usluge, savjete o obrazovnoj politici – i općenito – pomagati Agenciji i drugim nadležnim tijelima za obrazovanje. Imajući na umu da je

⁵³ Pismo međunarodne zajednice od 14. srpnja 2005. godine može se naći u Ministarstvu civilnih poslova i svim Ministarstvima obrazovanja u BiH.

samo prije godinu dana tijelo s istim imenom prestalo postojati i transformiralo se u u Rektorsku konferenciju BiH (s manje-više istim mandatom kao što to opisuje članak 36), njegovo ponovno uvođenje prilično je zbujujuće.

Druga bitna razlika između *prvog* i *trećeg* nacrt, kao što je naglašeno u analizi Ministarstva civilnih poslova, je uvođenje fondova za visoko obrazovanje na razini RS, kantona i Distrikta Brčko (članak 37.), unatoč specifičnim odredbama Strategije za reformu obrazovanja, Strategije za smanjenje siromaštva i zahtjeva Svjetske banke da se financiranje visokog obrazovanje organizira na razini koja nije niža od entitetske⁵⁴.

Konačno, sukladno *trećem* nacrtu, **Centar za informiranje, priznanje i ocjenu kvalitete (CIRQA)** također bi trebao biti osnovan kao sastavni dio među-entitetske Agencije za obrazovanje, što se izravno kosi sa obvezama proisteklim iz Lisabonske konvencije o priznavanju (tj. Osnivanju nacionalnog centra za informiranje i priznanje) te Bolognskog procesa (tj. Osnivanja nacionalnog tijela za procjenu kvalitete). CIRQA na državnoj razini bi uspostavila kriterije za akreditiranje i licenciranje institucija visokog obrazovanja, dok bi dva CIRQA centra na entitetskoj razini donosila konačne i formalne odluke o ovim pitanjima. Dodatni problem predstavlja to što se u Federaciji BiH odgovornost za obrazovanje nalazi na kantonalnoj razini, tako da bi bila potrebna izmjena Ustava Federacije BiH kako bi se osnovao i profunkcionirao CIRQA na entitetskoj razini.

Da zaključimo, *treći* nacrt ograničava ulogu države u oblasti visokog obrazovanja i svodi je na puko usvajanje Zakona o visokom obrazovanju u državnom parlamentu. Umjesto tijela na državnoj razini, on predviđa osnivanje među-entitetske agencije, tj. kvazi-državnog tijela na državnoj razini; umjesto državnih nadležnosti u visokom obrazovanju zadržava ih na postojećim razinama (RS i kantoni in Federaciji BiH); umjesto odgovornosti za sprovođenje Lisabonske konvencije o priznavanju i Bolognskog procesa na državnoj razini, vraća ih na entitetsku itd. **Ukratko, on ne stvara jedinstveno područje visokog obrazovanja u BiH kao nužan preduvjet za integriranje u Europsko područje visokog obrazovanje Europe do 2010.**

Suprotno općim očekivanjima, *treći* nacrt se trenutno *de jure* još uvijek nalazi pred Parlamentom BiH, mada je *de facto* već odbijen kao nedovoljan i neadekvatan.

Četvrti nacrt postojao je od proljeća 2005. godine u obliku internog radnog dokumenta Ministarstva civilnih poslova.⁵⁵ Sukladno najavi ministra na konferenciji Vijeća Europe/Europske komisije o “Moderniziranju vlasti i uprave sveučilišta u BiH”⁵⁶, trebao je “u vrlo kratkom roku” biti iznesen na Parlamentu u BiH. O ovom nacrtu sada ne vriedi diskutirati, iako je on ponudio vjerojatno najbolja rješenja za reformu visokog obrazovanja u BiH: po njemu je BiH bila izravno i potpuno odgovorna za ovu oblast/razinu obrazovanja.

⁵⁴ Međutim kako je već najavljeno, Svjetska banka je nedavno povukla svoj zahtjev - ili točnije - dok i dalje inzistira na povećanoj transparentnosti i odgovornosti financiranja visokog obrazovanja, dozvolila je da se mehanizmi financiranja dogovore i uspostave u kasnijim fazama reforme visokog obrazovanja.

⁵⁵ Bio je spreman kada je nacrt iz RS bio predstavljen BiH parlamentu

⁵⁶ Održana 14. rujna 2005. godine u Sarajevu

Umjesto najavljene prezentacije *četvrtog* nacrtu Vijeću ministara, novi pristup razvoju i usvajanju Zakona o visokom obrazovanju predložen je sredinom listopada 2005. godine na sastanku entitetskih i državnog premijera i ministara financija sa rukovodstvom Svjetske banke za BiH i Jugoistočnu Europu.

Kao što je već rečeno, Svjetska banka je prvobitno inzistirala na podizanju financiranja visokog obrazovanja minimalno na entitetsku razinu, kako bi se poboljšala odgovornost i transparentnost, čineći ovaj prijenos primarnim uvjetom za svoj kredit za visoko obrazovanje i EMSAC (kredit za opću proračunsku potporu državi i entitetima)

Kako je prvi nacrt koji je predviđao financiranje na entitetskoj razini bio odbijen, a ostali nacrti nisu bili čak niti (makar ne ozbiljno) razmatrani, Svjetska Banka sada podupire “korak po korak” pristup reformi visokog obrazovanja, inzistirajući samo na brzom usvajanju Okvirnog zakona o visokom obrazovanju koji mora zadovoljavati zahtjeve iz Bolognskog procesa, slažući se da se sustavnim financijskim ustrojstvom sektora može baviti u kasnijim fazama.

Podržavajući ovaj novi pristup, pogotovo njegove učinke (početak vraćanja EMSAC kredita), Premijer BiH se osobno angažirao na uspostavljanju i u radu posebnog radnog tijela sa zadatkom da izradi novi, *peti* nacrt Okvirnog zakona o visokom obrazovanju koji bi se fokusirao isključivo na Bolognska načela, te bio prihvatljiv za sve zainteresirane strane.

Kako bi se to omogućilo, u opisu zadataka radnog tijela za izradu Zakona o visokom obrazovanju, dogovoreno je da financiranje, istaživanje i drugi značajni aspekti visokog obrazovanja budu regulirani posebnim zakonima i u kasnijoj fazi. Tto je izazvalo prilično negativne reakcije sveučilišta iz Federacije BiH zato što se njihovi predstavnici zalažu za sveobuhvatno rješenje za visoko obrazovanje na državnoj razini.

Nakon samo pet sastanaka (od kojih je svaki trajao i do 12 sati), radno tijelo za Zakon o visokom obrazovanju izradilo je radnu verziju novog Zakona o visokom obrazovanju koja je potpuno usklađena sa Lisabonskom konvencijom i Bolognskim procesom. Jedino pitanje o kojem nije postignuta suglasnost bilo je pitanje akreditiranja: na kojoj razini i tko bi to trebao sprovoditi. Svi članovi radnog tijela iz Federacije i sa državne razine su inzistirali na nezavisnom tijelu za akreditiranje na državnoj razini kao dijelu Agencije za visoko obrazovanje⁵⁷. Svi predstavnici iz Republike Srpske su se snažno protivili takvom rješenju, tvrdeći da je ono “neustavno” i da država može samo propisati standarde i postupke dok ih entiteti (ili kantoni) to trebaju sprovoditi.

⁵⁷ Ovakvo rješenje, da se akreditiranje sprovodi od strane “državnog tijela za priznanje diploma” koje je “nezavisno od vlade, institucija visokog obrazovanja, poslovnog sektora, industrije i profesionalnih udruga” je preporuka Europskog konzorcija za akreditiranje u njihovom obimnom dokumentu iz prosinca 2004. godine: “Kodeks dobre prakse za članove Europskog konzorcija za akreditiranje u visokom obrazovanju”.

Radna verzija Zakona o visokom obrazovanju, sa ovom ključnom dvojbom, službeno je prezentirana Koordinacijskom odboru za gospodarstveni razvoj i europske integracije 16. prosinca 2005. godine, a od njegovih članova (premijera države i entiteta, državnog i entitetskih ministara financija, Ministarstva civilnih poslova – kao nadležnog ministarstva na državnoj razini – i ministara obrazovanja dva entiteta) se očekivalo da razriješe dilemu prije njegovog stavljanja u daljnji postupak (Vijeće ministara i Parlament).

Ponuđen je kompromis (koji će biti pojašnjen kasnije), no suprotno općim očekivanjima, tri mjeseca kasnije ovaj nacrt još uvijek nije prezentiran Vijeću ministara.

U međuvremenu, krajem veljače 2006. godine, Sveučilište u Mostaru poslalo je svoju vlastitu *šestu* verziju nacrta Zakona o visokom obrazovanju i znanosti na veći broj adresa u BiH, uključujući Vijeće ministara i Parlament, kao i međunarodne organizacije. Ovaj sveobuhvatni nacrt neodoljivo podsjeća na Zakon o visokom obrazovanju (i znanosti) Republike Hrvatske i u BiH je neprijemljiv bez prethodnih promjena federalnog i državnog ustava (na kojima, u svakom slučaju ovo sveučilište inzistira prije nego što se usvoji Zakon o visokom obrazovanju).

Vrlo kontraverzan i zabrinjavajući element ovog zakona je što se njime zadržava postojeći pravni status tj. subjektivitet fakulteta i dopušta samo funkcionalna naspram cjelovite integracije sveučilišta, što predstavlja jasan korak unazad u usporedbi sa svim prethodnim nacrtima.

Ovaj posljednji razvoj događaja ukazuje na to da će obrazovanje, pogotovo Zakon o visokom obrazovanju, igrati značajnu ulogu u predstojećim izbornim kampanjama.

4.2. Novi financijski okvir za visoko obrazovanje

Po mišljenju međunarodnih eksperata, novi financijski okvir za visoko obrazovanje je drugi nužan element ukupnog paketa njegove reforme. Svi se slažu da je postojanje modernog zakonskog okvira preduvjet za postojanje modernog okvira i sustava financiranja visokog obrazovanja i sveučilišta.

Prema najnovijim nepotpunim ali dostupnim službenim podacima⁵⁸, bilo je 7 javnih sveučilišta⁵⁹, 104 zakonski neovisne jedinice unutar sveučilišta⁶⁰, 76088 studenata (21663 u RS) i 1994 nastavnog osoblja⁶¹ uposlenog na institucijama visokog obrazovanja u BiH u akademskoj godini 2003/2004. Samo oko 20% državljana BiH u dobi između 19 i 24 godine je upisano na visokoškolske institucije (19,4% u RS i 24% u Federaciji BiH).

⁵⁸ IBF International Consulting & the British Council: "Functional Review of Public Administration of Education sector in BiH", EC Mission to BiH, travanj 2005. godine

⁵⁹ Premda ih ima osam: Zenica nije uključena u ovaj pregled.

⁶⁰ Ova brojka uključuje fakultete, akademije te više škole koje su postojale u akademskoj godini 2003 – 2004.

⁶¹ Ova brojka uključuje nastavnike u punom radnom odnosu i one koji rade na pola radnog vremena.

Prema istom izvoru, ukupni javni troškovi za visoko obrazovanje porasli su sa 85.046.007 KM u 2002. na 115.171.011 KM u 2004. godini. Procjenjena javni troškovi za visoko obrazovanje u 2005. godini bila su oko 125 milijuna KM.

Nažalost, svi pokušaji da se verificiraju i aktualiziraju gore navedene brojke za svrhu ove studije do danas ostaju neuspješni, budući da su popunjeni upitnik vratili samo sveučilišta u Sarajevu, Istočnom Sarajevu i Zenici.

Prema nalazima studije Vijeća Europe/Svjetske banke "Obrazovanje u Bosni i Hercegovini: upravljanje, financiranje i uprava" iz studenog 1999. godine, koje su potvrđene i u novoj studiji Svjetske banke iz listopada 2002. godine, trenutni aranžmani za financiranje visokog obrazovanja su manje transparentni nego oni za opće obrazovanje.

Kasnija studija Svjetske banke objašnjava da su tomu razlog prvenstveno slijedeći čimbenici koji su svojstveni ovom sustavu:

1. Nedostatak točnih podataka o broju studenata u smislu redovnih ("full-time") studenata ili ekvivalenata;
2. Kompleksni mehanizmi za plaćanje članova fakulteta, a većina ih podučava na više od jedne institucije;
3. Sadašnji zahtjevi za izvješće o prihodima ne uključuju prihode koji ne dolaze iz javnih izvora, premda su oni značajni; i
4. Organizacija visokog obrazovanja na razini kantona u Federaciji BiH, bez jasnih smjernica glede prijema studenata ili financijskih mehanizama za studente s područja izvan onih gdje su smještene institucije visokog obrazovanja. Ako i kada studenti primaju financijsku potporu od svog vlastitog kantona, ta potpora je obično neformalna i bez financijskih dokaza/izvještaja⁶².

Studija nadalje objašnjava da, suprotno situaciji u općem obrazovanju, za visoko obrazovanje nema jedinstvenih proračunskih formula i/ili propisa za određivanje financijskih planova i njihovo izvršavanje među entitetima i kantonima u Federaciji BiH.

U svakom slučaju, kao i ovi u općem obrazovanju, proračuni visokog obrazovanja temelje se na ponudi a ne potražnji (t.j. temeljeni na broju nastavnika umjesto na broju studenata). Fakultetske plaće su niske i bazirane na vrlo malom broju nastavnih sati kao norme, tako da svaki profesor može lako – u prosjeku – držati 2,5 "puna" radna mjesta. Proračuni su planirani bez razlike među redovitim i izvanrednim studentima, te ne postoje mehanizmi za pretvaranje izvanrednih u redovne ekvivalente, što još više slabi mogućnosti financijskog planiranja u sustavu. Postotak studenata koji razvlače svoj studij te ostaju upisani bez demonstracije bilo kakvog akademskog napretka je iznimno visok što dodatno proračun čini proizvoljnim.

⁶² Svjetska banka: "BiH From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance: A *Public Expenditure and Institutional Review*", WB Mission to BiH, listopad 2002

Kao što je rečeno, postoje dva glavna izvora financiranja za visoko obrazovanje, javno i nejavno ili privatno, a potonje – uključujući prihod od upisnina – ostaje uspješno netransparentno. Temeljeno na anegdotalnim dokazima, u slučaju popularnijih fakulteta kao što su ekonomija i pravo, procjenjuje se da više od polovice njihovog financiranja dolazi iz nejavnih izvora.

Promjene poreske politike i prakse u BiH, kao i obvezatnog financiranja putem sustava trezora, od 1. siječnja 2006. trebale bi poboljšati odgovornost i transparentnost financiranja visokog obrazovanja, čemu bi svakako doprinijela i integracija sveučilišta.

Kao jedino integrirano sveučilište u BiH, i jedino koje se financira kroz sustav trezora, Tuzlansko sveučilište je dobar primjer gore navedenog. Prema riječima njegovog rektora u proteklih pet godina (od kada rade kao integrirano sveučilište), iznos javnih sredstava koja su primili je opadao, dok je broj studenata rastao a jedini razlog koji im je pomogao da s ovim izađu na kraj je taj što je planiranje i financiranje bilo centralizirano

Drugi razlog zašto financiranje visokog obrazovanja zahtijeva posebnu pozornost je taj što je ono dostupno u ograničenom broju mjesta te je stoga bitno osigurati ravnopravnost pristupa za sve, ma gdje živjeli i odakle dolazili. U Federaciji, kantoni sa sveučilištima snose neproporcionalan teret troškova visokog obrazovanja. I premda su kantoni koji pružaju visoko obrazovanje poduzeli izvjesne korake kako bi naplaćivali pristojbe studentima koji dolaze iz drugih kantona, uplate nisu - najblaže rečeno - vršene sustavno.

Iz puno dobrih razloga u većini zemlja Evropske Unije, financiranje visokog obrazovanja je ili u potpunosti ili makar djelomično odgovornost države, a jedan od njih je potreba za jednakim tretmanom u pristupu studenata i podijeli troškova.

Sheme **studentskih kredita i upisnih pristojbi** postoje u većini zemalja EU, i lako se mogu opravdati. Diplomci u ovim zemljama uživaju više osobne dohotke od onih koji nemaju diplomu. Dio troškova se pokriva iz upisnih pristojbi, a shema kredita omogućava odgođeni povrat kredita tj. nakon što se diplomci zaposle.

Upravo iz istih razloga, čak i u siromašnim zemljama kao što je BiH, bilo bi primjereno ustrojiti upisne pristojbe u visini razmjernoj malom dijelu prosječnih troškova (od deset do dvadeset posto)⁶³ u cijeloj zemlji⁶⁴.

Najjednostavniji i najučinkovitiji način da se to učini bio bi naravno putem financiranja na državnoj razini, ali iz političkih razloga, ovo je nemoguće postići u kratkom roku.

Druga najbolja varijanta, ujedno i sastavni element prve, bila bi uspostavljanje **Fonda za visoko obrazovanje** na državnoj razini koji bi odlučivao o osnovnim pristojbama i shemi

⁶³Ovi iznosi bi se u narednim godinama mogli revidirati shodno oporavku gospodarstva i unaprijeđenim perspektivama diplomaca

⁶⁴ Međutim, da bi se izbjeglo odgađanje upisa studenata slabog materijalnog stanja zbog shema **pristojba-cum-kredit**, financijska portpora za studentsko izdržavanje trebala bi biti razmatrana u slučaju potrebe.

kredita, te izradio formule financiranja *po studentu i po programu*, čija bi primjena bila obvezujuća u svim javnim institucijama visokog obrazovanja diljem BiH čak i bez prethodnih promjena glede razine sadašnjeg financiranja visokog obrazovanja (Kanton/entitet/općina).

Konačno, javna sredstva se uglavnom skoro u potpunosti koriste za plaće i najosnovnije tekuće troškove, dok **javno financiranje istraživanja i znanosti** doslovno uopće ne postoji. U rijetkim prigodama kada je bilo nešto raspoloživog novca za takve svrhe, iskorišten je na najneučinkovitije načine zbog trenutčne fragmentirane strukture sveučilišta,⁶⁵ te slabe koordinacije i suradnje unutar/između sveučilišta. Stoga će uloga Fonda za visoko obrazovanje na neki način morati uključiti ova dva značajna područja.

4.3. Nova politički i strateški okvir

Među zemljama-članicama Europske Unije, visoko obrazovanje se smatra javnim dobrom i javnom odgovornošću. Iako ne istim riječima, ali u istom duhu se svi nacrti Zakona o visokom obrazovanju slažu da su temeljni ciljevi visokog obrazovanja:

- “(a) ustrojiti, razviti, zaštititi i prenijeti znanje i vještine putem podučavanja, znanstvenog rada i istraživanja; i
- (b) osigurati mogućnosti za sve građane Bosne i Hercegovine da profitiraju od takvog obrazovanja tijekom svog života.”⁶⁶

Znajući da samo oko pet posto⁶⁷ pučanstva Bosne i Hercegovine zapravo posjeduje visoku stručnu spremu, dok je prosjek Europske Unije negdje između 20 i 30 posto (s planom da u skorij budućnosti postotak povećaju na 50 posto), prva politička i strateška odluka na polju visokog obrazovanja za državu Bosnu i Hercegovinu trebala bi žurno ali sustavno ispraviti ovaj nedostatak.

Odluke i akcijski planovi za povećanje upisa, završetka studija i pravodobnog svršetka studija, kao i povećanje postotka populacije sa visokom stručnom spremom (uključujući sustavnu potporu studentima slabog imovnog stanja) trebale bi biti među najvišim političkim i strateškim prioritetima za razvoj BiH kao države koja seže puno dalje od reforme visokog obrazovanja.

Početni element u ovom procesu je artikulacija vizije i misije visokog obrazovanje u procesu Euro-integracija, kao i ukupni razvoj bosanskohercegovačke države i društva.

Na razini sveučilišta, jasna artikulacija misije i vizije trebala bi voditi ka:

⁶⁵ Sveučilište u Tuzli je jedini izuzetak.

⁶⁶ Članak 3. svih nacrti Zakona o visokom obrazovanju.

⁶⁷ Neke popularne procjene padaju i do 3,5 posto. U Hrvatskoj je to 12 posto, a u SiCG nešto ispod 10 posto.

1. razvoju jasnog akademskog profila za svako sveučilište i svaku regiju u BiH;
2. formalnom i suštinskom uključivanju studentskih predstavnika u sva sveučilišna tijela (15 posto);
3. sustavnoj potpori u profesionalnom razvoju mladih nastavnika, znanstvenika i istraživača; i
4. poklanjanju posebne pozornosti modernizaciji nastave, učenja, nastavnih planova i programa, sustava procjene i ispitivanja.

Kao što je Europska udruga sveučilišta (EUA) sažela u evaluaciji bosanskohercegovačkih sveučilišta:

“Ovo je djelom pitanje priznanja trenutačnog polazišta a tek onda određivanja prioriteta i odluka kakva institucija želi biti svako sveučilište. Potreban je realan izbor, kako za kratkoročni tako i za srednjoročni i dugoročni vremenski period. Obzirom na sadašnji veliki broj studenata, resurse koji stoje na raspolaganju svakom sveučilištu, i širu društvenu i gospodarsku situaciju, tim EUA vjeruje da bi sveučilišta trebala koncentrirati svoje napore na obrazovanje. Istodobno, puno realističniji pristup istraživanju mogao bi se razviti stvaranje centara izvrsnosti, na akademskom polju koje je središnje za svaki profil sveučilišta, za primjenu i prijenos tehnologije i suvremenog međunarodnog znanstvenog znanja koje je relevantno za društveni razvoj Bosne i Hercegovine. Nužni resursi, uključujući financijske i ljudske resurse, trenutačno ne stoje na raspolaganju za ambicioznije istraživačke operacije, a po mišljenju EUA tima neće ih biti niti u skoroj budućnosti.”⁶⁸

Unutar opće prihvaćenih ograničenja uloge države u visokom obrazovanju (opća strategija, opći uvjeti i pravila za dodjelu sredstava iz javnog proračuna, zaštita osnovnih ljudskih i građanskih prava, te poštovanje međunarodnih obveza), na razini Bosne i Hercegovine, jasna artikulacija misije i vizije visokog obrazovanja mora početi s odmakom od načela ponude ka načelu potražnje za visokim obrazovanjem. Treba se uspostaviti jača i formalnija veza između vlade/vlada, poslodavaca i sveučilišta. Srednjoročno i dugoročno planiranje mora se temeljiti na analizama profila i broja mjesta koje nude institucije visokog obrazovanja te zahtjevima tržišta, kao i posebnim regionalnim uvjetima⁶⁹.

Samo se na državnoj razini treba i može postići neka vrst suvisle “podjele rada” među javnim institucijama visokog obrazovanja sukladno regionalnim potrebama i komparativnim prednostima. U tom smislu, (lak) pristup njihovih diplomanata domaćem i europskom tržištu rada trebao bi biti primarni cilj i glavni pokazatelj koliko je uspješna svaka od ovih institucija visokog obrazovanja u BiH.

⁶⁸ EUA: “Institucionalna evaluacija sedam sveučilišta u BiH: Sažetak izvješća, EC & CoE, Sarajevo, Prosinac 2004”

⁶⁹ Sveučilišta u Mostaru trebaju ponuditi drugačiji profil/programe od sveučilišta u Tuzli i Zenici: poljoprivreda naspram rudarstva i metalurgije.

Drugi značajni elementi svakog ozbiljnog strateškog planiranja visokog obrazovanja su uspostavljanje primjerene baze podataka (uključujući statistiku), razvoj interdisciplinarnosti visokog obrazovanja i zajedničkih visoko-obrazovanih i programa istraživanja u i izvan BiH, razvoj generičkih vještina i vještina učenja (u smislu razvoja visokog obrazovanja kao procesa cjeloživotnog učenja), kako na razini sveučilišta tako i na razini države.

Istodobno, europski trend povećanja autonomije sveučilišta i ograničenja uloge vlade/vlada treba se u potpunosti ispoštovati, kao i ravnoteža politike i strategije o visokom obrazovanju koja se definira na razini nadležnog/nadležnih ministarstva/ministarstava, institucija visokog obrazovanja i nezavisnih agencija. Kako bi sve ovo bilo moguće, nužno je uključiti studente u cjelokupni proces, ili još bolje (budući da su oni budućnost ove zemlje) postaviti ih u središte, što bi bio prvi korak u pretvaranju ukupne kulture visokog obrazovanja u demokratsko-inkluzivnu.

Na kraju, ne smije se zaboraviti da uspješno strateško planiranje uvijek uključuje financijske aspekte.

3.4. Novi institucionalni okvir

3.4.1. Novo integrirano sveučilište

U nedavno objavljenom članku⁷⁰ gospodina Vilima Ribića, predsjednika Sindikata visokog obrazovanja i znanosti Hrvatske, tvrdi se da je Bolognski proces temeljen na fragmentiranom sveučilištu naprosto nemoguć:

”Bez pune zakonske integracije i ukidanja statusa pravnog lica fakultetima, Bolognski proces je neprirodan, isto kao odijevanje kaputa prije košulje.”

Na prilično uvjerljiv način uspio je sastaviti nešto što je već rečeno i zaključeno od strane mnogih sudionika Bolognskog procesa: integrirano sveučilište je temelj i bit Europskog prostora visokog obrazovanja.

Kao što je već rečeno, postoji osam javnih sveučilišta u BiH: šest u Federaciji BiH i dva u Republici Srpskoj. Od njih osam, samo je Sveučilište u Tuzli integrirano, odnosno samo sveučilište ima status pravnog lica.

Kao odraz još uvijek dominantne etničke podjele ovog sektora, na nekim od njih su se predratni akademski programi, sukladno nacionalnoj pozadini, podijelili na dvoje (dva sveučilišta u Mostaru i Sarajevu).

⁷⁰Naslovljen “Novi oblici života na hrvatskim sveučilištima” i objavljen u hrvatskim dnevima novinama “Vijesnik” od 14. travnja 2004. godine

Štoviše, osim Sveučilišta u Tuzli kao jedinog izuzetka, svaki fakultet se tretira kao zasebno pravno lice. Kada se tom broju fakulteta dodaju razne akademije i više škole onda imamo više od 110 zasebnih pravnih subjekata koji pružaju visoko obrazovanje u BiH, s prosječnim kapacitetom od 623 studenta, tj. otprilike su iste veličine kao tipična srednja škola⁷¹, s prosječnim brojem stalnog nastavnog osoblja manjim od 25 po jednom fakultetu.

Jasno je da su fakulteti, čak i na većim sveučilištima, u prosjeku male organizacije. Ovo baca sjenku na njihovu sposobnost da funkcioniraju učinkovito kao pravno autonomne jedinice. Pored toga, nameće se i puno ozbiljnije pitanje o sposobnosti malih jedinica sa 20 do 25 nastavnika da se iskažu kao akademski entiteti.

Postoji termin “kritične mase” koja je neophodna za postizanja akademskih rezultata međunarodnog standarda. Ova “kritična masa” varira od predmeta do predmeta, ali se pretpostavlja da ona automatski raste ako nastavno, znanstveno i istraživačko osoblje djeluju unutar većeg, integriranog sveučilišta koje pruža potporu, a ne u izolaciji malih fakulteta, kao što je to još uvijek slučaj na svim sveučilištima osim jednog u Bosni i Hercegovini.

Čisti jegubitak resursa ako se fakultetima nastavi upravljati na način koji ne uzima u obzir mogućnost međusobne razmjene nastavnog i istraživačkog osoblja i kapaciteta.

Unutar fragmentiranog sveučilišta, nastavna aktivnost se – prema već spomenutim nalazima institucionalne evaluacije sveučilišta u BiH koju je sačinila EUA 2004. godine – nalazi u kritičnoj poziciji. Nastavno osoblje na bosanskohercegovačkim sveučilištima u pravilu se osjeća preopterećenim predavanjima i žali se da imaju malo ili nimalo vremena za istraživanja. Ovo je prilično paradoksalna izjava ako u stvarnosti minimum nastavnih sati za redovne profesore u nekim slučajevima nije veći od tri do četiri sata tjedno. “Preopterećenost” nastavnika je, naime, rezultat činjenice da oni istodobno predaju na različitim fakultetima istog sveučilišta ili različitih sveučilišta, te na taj način zarađuju po nekoliko plaća. Većina sveučilišta se u velikoj mjeri oslanja na gostujuće profesore koji su s jedne strane jako skupi, a s druge strane glavno obrazloženje za nisku istraživačku aktivnost i slabe istraživačke rezultate.

Da zaključimo: Pozicija nastavnika unutar fragmentiranog sveučilišta je apsurdna: na jednoj strani oni tvrde kako su slabo plaćeni, a na drugoj imaju minimalne obveze naspram svog primarnog poslodavca, dok ovi istu poslodavci troše znatno više novca na gostujuće nastavnike. Prema Europskoj udruzi sveučilišta,

“...trenutačni sustav čini se više kao shema za potporu nastavnika nego studenata. Gordijski čvor se nekad mora presjeći, što prije tim bolje. Osoblje mora imati puno veće odgovornosti u svojim matičnim institucijama te mora biti primjereno plaćeno. Gostujući profesori trebaju

⁷¹ Svjetska banka: “BiH od ovisnosti o pomoći do fiskalnog samostalnosti: *Javni rashodi i institucionalna revizija*”, Misija Svjetske banke u BiH, listopad 2002. godine

postati biti izuzetak a ne pravilo, samo u slučajevime jasne potrebe. Da bi se ovo postiglo potrebno je zahtijevati potpunu integraciju sveučilišta pod jednom zakonskom strukturom, gdje cjelokupno osoblje zapošljava sveučilište a ne fakultet.”⁷²

Administrativni sustavi su trenutačno nepotrebno duplicirani a sredstva koja se uštede integracijom administracije mogu se iskoristiti u druge namjene.

Kao što je objašnjeno ranije, integracija sveučilišta je bitan korak u Bolognskom procesu i Europskom prostoru visokog obrazovanja. Također, središnje upravljanje sveučilištima bi rezultiralo boljim korporativnim upravljanjem i unaprijedilo bi njihove šanse za međunarodnim priznanjem, te suradnjom na međunarodnim programima.

4.4.2. Nove institucije i tijela visokog obrazovanja

Tijekom dugog procesa izrade zakona o visokom obrazovanju i unutar šest nacrtu koji su izrađeni u tom procesu, razmatrani su i mnogi prijedlozi za uspostavljanjem različitih institucija visokog obrazovanja.

Nacrt o Zakonu o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine, za kojeg mnogi vjeruju da ima dobre šanse da konačno bude usvojen, definira slijedeće institucije na području visokog obrazovanja: državno ministarstvo, Rektorsku konferenciju, Centar za informacije i priznavanje (CIR) i Agenciju za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete. Pored državnog ministarstva i rektorske konferencije, kada su u pitanju druga nadležna tijela u visokom obrazovanju, ovaj nacrt nudi nove prijedloge.

Prema sadašnjem statusu stvari, **Ministarstvo civilnih poslova** je odgovorno za izradu i usvajanje Zakona o visokom obrazovanju, a prema posljednjem nacrtu i za:

- koordinaciju i razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, uz konsultacije sa drugim nadležnim ministarstvima;
- promociju integracije nastavnog i istraživačkog rada i stimulaciju istraživačkih programa na univerzitetima;
- promociju mobilnosti studenata i osoblja unutar evropskog područja visokog obrazovanja i u svijetu;
- promociju veza između visokoškolskih ustanova u Bosni i Hercegovini i visokoškolskih ustanova u regiji i u svijetu;
- promociju jednakih mogućnosti pristupa visokom obrazovanju, stručnom razvoju i obuci, cjeloživotnom učenju i svim drugim aspektima visokog obrazovanja;

⁷² EUA: "Institucionalna evaluacija sedam sveučilišta u BiH: Sažetak izvješća," CoE/EC, Sarajevo, Prosinac 2004.

- podržavanje i poticanje jačih veza između sektora visokog obrazovanja, industrije, privrede i društva.”⁷³

Premda nedavni rezgovori o “ustavnim promjenama” koje predvode Sjedinjene Američke Države nisu ispunili opća očekivanja, jedan od njihovih konkretnih rezultata bio je sporazum o ustrojstvu dva nova ministarstva na državnoj razini nakon općih izbora u listopadu 2006. godine. Svih osam velikih političkih stranaka koje su bile uključene u ove pregovore složile su se da jedno od njih bude Ministarstvo znanosti, tehnologije i ekologije. Stvaranje ovakvog ministarstva će bez sumnje otvoriti pitanje o tome gdje će se smjestiti portfolio visokog obrazovanja. Naime, česta je praksa u mnogim europskim zemljama da su opće i visoko obrazovanje smješteni u različita ministarstva, jedno u ministarstvo obrazovanja, a drugo u ministarstvo znanosti. Za to postoje mnogi razlozi, a vjerojatno isto toliko ih ima i protiv, jedan od razloga “za” je i taj da Europska unija ima puno jaču ulogu u području visokog obrazovanja, znanosti i istraživanja nego u općem obrazovanju koje se i dalje nalazi u nadležnosti država-članica⁷⁴.

Što god bila konačna odluka, kada je ministarstvo nadležno za visoko obrazovanje u BiH u pitanju, trebalo bi na državnoj razini imati “**sve na jednom mjestu**” glede svih aspekata visokog obrazovanja, uključujući znanost, istraživanje, studentske standarde i organizaciju, pa i sve ostale za koje je čim prije potrebno izraditi dodatne ili posebne zakone.

Jedina druga institucija koja već postoji, ali koja bi u budućnosti trebala igrati značajniju ulogu u ukupnom razvoju i planiranju visokog obrazovanja u BiH, je **Rektorska konferencija**. Također,

“Rektorska konferencija utvrđuje i zastupa zajedničke interese univerziteta u Bosni i Hercegovini, te ostvaruje saradnju sa institucijama u oblasti obrazovanja u Bosni i Hercegovini.

Punopravni članovi Rektorske konferencije mogu biti rektori licenciranih i akreditovanih univerziteta u BiH.

...

Rektorska konferencija djeluje i kao savjetodavno tijelo za provođenje procesa reforme visokog obrazovanja.”⁷⁵

Sukladno nacrtu Zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine, **Centar za informacije i priznanje** dokumenata na području visokog obrazovanja (CIR) je nova

⁷³ Članak 42. iz nacrta Zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005.

⁷⁴ Iz EU “ACQUIS COMMUNITAIRE”, Poglavlje 17: Znanost i istraživanje naspram Poglavlja 18: Obrazovanje, obuka i mladi (available at www.europa.eu.int)

⁷⁵ [Article 43. from the draft HEL of December 2005.](#)

institucija koja se treba ustrojiti na državnoj razini kao neovisna upravna organizacija u skladu s obvezom Bosne i Hercegovine da sprovede Lisabonsku konvenciju o priznanju (puni naziv: "Zajednička konvencija Vijeća Europe/UNESCO-a o priznanju kvalifikacija visokog obrazovanja u europskoj regiji"). Stoga će CIR također biti Nacionalni informativni center (NARIC) na državnoj razini, i predstavnik Bosne i Hercegovine i član Europske mreže centara o akademskoj mobilnosti i priznavanju (ENIC).

Pored pružanja informacija i mišljenja o stranim diplomama u Bosni i Hercegovini, te bosanskohercegovačkim diplomama izvan BiH, u svrhu nastavka obrazovanja i zapošljavanja, CIR će na državnoj razini koordinirati međunarodnu razmjenu akademskog osoblja, studenata i programa u području visokog obrazovanja. U usporedbi s ranije opisanim entitetskim i kantonalnim rješenjima, kao što je ponuđeno u *trećem* nacrtu Zakona o visokom obrazovanju iz Republike Srpske, sve ovo je značajan korak u pravom smjeru.

I konačno, posljednja i istodobno najvažnija i najkontrevertnija institucija koja se treba stvoriti sukladno ovom nacrtu Zakona o visokom obrazovanju je **Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete**. Agencija, kao što je to slučaj sa CIR-om, treba biti neovisna upravna jedinica, te treba imati brojne obveze i odgovornosti, ali ne i izvršne ovlasti ili mehanizam za sprovođenje (posljednja dva elementa trebaju ostati na trenutačno postojećoj razini: entitet u Republici Srpskoj i kanton u Federaciji Bosne i Hercegovine). Ona:

- "Utvrđuje kriterijume za formiranje, spajanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova;
- Daje preporuke o najnižim školarinama za sve studente na (univerzitetima i visokim školama) visokoškolskim ustanovama, s ciljem da najmanje školarine budu usklađene u cijeloj BiH;
- Daje preporuke o nadležnim tijelima za obrazovanje u vezi sa jednom ili više šema za finansijsku podršku studentima, uključujući definisanje elemenata studentskog standarda;
- Pruža savjete o politici rada i razvoja nadležnim tijelima za obrazovanje u skladu sa ustavima entiteta;
- Definiše opšte uslove i kriterijume na osnovu kojih se sredstva dodjeljuju visokoškolskim ustanovama u BiH."

U oblasti licenciranja i akreditacije Agencija je nadležna za:

- "donošenje uputstava za licenciranje, akreditiranje i obezbijedivanje kvaliteta;
- donošenje jedinstvenih normi koje se odnose na licenciranje visokoškolskih ustanova;
- donošenje jasnih, transparentnih i pristupačnih kriterijuma po kojim se vode procedure akreditacije, revizije kvaliteta i ocjene kvaliteta visokoškolskih ustanova u BiH;

- utvrđivanje procedure nezavisne revizije, upisa studenata na visokoškolske ustanove u BiH;
- donosi propise u vezi sa radom ekspertskih komisija za obavljanje procedura akreditacije, revizije kvaliteta i ocjene kvaliteta visokoškolskih ustanova u BiH ;
- u transparentnoj proceduri javnog poziva utvrđuje kriterije za izbor i listu domaćih i međunarodnih eksperata sa kojih se imenuju komisije za licenciranje, akreditaciju i kontrolu kvaliteta, a koje formira komisija Agencije. Komisiju čine po tri domaća eksperta iz reda tri konstitutivna naroda u BiH iz struke na koju se lista odnosi. Ova komisija odluke donosi konsenzusom;
- provodi nadzor nad procedurom akreditacije, licenciranja i ocjene kvaliteta visokoškolskih ustanova u BiH
- utvrđivanje kriterijuma za rad stručne komisije za odlučivanje o žalbama u vezi sa tehničkim pitanjima proizašlim iz ishoda procedura akreditacije, revizije kvaliteta ili ocjene kvaliteta.”

Sukladno svojim nadležnostima, Agencija:

- je odgovorna za format i opšti sadržaj diplome i dodatka diplomi koju izdaju akreditovane visokoškolske ustanove;
- utvrđuje i javno objavljuje norme kojima se određuju minimalni standardi u oblasti visokog obrazovanja;
- daje savjete i informaciju o pitanjima unutar svog mandata stranama sa zakonitim interesom;
- utvrđuje sistem i standardne kvaliteta, analizira kvalitet,
- daje preporuke za otklanjanje nedostataka kvaliteta studija i visokoškolskih ustanova;
- predstavlja BiH u međunarodnim organizacijama za kvalitet u visokom obrazovanju.”⁷⁶

Kako je na početku na najvišoj političkoj razini dogovoreno, i ugrađeno u opis zadataka Radnog tijela za Zakon o visokom obrazovanju (i konačno, premda nevoljko, prihvaćeno na akademskoj razini sveučilišta u Federaciji BiH), da se financiranje visokog obrazovanje ne uvrsti u *peti* nacrt Zakona o visokom obrazovanju, glavni otvoreni problem ostaje pitanje akreditiranja: Tko i na kojoj razini će to zapravo izvoditi?

⁷⁶ članak 48, 49 & 50 nacrta Zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine

Kao što je to slučaj na području informacija i priznanja kvalifikacija visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta, opća je praksa među članicama Bolognskog procesa postojanje državne agencije za akreditiranje koja je član Europske mreže agencija za akreditiranje i koja je u potpunosti nadležna za proces akreditiranja.

No, na jednoj strani, Radno tijelo za Zakon o visokom obrazovanju iz Republike Srpske bilo je protiv akreditiranja u državnoj nadležnosti kao i političari iz Republike Srpske. Složili su se da Agencija treba usvojiti kriterije za akreditiranje pa čak i sprovesti nadzor nad postupcima akreditiranja, licenciranja i osiguranja kvalitete, ali su odbili priznati da je Agencija nadležna za akreditiranje i da su njeni nalazi obvezujući, inzistirajući da se stvarno akreditiranje sprovodi na razini koje su trenutno nadležne za visoko obrazovanje (entitet u Republici Srpskoj i kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine).

Na drugoj strani, članovi Radnog tijela za Zakon o visokom obrazovanju koji predstavljaju Federaciju BiH i BiH u procesu izrade nacrt posljednje verzije Zakona o visokom obrazovanju zauzeli su suprotan stav. Oni argumentiraju da, kada je u pitanju visoko obrazovanje, akreditiranje je središnje pitanje politike Bolognskog procesa i EHEA, to je (skoro) drugo ime za kvalitetu, ono je ključni element za međunarodno priznanje institucija i programa visokog obrazovanja, temelj za mobilnost osoblja i studenata, te se stoga državna razina čini jedinom logičnom za njeno sprovođenje i implementiranje.

Kako bi se stvari pokrenule prema naprijed (odnosno nacrt Zakona o visokom obrazovanju brzo predočio Vijeću ministara i Parlamentu Bosne i Hercegovine), ponuđen je donekle zbunjujući kompromis. Na kraju članka koji govori o Agenciji za akreditiranje, dodano je da:

“Najkasnije u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona, Agencija će utvrditi aranžmane za implementaciju kriterija za akreditaciju u skladu sa Bolonjskim procesom.”

“Aranžman” nema konkretno značenje na jezicima naroda BiH te može predstavljati puno stvari, uključujući i one suprotne (od - primjerice – nečega toliko snažnog kao što je mehanizam za sprovođenje zakona na državnoj razinu do definicije kriterija), a četiri godine je prilično dug period. No, čak i sa svim svojim nedostacima ova verzija Zakona o visokom obrazovanju bila bi veliki korak naprijed u približavanju BiH Europskom prostoru visokog obrazovanja (i pomjerila je na bodovnoj ljestvici Bolognskog procesa).

Također je važno napomenuti da CIR-om i Agencijom upravlja Upravni odbor, koji će biti etnički uravnotežen i pomno odabran od strane Vijeća ministara nakon transparentnog javnog natječaja.

Ako/kada se ustroje, opisane institucije⁷⁷ će stvoriti temelj institucionalnog okvira za implementiranje reforme visokog obrazovanja, pogotovo u pogledu svog međunarodnog

⁷⁷Budući da će financiranje visokog obrazovanja biti predmetom posebnog zakona u konačnici i/ili u kasnijoj fazi, institucija visokog obrazovanja koja je bila integralni dio svih prethodnih nacrt, Fond za

predstavljanja i priznanja, ali će ostaviti asimetrična rješenja na djelu na nižim razinama vlasti. Ovo također znači nastavak postojanja razlika u obrazovnoj politici, poglavito u praksi, diljem BiH, nešto što mnogi sudionici u visokom obrazovanju smatraju stvarnom preprekom za potpuno unutarnje harmoniziranje područja visokog obrazovanja.

4. ZAKLJUČCI

Kada su novinari na kraju njegove karijere pitali Jean Monneta, jednog od osnivača ujedinjene Europe, što bi učinio drukčije da ima priliku svoj projekat početi od početka, rekao je da bi uključio obrazovanje u samo srce Europskih integracija. Njegova poruka je bila jasna: Europsku uniju čine zajednički paktovi, zakoni, institucije, slobode, uskoro čak i ustav, ali prije svega je čine - ljudi.

S jedne strane, da bi ostala stabilna i uravnotežena, Europa treba obrazovne sustave koji će oslikavati iste ciljeve i vrijednosti i koji će razviti minimum zajedničkog europskog identiteta za svhe njene građane. S druge strane, kao što je već naznačeno u Lisabonskoj agendi⁷⁸, da bi ostala konkurenta i prosperitetna, Europa treba obrazovne sustave koji će doprinijeti stvaranju Europske unije “s najdinamičnijim gospodarstvom na svijetu koje se temelji na znanju, i koje je sposobno nositi održiv gospodarski razvoj s više posla i boljim poslovima te većom društvenom kohezijom”. Lisabonska agenda se preventivno bavi visokim obrazovanjem, znanošću i istraživanjima, skupa sa široko postavljenim Bolognskim procesom, predstavlja usko koordiniran pan-europski pokret koji odgovara rastućem obrazovanju, znanstvenim i gospodarskim izazovima u ostatku razvijenog svijeta.

Kao najviši i konačni stupanj obrazovnog sustava, visoko obrazovanje izravno oblikuje “stvarni svijet” te otvara vrata tržišta rada za svoje diplomante. Ovo objašnjava zašto visoko obrazovanje, znanost i istraživanje – u usporedbi sa općim obrazovanjem koje je još uvijek u nadležnosti državnih vlasti svih njenih 25 članica – ima puno jače mjesto unutar struktura Europske unije.

Stoga ne iznenađuje da čak i Europska unija smatra usvajanje Zakona o visokom obrazovanju jednim od prioriteta Bosne i Hercegovine na putu ka Europi, a što je i formalizirano u dokumentu koji je poznat kao “Europsko partnerstvo”, a predstavlja mapu puta i sadrži sve otvorene obveze Bosne i Hercegovine.

visoko obrazovanje izostavljen je iz posljednjeg nacrtu. U mnogim zemljama koje sudjeluju u Bolognskom procesu, Fond za visoko obrazovanje je najvažnija institucija u visokom obrazovanju, koja se bavi ne samo financiranje nego također i strateškim i političkim planiranjem. Takva tijela postojala su i u svim ustavnim jedinicama bivše Jugoslavije.

⁷⁸ Također poznata i kao “[Lisabonska strategija](#)”.

Skupa s rastućim zahtjevima i očekivanjima oko 100.000 studenata, te činjenicom da se Bosna i Hercegovina nalazi na samom dnu bolognske bodovne ljestvice, moglo se očekivati da će zahtjev Europske unije za što bržim usvajanjem Zakona o visokom obrazovanju u BiH staviti dodatni pritisak na domaće političare da ga konačno i usvoje. No, kako se to detaljnije objašnjava u ovoj studiji, unatoč svim pokušajima, obećanjima, zahtjevima, očekivanjima, međunarodnim obvezama pa čak i prijetnjama, ni nakon šest pokušaja tj. nacрта ni više od tri godine intenzivnog rada, to se nije dogodilo.

Da sažmemo, glavna prepreka za usvajanje Zakona o visokom obrazovanju je čisto političke prirode, i nije teško primjetiti da će Zakon igrati značajnu ulogu u predizbornim kampanjama u 2006. godini. To nažalost samo povećava šanse da ne bude usvojen prije početka slijedeće akademske godine.

Između *statusa quo* i maksimalističkog pristupa (da jedinstven Zakon o visokom obrazovanju odmah regulira sve elemente bitne za ukupnu reformu visokog obrazovanja i postavi ih na državnu razinu), napredak je još uvijek moguć ako se potonji zamijeni realističnim pristupom. Nažalost, kao što je to bio i ostao slučaj s bilo kojom reformom u Bosni i Hercegovini, jedino pristup “korak-po-korak” ima kakve-takve šanse za uspijeh.

Od opcija koje su trenutno na raspolaganju⁷⁹, usvajanje *petog* nacрта Zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine, koji je ponuđen kao neka vrst kompromisa (koja omogućava napredak BiH prema zahtjevima Bolognskog procesa i Lisabonske konvencije, dok izbjegava potpuno pomjeranje visokog obrazovanja na entitetsku – s Hrvatima koji su protiv toga – ili na državnu razinu – čemu se protive Srbi) mogao bi se učiniti konkretan mada ograničen napredak u općoj reformi visokog obrazovanja.

Premda se svi stručnjaci slažu da sam ovaj Zakon, ako ga ne bude slijedio konkretan vremenski raspored i redosljed pomjeranja financiranja i strateškog planiranja visokog obrazovanja ka državnoj razini, ne može u potpunosti realizirati reformu visokog obrazovanja⁸⁰, on bi i dalje značio prvi korak u pravom smjeru.

S druge strane, sve prednosti “sveobuhvatnog” pristupa reformi visokog obrazovanja koji je ponuđen u *šestom* nacrtu Zakona o visokom obrazovanju kojeg je pripremila Sveučilište u Mostaru – u kojem država ima potpunu odgovornost za visoko obrazovanje, znanost i istraživanje, uključujući aspekte njegovog financiranja i planiranja – naprosto nisu relevantne budući da taj nacrt traži izmjene ustava Federacije BiH i Bosne i Hercegovine⁸¹ prije no što bude usvojen, a što se neće dogoditi u skoroj budućnosti.

Stoga je vrijeme za drugu zajedničku intervenciju od strane bosanskohercegovačkih političara putem proširenog Koordinacijskog odbora za gospodarski razvoj i europske integracije: da pogura usvajanje nacрта Zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine, a istodobno razvije realističan vremenski okvir slijedećih koraka i integraciju

⁷⁹ Ako isključimo *treći* ili nacrt iz Republike Srpske.

⁸⁰ Samo ova faza, naravno, budući da reforma visokog obrazovanja nije jednokratna aktivnost nego proces.

⁸¹ Prijenos ovlasti s kantonalne preko entitetske na državnu razinu u Federaciji BiH, te s entitetske na državnu razinu u Republici Srpskoj.

drugih elemenata (kao što su znanost, istraživanje, financiranje, strateško planiranje, studentske organizacije) u paket ukupne reforme visokog obrazovanja.

Također, iz ranije navedenih razloga, mali sustavi visokog obrazovanja, kao što je ovaj u Bosni i Hercegovini, naprosto se ne mogu razvijati i zadržati visoku razinu kvaliteta u visokom obrazovanju i istraživanjima u svim disciplinama i programima koji su nužni za za harmoničan razvoj države, društva, kulture i gospodarstva. Veličina države i pučanstva, trenutni BDD i ukupni troškovi obrazovanja, rekonstrukcija, i razvojne potrebe njenog gospodarstva i društva, relativno mali broj studenata i nastavno-istraživačkog osoblja, samo su neki od bitnijih razloga za ovakvu situaciju. Održivost unutar Bolognskog procesa i Europskog područja visokog obrazovanja je međutim moguća samo ako sveučilišta u Bosni i Hercegovini najprije udruže svoje snage unutar BiH, prije nego to učine sa regionalnim i međunarodnim sveučilištima, pogotovo onim unutar zone “uzajamne jezične razumljivosti”.

No bez zakona o visokom obrazovanju kao glavnog i primarnog instrumenta politike ne može se učiniti niti prvi korak u pravom smjeru.

5. PREPORUKE

Nažalost, iz svega gore rečenog jasno je da “sveobuhvatni” i istodobni pristup reformi visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini trenutačno neće funkcionirati, te je vrijeme za drugu najbolju varijantu/e.

Budući da će novoj strukturi visokog obrazovanja trebati isto toliko vremena da se izgradi, od presudnog je značaja da se započne graditi bez daljnjih odlaganja. Novi zakonski okvir je prvi korak, ali moraju ga ubrzo slijediti novi financijski, institucionalni i okvir strateškog planiranja za sektor visokog obrazovanja na državnoj razini.

Kao što je već naglašeno, reforma visokog obrazovanja može biti jedino uspješna ako ova sva četiri ključna elementa budu ustrojena (pa čak iako to nije moguće uraditi istodobno), kao dijelovi jedne veće slike. Važno je imati na umu da je reforma visokog obrazovanja proces i da će najprije potrajati neko vrijeme da se razviju i implementiraju svi njeni aspekti, a drugo da će se ona nastaviti i onda kada njen okvir bude uspostavljen. Novi okvir visokog obrazovanja je stoga uvjet a ne cilj reforme visokog obrazovanja.

Jedini realni put prema naprijed je da Vijeće ministara BiH i Parlament BiH žurno usvoje nacrt Zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine, a da zatim brzo uslijedi jasna strategija i vremenski okvir kako i kada će se uspostave preostala tri elementa.

Ovaj realističan i uravnotežen pristup (na sredini između postepenog i revolucionarnog, ili minimalističkog i maksimalističkog pristupa) reformi visokog obrazovanja bi još uvijek omogućio Bosni i Hercegovini da sudjeluje i napreduje u Bolognskom procesu i unaprijedi svoj sektor visokog obrazovanja.

Nasuprot strahovima nekih sveučilišta te lokalnih i regionalnih vlasti, važnije je da se razvojna strategija koncentrira prije na kvalitativne nego na kvantitativne aspekte sektora visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini. Na primjer, premda previsok, broj javnih sveučilišta u Bosni i Hercegovini potrebno je tretirati kao sekundarno pitanje u usporedbi s kvalitetom i relevantnošću programa koje oni nude. Dupliciranje je, naravno, skupo i neproduktivno i mora se mijenjati, ali umjesto zatvaranja bilo kojeg postojećeg javnog sveučilišta (što bi završilo opakom političkom borbom), to bi se moglo učiniti tako se stimuliraju komparativne prednosti svakog javnog sveučilišta u Bosni i Hercegovini. Neka vrst “podjele rada” grupiranjem i koncentriranjem na izvjesne discipline, i stvaranjem centara izvrsnosti u tim disciplinama su definitivno alternative koje bi vrijedilo ispitati.

Stvaranje ključnih institucija visokog obrazovanja na državnoj razini, koje bi se mogle podijeliti na političke i profesionalne, u mnogome ovise od usvajanja Zakona o visokom obrazovanju, ali ide i dalje od toga.

Naime, kao jedan od rezultata ustavnih pregovora biti će ustrojstvo Ministarstva znanosti, tehnologije i ekologije nakon općih izbora u listopadu 2006.godine. nemali broj stručnjaka i političara podupire ideju da cjelokupni sektor visokog obrazovanja treba prenijeti s Ministarstva civilnih poslova i razviti zajedno sa znanošću i istraživanjem kao nepodijeljen aspekt visokog obrazovanja. Na ovaj način, Bosna i Hercegovina bi zapravo mogla dobiti “sve na jednom mjestu ” kada je u pitanju unutarnji i međunarodni razvoj sektora za visoko obrazovanje i znanost. Novo ministarstvo moglo bi poslužiti kao središte međunarodne suradnje, poglavito u znanstvenim programima u kojima Bosna i Hercegovina sudjeluje, ali za koju je od neizmjernog značaja da Europska unija ima jedinstvenog partnera na državnoj razini.

Glede ključnih profesionalnih institucija visokog obrazovanja koje će biti ustrojene na državnoj razini, nacrt Zakona o visokom obrazovanju iz prosinca 2005. godine nudi relevantne i suvise prijedloge: Centar za informiranje i priznanje (CIR) i Agenciju za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete (Agencija za visoko obrazovanje).

Uloga CIR je prilično jasna, i bila bi primarni instrument za bavljenje pitanjima priznanja i općih zahtjeva iz Lisabonske konvencije. Također, bio bi tu i Nacionalni informacijski centar na državnoj razini (NARIC) i predstavnik Bosne i Hercegovine i član Europske mreže centara o akademskoj mobilnosti i priznanju (ENIC).

Uloga Agencije za visoko obrazovanje, s druge strane, trebalo bi biti dodatno ojačana tijekom parlamentarne procedure tako da je ona i službeno priznata kao državna Agencija za osiguranje kvaliteta i kao državna Agencija za akreditiranje, s punom nadležnošću za ova dva ključna elementa iz Bolognskog procesa.

Kada Zakon o visokom obrazovanju i temeljna infrastrukture visokog obrazovanja budu funkcionirale, biti će moguće na razini države odlučiti što je to što želimo i možemo srednjeročno i dugoročno u ovoj oblasti postići. **Pored priznavanja, značajan aspekt je cjeloživotno učenje i pristup Europskoj uniji,** te bi to naravno trebali iskoristiti u sveopćem razvoju države i gospodarstva, ali također i kao instrument za stvaranje otvorene, inkluzivne i demokratske kulture i društva. Stavljanje studenata kao budućih državljana i radnika Europe u središte reforme visokog obrazovanja bio bi prvi korak u pravom smjeru.

Kao što je već naglašeno, činjenica da je 2006. godina izborna godina, nažalost neće pomoći niti ubrzati proces reforme visokog obrazovanja. No, svi oni koji su trenutačno nadležni za sustav/e visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini, bili oni političari, državni službenici, rektori, dekani ili profesori na institucijama visokog obrazovanja ne smiju – ni pod koju cijenu – dozvoliti da visoko obrazovanje u Bosni i Hercegovini i studenti BiH, ostanu izvan Europskog područja visokog obrazovanja, i da budu osuđeni na nemogućnost komuniciranja s ostatkom Europe kao njeni ravnopravni dijelovi i partneri.

Bosanskohercegovački studenti, s potporom medija i šire javnosti, moraju ih podsjećati na odgovornost za sve što će oni učiniti od njihove budućnosti. A vrijeme ističe: 2010. godina je bliže nego što mi to mislimo ...

7. BIBLIOGRAFIJA:

1. Bergan, Sjur (ed): Recognition Issues in the Bologna Process, CoE Publishing, 2003
2. BiH Medium Term Development Strategy – PRSP (2004-2007), BiH CoM, March 2004 (available at <http://www.bih.prsp.info>)
3. BiH Ministry of Civil Affairs: Draft Framework Higher Education Law in BiH, 15 March 2004
4. BiH Ministry of Civil Affairs: Framework Higher Education Law in BiH, 14 October 2004 (working draft - internal MoCA document)
5. Bosnia and Herzegovina: Essential Texts (fourth revised and updated edition), OHR, Sarajevo, 2004 (available at <http://www.ohr.int>)
6. Ćatić, Lejla: Obrazovanje – Pregled javnih rashoda i institucija (Bosna i Hercegovina: Od zavisnosti od pomoći do fiskalne samoodrživosti: Potrošnja na socijalne usluge, rezultati i opcije reforme), Svjetska banka, Sarajevo, 2002
7. Cobb, Jeffrey: Education financing in BiH, 2004, OSCE BiH (internal document)
8. Duilović, Daria, Option paper on higher education organization in BiH, (internal OHR document), August 2004
9. Duilović, Daria: Obrazovanje u BiH: Od podijeljenog ka otvorenom društvu (master thesis), Sarajevo, May 2003
10. EC Functional Review of the Education Sector in BiH: Final Report, EU CARDS Program for BiH, BiH, Sarajevo, March 2005
11. EUA: Institutional evaluation of seven Universities of BiH: Cross cutting summary report, EC & CoE, Sarajevo, December 2004
12. European Commission & Stability Pact for South Eastern Europe: Internal Report on education and research programs of the EC and SP Activities, Brussels, Belgium, 13 April 2005
13. Five pledges on education: BiH Education reform strategy paper (Edited by OSCE BiH), OSCE BiH, Sarajevo, 2002 (available at <http://www.oscebih.org>)
14. Joint declaration on harmonization of the architecture of the European higher education system (Sorbonne Declaration), Paris, 25 May 1998

15. *Magna Charta Universitatum*, adopted by the European university rectors assembled for the celebration of the 900th anniversary of the University of Bologna on 18 September 1989
16. OECD: Thematic Review of National Policies for Education: Bosnia and Herzegovina, Stability Pact for South Eastern Europe, Table 1, Task Force on Education, 2001 (available at <http://www.oecd/education>)
17. Stanković, Fuada et al: “Priorities for Integrated University Management”, CoE/EC, Sarajevo, 2005
18. The European Higher Education Area Joint declaration of the European Ministers of Education convened in Bologna on the 19 June 1999 (Bologna Declaration)
19. UNDP BiH Human Development Report 2000, 2001, 2002, 2003 & 2004 (available at <http://www.undp.ba>)
20. WB/CoE report: Education in Bosnia and Herzegovina: Governance, Finance and Administration, The World Bank, 2000 (available at <http://www.wb.org/education>)