



# Obezbijediti kvalitetno obrazovanje u BiH: Do novog nastavnog programa kroz poboljšan rad Konferencije ministara obrazovanja u BiH?

Mart, 2010. godine

**Mirna Doyle**

## Sadržaj

1 UVOD	2
1.1 Kvalitet obrazovanja u BiH	2
1.2 Konferencija ministara obrazovanja u Bosni i Hercegovini	3
1.3 Pojašnjenje problema	4
1.4 Namjera istraživanja	4
1.5 Metodologija	4
1.6 Nacrt dokumenta	5
2 OPIS PROBLEMA	5
2.1 Pozadina problema	5
2.1.1 Udžbenici istorije - izazov sadržaja	6
2.1.2 Izazov fenomena "dvije škole pod jednim krovom"	7
2.1.3 Izazov jezičkog pitanja	7
2.1.4 "Nacionalna grupa predmeta"	9
2.1.5 Da li je obrazovanje u BiH diskriminirajuće, na osnovu nacionalno-jezičkih podjela?	9
2.2 Zaključak problema	9
2.3 Posljedica problema	10
2.4 Problem u kontekstu	11
2.4.1 Šta sprječava Konferenciju ministara obrazovanja da riješi ovaj problem?	12
3 OPCIJE JAVNIH POLITIKA	13
3.1 Vrijednosni okvir	14
3.2 Matrica ishoda	15
4 ZAKLJUČAK I PREPORUKE	16
4.1 Preporuke	16

## 1 UVOD

### 1.1 Kvalitet obrazovanja u BiH

Konferencija ministara obrazovanja (KMO) u Bosni i Hercegovini (BiH) treba obezbijediti da obrazovni pristupi širom zemlje budu u najboljem interesu djece BiH. Ovaj pojam je sadržan u Povelji osnovnih prava Evropske unije, kojoj BiH teži na svom putu Evropskih integracija, a gdje stoji da "u svim postupcima koji se odnose na djecu, bilo da se radi o postupcima javne uprave ili privatnih institucija, kao osnovno bi trebalo uzeti u obzir najbolji interes djeteta" (*Charter of Fundamental Rights...*, 2000, Chapter III- Equality, Article 24). Ovo istraživanje se posebno oslanja na pojam najboljeg interesa djeteta kada je u pitanju kvalitet obrazovanja, a prema definiciji iz Konvencije o pravima djeteta (KPD) (Office of the United Nations High Commissioner... , 1989, article 29.1(c) and (d)), i u specifičnom kontekstu poslijeratne BiH.

Konvencija o pravima djeteta, koju je BiH ratifikovala, nalaže kao jedan od indikatora "kvalitetnog" obrazovanja - a koje je od kritičnog značaja u kontekstu poslijeratne BiH - da se dječije obrazovanje mora usmjeriti ka razvoju poštovanja za druge kulture, kao i ka pripremi za "odgovoran život" u "duhu razumijevanja, mira, tolerancije...i prijateljstva među svim ljudima, etničkim, nacionalnim i religijskim grupama..." (Office of the United Nations High Commissioner... , 1989, article 29.1(c) and (d)). Dalje, Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH nalaže da je među ciljevima obrazovanja upoznavanje i uvažavanje "drug(ih) i drugačij(ih), poštujući različitosti i njegujući međusobno razumijevanje, toleranciju i solidarnost među svim ljudima, narodima i zajednicama u Bosni i Hercegovini i svijetu" (*Okvirni zakon...2003*).

Ova studija je svjesna da razni čimbenici doprinose "kvalitetnom" obrazovanju koje je u najboljem interesu djeteta. Čimbenici koji u BiH doprinose nekvalitetnom obrazovanju u širem smislu jesu loša infrastruktura, obuka nastavnika koja nije standardizovana, fokus na staromodnu praksu koja određuje pasivni pristup učenju, a koji su navedeni u strateškim pravcima za obrazovanje u BiH (*Strateški pravci...*, 2008), ali takođe i težnja da se kurikulumi fokusiraju na sadržaj umjesto na ishode, kao i isključenje 70% romske djece iz osnovnog obrazovanja, pretežno isključivanje djece sa posebnim fizičkim i psihičkim potrebama iz glavnog osnovnog obrazovnog procesa (Institucija Ombudsmana... , 2009), kao i nedostatak političke volje da se sistematski pristupi mnogim takvim pitanjama širom zemlje.

Međutim, ovaj dokument tvrdi da su fenomen "dvije škole pod jednim krovom" skupa sa neprirodnim sadržajem nekih udžbenika istorije - primjeri gdje obrazovni sistemi u BiH ne dosežu "kvalitet" obrazovanja u skladu sa KPD indikatorima, te da stoga nisu u najboljem interesu djece. Kao posljedica oni utiču na mogućnost djece da razviju znanje (naprimjer, kao što bi ga mogli razviti kroz učenje iz udžbenika istorije) i vještine i sposobnosti (naprimjer, kao što bi se moglo prikazati kroz mogućnost djece da razviju poštovanje prema drugim kulturama, u duhu tolerancije) u skladu sa KPD indikatorima. Ovaj dokument dalje tvrdi da dva ključna faktora u BiH obrazovnom sistemu utiču na ove pojave:

1. razdvajanje učenika u školama prema njihovoj nacionalnoj pripadnosti ili jeziku; i
2. oblikovanje nekih planova i programa za ciljnu grupu učenika koji pripadaju određenoj nacionalnosti.



Ovaj dokument takođe istražuje povezanost između postojećih školskih i nastavnih pristupa u BiH, i društvene nestabilnosti u zemlji. Kao što je Ministar obrazovanja Republike Srpske izjavio u intervjuu u sklopu ovog istraživanja, "obrazovanje u BiH je slika društva, a to je slika bolesnog društva. Naše društvo je atrofiralo moralno i etički. Pitanje je kako, pored porodice, razviti osjećaj poštovanja u djeci". Njegovo gledište podržavaju BiH učenici, dvije trećine kojih smatraju da je društvo u kojem žive "nepravedno" (Save the Children Norway, n.d., p. 7).

## 1.2 Konferencija ministara obrazovanja u Bosni i Hercegovini

U BiH trenutno postoji deset kantonalnih i dva entitetska ministarstva obrazovanja, kao i jedan distrikt ured; njih 12 predstavljaju nezavisna izvršna tijela u obrazovanju. Ovakvo uređenje je posljedica rata koji je trajao u BiH od 1992. do 1995. godine; uticaj rata na jedinstveni republički nastavni plan i program koji je prethodno postojao jeste razvoj zasebnih programa na nivou kantona Sarajevo, Tuzla i Zenica-Doboj, na nivou Federacije BiH, Republike Srpske, te mostarskog Zavoda za školstvo, kao i Distrikta Brčko.

U toliko raznolikom obrazovnom sistemu, pojedinačna ministarstva su u potpunosti odgovorna za sprovođenje i kvalitet obrazovanja u Republici Srpskoj, u deset kantona u Federaciji, i u Distriktu Brčko. Takođe, od početka 2008. godine, ova ministarstva imaju prednost u tijelu koje se zove Konferencija ministarstava obrazovanja (KMO) u BiH, a koje predstavlja jedinstven forum putem kojeg ministri-članovi mogu uzeti u obzir i koordinisati politike koje se tiču obrazovanja u cijeloj zemlji. Kao takva, KMO BiH predstavlja jedinstven forum za svoje članove putem kojeg mogu učiti, razgovarati i ponuditi rješenja za najznačajnija pitanja u sferi obrazovanja u zemlji, uključujući ispunjavanje međunarodnih obaveza koje je BiH preuzela u sferi obrazovanja, a za koje ne postoji izvršno tijelo na nivou države putem kojeg bi se obezbijilo da se te obaveze i izvrše. Jedan od učesnika ovog istraživanja a koji je učestvovao u razvoju mandata KMO izjavio je da opis zadataka KMO "predstavlja mehanizam za pravljenje konsenzusa i polu-obavezujućih okvira za zajedničko donošenje odluka i za implementaciju (KMO) zaključaka".

KMO je uspostavljena s mandatom da „ohrabri“ koordiniranu aktivnost trinaest ministarstava obrazovanja, kako bi uskladila obrazovne sisteme i strategije a koji se tiču cijele zemlje. Međutim, ovo tijelo sadrži strogo ograničenje - naime, ne smije zadirati u izvršnu pravnu odgovornost pojedinačnih ministarstava obrazovanja (Vijeće ministara...2008)<sup>1</sup>. Kao takav, mandat KMO je strogo savjetodavni, bez mogućnosti sankcionisanja ili drugih mogućnosti osim da zauzme zajednički stav po pitanju raznih obrazovnih strategija. Predsjedavajući KMO BiH je Ministar civilnih poslova (na državnom nivou), čije ministarstvo je odgovorno da "obezbjeđuje izvršavanje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine" iz oblasti obrazovanja (Ministarstvo civilnih poslova..., n.d.) ali bez izvršnih ovlasti da obezbijedi implementaciju.

Postoji nedostatak istraživanja o radu ovog jedinstvenog važnog mehanizma otkako je uspostavljen u januaru 2008. godine. Ova studija iz oblasti javnih politika se nadovezuje na tu analitičku prazninu, te pokazuje kako se KMO nosila sa obavezom da analizira obrazovne potrebe u osnovnim i srednjim školama u zemlji u kontekstu ovog istraživanja, ali i u kontekstu povezanih međunarodnih kao i domaćih obaveza<sup>2</sup> koje zahtijevaju ovakvu vrstu obrazovnog kvaliteta u školama, sa fokusom na KPD.

<sup>1</sup> KMO je uspostavljen na osnovu Memoranduma o razumijevanju (*Memorandum o razumijevanju...*, 2008), te funkcioniše prema Pravilniku o radu (Bosna i Hercegovina, Ministarstvo civilnih poslova, 2008), a koje su sačinili program ICBE Evropske komisije u saradnji sa i uz podršku ministarstava obrazovanja te domaćih i međunarodnih stručnjaka, a usvojenih na prvom sastanku KMO u martu 2008. godine. Od ovog tijela se očekuju sastanci svaka dva mjeseca, te da donese zaključke i preporuke. KMO se može sastajati uz prisutnost dvije trećine ministara, ali ne može usvajati odluke bez konsultacije sa svim ministrima (Bosna i Hercegovina, Ministarstvo civilnih poslova, 2008).

<sup>2</sup> Djelimična lista takvih obaveza uključuje: *Konvencija o pravima djeteta*; *Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH*; *Strateški pravci razvoja obrazovanja u Bosni i Hercegovini sa planom implementiranja, 2008.-2015*; *Smjernice za pisanje i ocjenjivanje udžbenika istorije za osnovne i srednje škole u Bosni i Hercegovini*; *Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom*; *Sporazum o stabilizaciju i pridruživanju*; *Memorandum of razumijevanju za uspostavljanje Konferencije ministara obrazovanja u Bosni i Hercegovini*; *Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju*.

### 1.3 Pojašnjenje problema

BiH je ratificirala Konvenciju o pravima djeteta. Ovo istraživanje time pretpostavlja da su faktori koji određuju kvalitetno obrazovanje u sklopu KPD samim tim uzeti u obzir u sklopu bilo kog nastavnog plana i programa za osnovnu ili srednju školu. Iz tog razloga, ovo istraživanje se fokusira na rad KMO na onim pitanjima obrazovanja gdje takav kvalitet nedostaje u nastavnim planovima i programima. Ova studija se oslanja na KPD indikator "kvalitetnog" obrazovanja gdje se traži da dječije obrazovanje bude usmjereno na razvoj poštovanja prema drugim kulturama, te na pripremi za "odgovoran život" u "duhu razumijevanja, mira, tolerancije... i prijateljstva među svim ljudima, etničkim, nacionalnim i religijskim grupama..." (Office of the United Nations High Commissioner... , 1989, article 29.1(c) and (d)).

Kao što je ranije navedeno, uzroci koji kvare obrazovne sisteme u BiH u smislu gore navedenih čimbenika kvaliteta, u kontekstu Bosne i Hercegovine, uključuju razdvajanje učenika u školama prema njihovoj nacionalnoj pripadnosti ili jeziku, te oblikovanje nekih nastavnih planova i programa prema ciljnoj grupi učenika koji pripadaju određenoj nacionalnosti. Jedan od problema koje izaziva prvi uzrok jesu "dvije škole pod jednim krovom", dok najočitiiji problem izazvan drugim navedenim uzrokom jeste neprimjeren sadržaj u nekim školskim udžbenicima, kao što su potvrdili nezavisni posmatrač<sup>3</sup> Oba problema se navode i pojašnjavaju kasnije u tekstu.

Dakle može se reći da osnovni i srednji školski i nastavni pristupi u Bosni i Hercegovini koji omogućavaju "dvije škole pod jednim krovom" te udžbenike istorije koji nisu u skladu sa smjernicama za pisanje takvih knjiga (*Smjernice za pisanje i ocjenu ...*, 2007) nisu u skladu sa najboljim interesima djeteta, budući da onemogućavaju djeci da uživaju u nekim slobodama i pravima vezanim za kvalitet obrazovanja u sklopu Konvencije o pravima djeteta (KPD) (Institucija Ombudsmana... , 2009). Za listu udžbenika istorije koji se pominju u ovoj studiji, vidi Dodatak 2.

Ova studija tvrdi da razdvajanje djece prema njihovom jeziku ili nacionalnoj pripadnosti u BiH kao i oblikovanje nastavnih planova i programa za samo jednu nacionalnu grupu učenika predstavlja problem kojem se treba pristupiti širom BiH, a u sklopu jedinstvenog konteksta Bosne i Hercegovine. Ova studija tvrdi da je KMO u prilici da se posveti tom problemu na taj način.

### 1.4 Namjera istraživanja

Cilj ovog istraživanja je da ponudi preporuke za načine na koje Konferencija ministara obrazovanja u BiH može djelotvorno pristupiti pojavama lošeg obrazovnog kvaliteta u BiH, gdje je čimbenik kvaliteta nastavni plan i program koji u djeci razvija poštovanje prema drugim kulturama, te koji ih priprema za "odgovoran život" u "duhu razumijevanja, mira, tolerancije... i prijateljstva među svim ljudima, etničkim, nacionalnim i religijskim grupama..." (Office of the United Nations High Commissioner... , 1989, article 29.1(c) and (d)).

### 1.5 Metodologija

Ovo istraživanje je prvenstveno kvalitativno, a oslanja se na analizu intervjua, dokumenata, studija, analiza, te zapisnika sa KMO sastanaka. Istraživanje se vodilo ciljnim indikatorima/varijablama, načinima za njihovo mjerenje, te ograničenjima koja su navedena u Dodatku 1. Literatura koja je korištena u studiji navodi se u sklopu bibliografije u Dodatku 3.

<sup>3</sup> Vidi Karge 2008, i sa Bartilo 2009, i Trbić... , 2008



## 1.6 Nacrt dokumenta

Nakon uvoda, ovaj dokument će dalje opisati pozadinu problema, njegov kontekst, te njegove posljedice. Zatim će izložiti opcije javnih politika putem kojim se može pristupiti rješavanju problema, te navesti preporuke koje se odnose na opciju kojoj se daje prednost.

## 2 OPIS PROBLEMA

### 2.1 Pozadina problema

Dok KPD pojam kvalitetnog obrazovanja predstavlja jasnu odrednicu, na njegovu implementaciju je uticala ratna prošlost zemlje. Uistinu, neki domaći učesnici obrazovnog procesa koriste rat koji se vodio u BiH između 1992. i 1995. godine kao pokazatelj da nacionalna pomiješanost učenika u istoj učionici ne doprinosi društvenoj stabilnosti. Oni tvrde da predratni jedinstveni obrazovni sistem nije spriječio tragediju 90.-ih, te da je time opravdano ratno uspostavljanje različitih sistema za pojedine grupe učenika.

Greška gore navedenog "dokaza" je da pretpostavlja da je obrazovanje jedini čimbenik koji doprinosi ili sprječava sukob. Naprotiv, višestruki čimbenici doprinose društvenom nemiru, upravo kao i oni koji doprinose kvalitetnom obrazovanju. Štoviše, u generalnom kontekstu obrazovanja i konflikta, stručnjaci su ukazali na to da obrazovanje može odigrati ključnu konstruktivnu ulogu u sprječavanju sukoba. Bush i Saltarelli (2000: p. 3, citirajući Padilla, Ruiz i Brand) ukazuju na to da se "etnički stavovi rano oblikuju, te kada se pozitivne ili negativne predrasude jednom formiraju, da se vremenom povećavaju. Rana društvena iskustva su time kritična za formiranje etničkih stavova". Ova studija tvrdi da se kroz jezičko i nacionalno razdvajanje djece u školama, te kroz njihovo učenje po nastavnim planovima i programima koji su oblikovani za samo jednu nacionalnu skupinu, utiče na stvaranje negativnih predrasuda, a time doprinosi društvenom nemiru.

Mnoge relevantne međunarodne organizacije su zvanično ukazale na činjenicu da je oslabljen kvalitet obrazovnih pristupa u BiH u kontekstu ovog istraživanja. Naprimjer, OECD je još 2003. godine komentarisao da se postojeći poslijeratni nastavni plan i program u BiH "uglavnom koristi kao podrška nacionalističkim pitanjima te kako bi se učvrstio odnos snaga". A još 1999. godine, posmatrači su primjetili značaj "kontrole nad nastavnim planovima i programima, udžbenicima, te pristupu obrazovanju" kada je u pitanju sprovođenje politika u poslijeratnoj BiH (Council of Europe... , 1999: p. 9). Ili kao što je još jedan posmatrač dodao, "ostavština sukoba je podijeljena, čak fragmentirana zemlja čije vođe, u mnogim slučajevima, vide obrazovanje kao način na koji da održe ideologiju te unaprijede političko-kulturni identitet, i koji se mnogo snažnije fokusiraju na različitosti nego na sličnosti" (Stabback, 2004: p.44). Ukratko, situacija u BiH bi se mogla opisati u opštem kontekstu u koji su istraživači sa Univerziteta u Oxford-u, Jeremy Rappleye i Judith Paulson (2007: p. 339, citirajući Cohen, 2000) stavili obrazovanje nakon sukoba, opisujući ga kao "prenos uvjeta šire borbe u oblast obrazovanja".

U martu 2008. godine, svi ministri obrazovanja su se javno posvetili Strateškim pravcima obrazovanja u Bosni i Hercegovini, sa planom implementacije, za 2008. do 2015. godine. Na spisku prioritarnih pitanja koja utiču na kvalitet obrazovanja, Strateški pravci bitno uključuju potrebu za jednakost učeničkog učešća u obrazovnom procesu, te posvećuju ministre na "eliminaciju"

problema "dviju škola pod jednim krovom", na "uklanjanje" neprimjerenog sadržaja iz nekih udžbenika istorije, geografije i jezika, i druge mjere (*Strateški pravci...* 2008).

### 2.1.1 Udžbenici istorije - izazov sadržaja

Udžbenik je tradicionalni osnov obrazovnih sistema u BiH; nastavnici drže časove učenicima većinom prema onome što piše u udžbeniku, a sa ciljem da se to uzme za gotovo. Ta činjenica je gora time što istraživanje pokazuje da učenici bosanskohercegovačkih osnovnih škola imaju više povjerenja o ono što uče iz udžbenika u poređenju sa svojim vršnjacima iz zemalja zapadne Evrope (Torsti, 2003).

Pod međunarodnim pritiskom, nekoliko ministarskih komisija je pokušalo da ukloni neprimjeren sadržaj iz BiH udžbenika istorije još od 1999. godine, fokusirajući se na "govor mržnje". Svaki pokušaj je rezultirao napretkom, ali neprimjeren sadržaj je i dalje ostajao u udžbenicima. Ministri su 2007. godine potpisali Smjernice za pisanje i ocjenjivanje.... (2007); međutim, nekoliko udžbenika koji su bili odobrenu za školsku 2007/2008 godinu nisu bili pozitivno ocijenjeni (Karge, 2008), a posebno kada su u pitanju udžbenici odobreni za upotrebu u Republici Srpskoj, kao i u kantonima sa većinski hrvatskim stanovništvom.

BiH ministarstva obrazovanja odobravaju različite udžbenike za korištenje u njihovim kantonima/entitetima. Ti udžbenici se razlikuju u smislu kvaliteta grafičkog i tekstualnog prikaza, i u smislu istorijskog pristupa. U svojim analizama udžbenika istorije koja su odobrila ministarstva obrazovanja u BiH za školsku godinu 2007/2008., Karge (2008) je pronašla znatne nedostatke u nekima, u smislu neprimjerenog sadržaja (za listu udžbenika koje je analizirala Karge, pogledajte Dodatak 2). Karge (2008) je ocijenila da se u udžbenicima koji se koriste u zadnjem razredu osnovne škole u Republici Srpskoj, *Pejić, 2007*, i u kantonima sa većinski hrvatskim stanovništvom, *Matković 2006*, koristi "govor mržnje" u nekoliko navrata, "uključujući pogrdne nazive protiv jedne ili više nacionalnih grupa". Karge je iz svoje analize 2008. godine isključila udžbenik *Miloš 2006*, koji se predavao u kantonima sa većinski hrvatskim stanovništvom, zbog pretjerane upotrebe govora mržnje.

Analiza koju je sproveo autor ovog dokumenta uzela je u obzir udžbenike koji su odobreni za školsku godinu 2009/10., za zadnji razred osnovne škole, i fokusirala se na pomen tri najbrojnija naroda u BiH - Bošnjake/Muslimane, Hrvate i Srbe - u poglavlju koje se bavi uspostavom Nezavisne države Hrvatske 1941. godine, te kako se njena uspostava odrazila na BiH teritorij i na njene narode. Glavni zaključak je da se sadržaj ovog poglavlja u svim udžbenicima, osim *Valenta 2007 i 2007a*, uglavnom piše iz perspektive jedne nacionalne grupe, te da stavlja naglasak na zločine koje su drugi počinili prema tom specifičnom narodu.

Naprimjer, *Pejić 2007* prikazuje pripadnike srpskog naroda kao glavne žrtve tokom Drugog svjetskog rata, od strane Hrvata i Muslimana. To poglavlje rijetko pominje Hrvate i Muslimane, i to samo u negativnom svjetlu, dok je pomen srpskog naroda uvijek pozitivan, čak i u kontekstu kada se pominje da su neki predstavnici tog naroda saradivali sa nacističkom Njemačkom.

S druge strane, *Matković 2009* uopšte ne pominje ni BiH ni bošnjački narod, a Srbe prikazuje samo u kontekstu Hrvatske. Iako pominje zločine protiv Srba, poglavlje ipak prikazuje pripadnike hrvatskog naroda kao najveće žrtve i uglavnom u pozitivnom svjetlu, a posebno u kontekstu Nezavisne države Hrvatske (NDH). *Bekavac 2008* takođe ne pominje ni BiH ni bošnjački narod



u tom poglavlju. I iako se bavi NDH zločinima protiv srpskog naroda, poglavlje se bavi isključivo historijom Hrvatske. *Miloš 2008* se takođe bavi isključivo historijom Hrvatske.

U poglavlju koje se bavi istim historijskim periodom, *Hadžiabdić 2008* piše iz perspektive bošnjačkog naroda. To znači da iako poglavlje pominje zločine protiv Srba i Hrvata, ono naglašava zločine koji su počinjeni protiv bošnjačkog naroda. *Šehić 2009* koristi isti pristup. Dva udžbenika koja je napisao *Valenta 2007 i 2007a* su jedini primjeri gdje se isto poglavlje prikazuje na više balansirani način kroz prikaze očevidaca - ljudi svih nacionalnosti koji su bili prisutni u tom historijskom periodu na području BiH.

Ovo je primjer kako su nastavni planovi i programi u BiH oblikovani za specifične nacionalne grupe učenika. Takav pristup ne priprema učenike za život "u duhu razumijevanja, mira... i prijateljstva između svih ljudi"<sup>4</sup> a takvo obrazovanje nije u njihovom najboljem interesu.

<sup>4</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (1989) *Convention on the Rights of the Child*, article 29.1(c) and (d).

### 2.1.2 Izazov fenomena "dvije škole pod jednim krovom"

Učenici hrvatske i bošnjačke nacionalnosti, a koji su zajedno pohađali nastavu prije rata, tokom i nakon rata našli su se u situaciji da uče po različitim nastavnim planovima i programima. Njihova nova razdvojenost, nekada u istom dijelu grada, očitovale se kroz razdvojene školske prostore. Pod pritiskom nekih roditelja i međunarodnih posmatrača, domaće vlasti su spojile ove učenike u isti školski prostor, ali pod uslovom da nastave pohađati nastavu po različitim programima, te da "dvije škole" zadrže odvojen pravni i administrativni identitet. Ovaj fenomen je postao javno poznat kao "dvije škole pod jednim krovom".

Poslijeratna razdvojenost djece u odvojene školske prostore nije se doimala pravednom. Ta ista djeca su prije rata skupa pohađala nastavu te govorila jezicima koji su, iako ustavno priznati kao različiti (nakon rata), u potpunosti međusobno razumljivi. Štoviše, djeca su tokom rata nasilno razdvojena kroz političke volje sukobljenih strana, a što je protiv odrednice da političari nema mjesta u školi. U nekim "dvjema školama pod istim krovom" učenici skupa učestvuju u vannastavnim aktivnostima, dok u drugima pohađaju nastavu u odvojenim smjenama, sa ograničenim kontaktom jednih s drugima (Institucija Ombudsmana za ljudska prava..., 2009).

Autor ovog istraživanja nije imao pristup različitim nacrtima izvještaja koje su proizvele radne grupe KMO, ali zvanični izvještaji (Bosna i Hercegovina, Ministarstvo civilnih poslova, 2008e) citiraju nejasnu definiciju "dvije škole pod istim krovom" kao problem koji odgađa rješenje. Međunarodne agencije su pokušale da ujedine upravu tih škola, tj. da ih administrativno integrišu, tako da postanu "jedna škola s dva programa" umjesto "dvije škole pod jednim krovom". I pored velikog pritiska, ovo se primijenilo u samo nekolicini škola za sedam godina. U pokušaju da "riješe" problem, domaći zagovarači razdvojenosti učenika su ponudili "rješenje" da jednostavno sagrade novi školski objekat, da u njega presele jednu grupu učenika, te da se time dobiju dvije "jedna škola pod jednim krovom", tj. "problem" više ne bi postojao. Međutim, kroz takav scenario bi i dalje ostao prisutan uzrok koji stvara problem slabog kvaliteta obrazovanja.

### 2.1.3 Izazov jezičkog pitanja

Zagovarači razdvojenosti učenika insistiraju na ovome pozivajući se na dječije pravo na obrazovanje isključivo na maternjem jeziku. Ova tvrdnja bi se mogla poduprijeti na bazi djelimične

interpretacije nekih konvencija, uključujući KPD i UNESCO-vu Konvenciju protiv diskriminacije u obrazovanju (1960); u BiH, međutim, ova tvrdnja skriva činjenicu da nameće čimbenike u sistem poput pristranih udžbenika, a čiji sadržaj je u sukobu sa tim istim konvencijama (vidi poglavlje 2.1.1). U tom smislu, čimbenik koji je skriven u ovom slučaju je sklonost ka pristranosti nastavnog plana i programa u korist nacionalne grupe učenika kojima je namijenjen.

Kao primjer gore navedenog, član 2 UNESCO-ve Konvencije protiv diskriminacije u obrazovanju (1960) prepoznaje „pravo članova nacionalnih manjina da sprovede vlastite obrazovne djelatnosti, uključujući održavanje škola i, ovisno o obrazovnoj politici pojedine države, korištenje ili školovanje na vlastitom jeziku, ali samo u slučaju (i) da se ovo pravo ne koristi na način na koji sprječava članove ovih manjina da razumiju kulturu i jezik društva u cjelini i da učestvuju u njegovim djelatnostima, ili koji preudicira državnu suverenost...“ (podvukao autor). Studija Fonda otvoreno društvo „Čemu učimo djecu?“ (Fond otvoreno društvo..., 2007) zaključila je da mnogi udžbenici koji se koriste u BiH ne doprinose takvom razumijevanju i stavovima.

Još jedna tvrdnja zagovarača razdvojenosti djece a koja nije poduprijeta je da su njihovi interesi zagarantovani članom Konvencije o pravima djeteta kojim se smatra pravo na “poštivanje dječijih roditelja, i njegovog/njenog kulturnog identiteta...” kada je u pitanju odlučivanje o djetetovom obrazovanju (Office of the United Nations High Commissioner..., 1989, article 29.1(c) and (d)). Međutim, školovanje u takvim školama koje koriste udžbenike istorije koji su navedeni u ovoj studiji, krše član d) koji nalaže da se takvo školovanje mora sprovoditi u duhu “tolerancije...i prijateljstva” među svim nacionalnim grupama.

Da je situacija toliko jednostavna kakvom je predstavljaju zagovarači razdvojenog školovanja na osnovu prava maternjeg jezika, sljedeća situacija bi postojala u BiH: sve škole bi mogle da koriste (ako im je dostupan) isti nastavni plan i program, samo na različitim jezičkim varijantama. Štoviše, ministarstvo obrazovanja Federacije BiH nudi upravo takvu sličnu opciju, tj. jedan plan i program koji je odvojeno dostupan hrvatskim i bosanskim jezičkim korisnicima. Kantoni sa hrvatskom većinom, međutim, slijede poseban nastavni plan i program Zavoda za školstvo Mostar, i time koriste drugačije udžbenike; u tri takva kantona, na osnovu izvještaja Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE Mission to BiH, 2008), učenici su čak administrativno i pravno razdvojeni na osnovu svoje nacionalno/jezičke pripadnosti, tj. u “dvije škole pod jednim krovom”. Drugu moguću odrednicu predstavlja obrazovni sistem Brčko distrikta, gdje učenici različitih nacionalnosti koriste isti plan i program koliko je trenutno moguće, gdje su izloženi svim ustavno priznatim jezicima BiH, i gdje im nastavu drže isti predavači. U Koledžu ujedinjenog svijeta u Mostaru, učenici svih nacionalnosti takođe koriste isti plan i program, dok su razdvojeni samo prilikom nastave iz maternjeg jezika.

Takođe, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je 3.11.2004. godine donio odluku kojom bi mogućnost obrazovanja isključivo na jednom ustavnom jeziku (tj. bilo na srpskom, hrvatskom ili bosanskom) “predstavljala “kršenje ustavnog principa o jednakopravnosti svih službenih jezika u Federaciji Bosne i Hercegovine” (Službene novine Federacije BiH 70/04).

Jezički osnov za odvojene škole nije jedinstven “dvjema školama pod istim krovom”, i tu su poteškoće u rješavanju problema, budući da se ne sagledava uzrok. Naime, obrazovni sistem u Republici Srpskoj je omogućen samo na srpskom jeziku (osim u slučajevima gdje se predaje nacionalna grupa predmeta - vidi dole), te nudi veoma specifičan pristup predavanju istorije (vidi poglavlje 2.1.1). Ovakav nastavni pristup koji se brine za samo jednu jezičku grupu, i kroz samo





jedan istorijski pristup, čini kvalitet obrazovanja u RS jednako upitnim, u kontekstu ovom istraživanja, kao i obrazovanje u Federaciji, uključujući u "dvije škole pod jednim krovom". Iz tog razloga, ako se ide na uokvirivanje problema "dvije škole pod jednim krovom" kroz fokus na samo taj izolovan problem, onda se ne rješava pitanje šireg razmjera i uzroka tog problema širom zemlje.

#### **2.1.4 "Nacionalna grupa predmeta"**

Drugi čimbenici koji kritično doprinose lošem kvalitetu obrazovnih sistema u BiH, u kontekstu KPD pokazatelja, uključuju takozvanu "nacionalnu grupu predmeta" a koja djeci povratnicima u BiH daje opciju da pohađaju određene "nacionalne" predmete (kao što su istorija, geografija, jezik, književnost, muzičko) po "vlastitom" nacionalnom planu i programu (Bosnia and Herzegovina, Ministry of Education of the Republika Srpska... , 2002). To znači, naprimjer, da manjinska bošnjačka djeca u RS mogu, ako ih je dovoljan broj, zahtijevati da im se ti "nacionalni" predmeti ne predaju po RS nego po programu Federacije ili nekom drugom, i obrnuto.

Iako se čini da se ovim štite prava manjinskih povratnika, ovakav pristup razdvaja učenike prema njihovoj nacionalnoj (a ne samo jezičkoj) pripadnosti, i time je njihovo znanje na kraju različito. Oko ovog problema jedan posmatrač je ukazao da bosanskohercegovački političari koriste nacionalnu grupu predmeta "kao način na koji da zatvore i održe društvene podjele u onim oblastima nastavnog plana i programa koje bi, u stabilnijim uslovima, dale najplodniji doprinos društvenoj povezanosti" (Stabback 2004: p. 53).

#### **2.1.5 Da li je obrazovanje u BiH diskriminirajuće, na osnovu nacionalno-jezičkih podjela?**

Zakon o zabrani diskriminacije u BiH (2009) utvrđuje da je segregacija oblik diskriminacije kroz koji se pojedinci dijele između ostalog i na osnovu svoje nacionalne pripadnosti. I dok zagovarači podijeljenosti djece u obrazovanju mogu tvrditi da se takva podjela vrši na strogo jezičkoj osnovi, te da učenici bilo koje nacionalne pripadnosti mogu pristupiti bilo kojoj školi ako prihvataju jezik te škole, posljedni izvještaj Evropske unije o napretku BiH (Commission of the European Communities, 2009: p.18) primjećuje da „podjele u obrazovnom sistemu kroz trajni razvoj mono-etničkih škola u oba entiteta (u BiH) i dalje predstavlja pitanje od važnosti, te rezultira de facto segregacijom učenika od samog početka njihovog školovanja”.

Ovo skreće pažnju na činjenicu da ako podjela učenika nema segregacijski (i time diskriminacijski) pristup, da je segregacija "de facto" rezultat takve podjele u školama, a što domaće vlasti trebaju prioritetno razmotriti. U tom slučaju, da li je takva praksa u sukobu sa članom 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima (Council of Europe, 1950), kojom se zabranjuje diskriminacija, uključujući na osnovu jezičke pripadnosti, skupa sa članom 2 protokola 1, koji obezbjeđuje pravo na obrazovanje?

### **2.2 Zaključak problema**

Kada se razgovara o kvalitetu nastavnog plana i programa u specifičnom kontekstu poslijeratne BiH, pitanja kojim bi se trebalo prioritetno baviti jesu razdvojenost učenika u školama prema njihovoj nacionalnoj ili jezičkoj pripadnosti, te oblikovanje nekih planova i programa prema ciljnoj

grupi učenika koji pripadaju samo jednoj nacionalnoj grupi. Ovim uzrocima ne samo da se stvaraju negativne predrasude kod djece, nego se takođe utiče na dječiju mogućnost da razviju znanje (naprimjer kroz ono što nauče iz udžbenika istorije) i vještine (naprimjer kroz mogućnost da nauče da žive skupa sa drugom djecom u tolerantnom društvu). Štoviše, takvi uzroci su u sukobu sa najboljim interesima društva, budući da doprinose stvaranju društvenog nemira.

Kao takvi, ovi uzroci su temeljni za nastavni i školski pristup koji nije u najboljem interesu djeteta a prema onome što se traži u Konvenciji o pravima djeteta. A Povelja o osnovnim pravima EU, društva kojem BiH teži, traži da se vlasti prioriteto trebaju voditi djetetovim najboljim interesima kada donose odluke u vezi djece (*Charter of Fundamental Rights...*, 2000, Chapter III- Equality, Article 24).

### 2.3 Posljedice problema

Posmatrači već duže vrijeme ukazuju na to da će kvalitet obrazovanja u BiH imati posljedice za društvo time što će uticati na političku stabilnost zemlje (Spaulding, 1998, Nelles, 2006, Diegoli, 2007, Premilovac, 2007, UN Human Rights Council, 2008,.....). Glavni arhitekt Dejtonskog mirovnog sporazuma kojim se okončao rat u BiH, Richard Holbrooke, primijetio je da će „za 20 godina ljudi doći na scenu (u BiH) sa tri različite istorije“ a što će stvoriti „sistem za buduću tragediju“ (Numanović, 2008: p 5).

Štoviše, međunarodne i domaće vijesti tokom 2009. godine izričito izvještavaju o opasnostima koje prijete sigurnosti zemlje, od članaka u Washington Post (Whitlock, 2009) sa nazivom „Stare muke opet prijete u Bosni“, do Foreign Affairs časopisa koji primjećuje da BiH „stoji na ivici kolapsa“ (McMahon, Western, 2009).

Takođe, posmatrači tvrde da BiH nastavlja da ne sprovodi svoje međunarodne obaveze u oblasti obrazovanja, uključujući post-prijemne obaveze Vijeća Evrope, do Konvencije o pravima djeteta (OSCE Mission to BiH, 2005). Na zvaničnoj web stranici Delegacije Evropske unije u BiH stoji „trenutni sistem obrazovanja u BiH vodi ka kršenju ljudskih prava i nedovoljnog ispunjavanja međunarodnih obaveza“ (Delegation of the European Commission, n.d.).

Ovo istraživanje tvrdi, na osnovu zapisnika sa sastanaka Konferencije ministara obrazovanja u BiH, da se ni o jednoj od gore navedenih analiza i izvještaja nije otvoreno razgovaralo na KMO BiH sjednicama do marta 2010. godine, pa čak ni o alarmirajućem izvještaju specijalnog izvještača za Ujedinjene nacije iz 2008.godine. U decembru 2009. godine pomoćnik Ministra civilnih poslova rekla je u intervjuu za ovo istraživanje da je od ministara traženo da komentarišu nalaze Fonda otvoreno društvo i Save the Children, koji se navode u ovom dokumentu, ali da su svi ministri odbacili prisutnost problema koji se pominju u tim studijama, u svojim kantonima ili entitetima.

S druge strane, studiji su pokazali da praksa razdvajanja učenika u školama - a koja se u BiH sprovodi na osnovu dječije nacionalne i/ili jezičke pripadnosti, ili kroz oblikovanje nekih nastavnih planova i programa za ciljnu grupu učenika koji pripadaju određenoj nacionalnosti - zbilja utiče na ponašanje učenika. Studija koju je Save the Children Norway (n.d.: p.5) sproveo u 2008. godini pokazuje da učenici u BiH školama „i ne primjećuju toliko pojedinačna diskriminatorsna ponašanja, jer odrastaju u okruženju u kojem je indiferentnost prema potrebama drugog i drugačijeg, pogotovo prema manjinskim grupacijama, institucionalno uspostavljena i ne čini



se problematičnom". U studiji, dječiji stavovi variraju od negativnih do pozitivnih, a negativni stavovi variraju od mržnje do nezainteresiranosti. Na pitanje zašto podržava razdvojeno školovanje za učenike različitih nacionalnosti, jedno dijete je odgovorilo „zato što ih ne mogu gledati očima“, dok je drugo dijete izjavilo „pa ne znam šta je dobro za nas mlade, da li to da se odvojimo ili da smo skupa“ (Save the Children Norway, n.d.: p. 8). Ovo jasno ukazuje da obrazovni sistemi u BiH doprinose neosjetljivosti djece prema određenoj vrsti ponašanja koja je štetna za druge i time za društvo, a takođe je nazadna za njihov lični razvoj u onome što bi trebalo biti multikulturalno društvo 21. vijeka.

Intervjui i analize koji su sprovedeni u sklopu ovog istraživanja takođe ukazuju na to da je javna rasprava o kvalitetu obrazovanja, u navedenom okviru, jedna vrsta tabu teme. U međuvremenu, status quo donosi posljedice koje se manifestuju i doprinose nedostatku društvene povezanosti u poslijeratnoj BiH, kao i rastućoj političkoj nestabilnosti. Studija koju je sproveo Fond otvoreno društvo "Obrazovanje u BiH: Čemu učimo djecu?" (Fond otvoreno društvo..., 2007) našla je da su udžbenici nacionalne grupe predmeta (maternji jezik i književnost, istorija, geografija, vjeronauk) "u osnovi jednonacionalni i nenaklonjeni multikulturalnom društvu", čime se krše odredbe iz Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH (*Okvirni zakon...*, 2003), kao i drugi dokumenti koje su potpisali ministri obrazovanja (uključujući i *Smjernice za pisanje i ocjenu...*, 2007).

## 2.4 Problem u kontekstu

U poslijeratnoj BiH su postojale reformske inicijative koje su mogle doprinijeti ka depolitiziranju osnovnog i srednjeg školstva i nastavnog plana i programa, ali koje su imale ograničen uspjeh. Najznačajnije je usvajanje Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH iz 2003. godine, a koji sadrži preporuke protiv diskriminacije u školama, te koji je potvrdio validnost zajedničke jezgre predmeta (a koja je zatim usvojena u avgustu 2003. godine) širom BiH a čime je trebalo da se definiše i obezbijedi obim zajedničkog sadržaja u svim nastavnim planovima i programima u BiH. Fond otvoreno društvo BiH je sarađivao sa Kantonom Tuzla kako bi reformisao obrazovni sistem u kantonu i uspostavio eksterno ocjenjivanje, ali uspjeh ove inicijative se zadržao na Kantonu Tuzla. Inicijativa Koledža ujedinjenog svijeta i Međunarodne mature (UWC-IB) uspostavila je Koledž ujedinjenog svijeta u Mostaru koji je uspješno izveo zajednički nastavni plan i program za učenike svih nacionalnosti u BiH, iako se taj program trenutno koristi samo u Gimnaziji Mostar, Drugoj gimnaziji u Sarajevu, i Gimnaziji Banja Luka. Dalje, kao dio projekta Vijeća Evrope, OSCE-a i Instituta Georg Eckert (*Smjernice za pisanje i ocjenu...*, 2007), ministri obrazovanja su se složili oko niza smjernica za pisanje udžbenika istorije i geografije, kao i istovremenoj obuci nastavnika, a što bi obezbijedilo da se iz udžbenika ukloni neprimjeren sadržaj. Uticaj ovog projekta bio je vidljiv na nekim udžbenicima po Federalnom nastavnom planu i programu, dok su neki udžbenici koji se koriste u Republici Srpskoj i u kantonima sa većinskim hrvatskim stanovništvom ostali pristrani. (Karge, 2008).

Dalje, Delegacija Evropske komisije (DEK) je predvodila Zajedničku strategiju za modernizaciju osnovnog i općeg srednjeg obrazovanja u Bosni i Hercegovini (Bosnia and Herzegovina Educational Authorities, 2003) a koja je uključila ministre da se slože oko osnovnih principa oko kojih da reformišu sistem, dok je naknadna inicijativa predvođena DEK-om proizvela „Okvirni moderni kurikulum“ (Reform of General Education in BiH, 2005) ali koji se ne koristi. Zatim, inicijativa DEK-a po imenu ICBE podržala je uspostavljanje KMO a koje je usvojilo strategiju za razvoj obrazovanja u BiH 2008.-2015. godine (*Strateški pravci...*, 2008), a koja je izričito pozvala na potrebu da se

ukloni neprimjeren sadržaj iz udžbenika te da se riješi pitanje „dvije škole pod jednim krovom“, ali do sada bez konkretnih rezultata. Ministri obrazovanja su se takođe posvetili uklanjanju politike iz sistema obrazovanja te poboljšanja kvaliteta u njihovoj *Poruci građanima Bosne i Hercegovine* još 2002. godine, a zatim isto u Okvirnom zakonu o osnovnom i srednjem obrazovanju iz 2003. godine, te u Prijedlogu strategije za smanjenje siromaštva iz 2004. godine (BiH, Council of Ministers et al, 2004), ali do sada nijedan nije u potpunosti primijenjen. Dalje, rješenje pitanja „dvije škole pod jednim krovom“ je post-prijemna obaveza BiH pri ulasku u Vijeće Evrope (*Actions taken on fulfilment...*, 2003), a takođe se izričito navodi u prioritetnim zahtjevima prema BiH iz Evropskog partnerstva (Commission of the European Communities, 2007).

### 2.4.1 Šta sprječava Konferenciju ministara obrazovanja da riješi ovaj problem?

Većina učesnika ovog istraživanja smatra da je postojanje i rad KMO veliki korak za obrazovanje u BiH. Komentari se kreću od toga da su KMO sesije otvorene i kolegijalne, do izjave da je KMO opravdala svoje postojanje do sada. Iako, jedan ministar je izjavio da na KMO sesijama nedostaje povjerenje i pouzdanje između ministara. Od značaja je da se KMO na svojim sjednicama posvetila mnogim pitanjima koja su bitna za obrazovanje u BiH. Međutim, kada je u pitanju pojava slabog kvaliteta obrazovanja, u sklopu KMO mandata da se posveti međunarodnim obavezama BiH u polju obrazovanja, samo jedna od njih se našla na dnevnom redu KMO do marta 2010. godine - „dvije škole pod jednim krovom“ - iako bez rješenja.

Kako objasniti takav spor tempo rada na tako značajnim pitanjima?

Čini se da se ministri suzdržavaju od preuzimanja vlasništva nad rješenjima za politički osjetljiva pitanja. Posljednja KMO radna grupa na „dvije škole pod jednim krovom“ je pod predsjedavanjem OSCE-a umjesto lokalnih ministarstava.

Učesnici ovog istraživanja, uključujući neke ministre, ukazali su da u sklopu trenutne političke situacije u BiH, odnosno različitih ciljeva političkih vođa i stranaka, nije bilo i još uvijek nije pravo vrijeme za rješavanje tako politički osjetljivih izazova (kao što su postavljeni u sklopu ovog istraživanja), a što neminovno rezultira nedostatkom političke volje kod ministara. Ako je tako, onda ministri otvoreno podržavaju situaciju gdje stranački interesi direktno utiču na dobrobit djece u njihovim zonama nadležnosti. Jedan ministar je čak izjavio da ne misli da bi se KMO BiH uopšte trebala baviti takvim (politički osjetljivim) pitanjima. Međutim, ova pitanja, budući da se direktno navode pod međunarodnim i domaćim obavezama BiH, direktno potpadaju pod mandat KMO.

Mandat KMO je ovdje od izuzetne važnosti. Trenutna mogućnost Ministarstva civilnih poslova da ispuni vlastiti mandat, odnosno da obezbijedi izvršavanje međunarodnih obaveza BiH iz oblasti obrazovanja - ograničen je, budući da ispunjavanje takvih obaveza potpada pod odlučivanje pojedinačnih ministarstava obrazovanja. Umjesto državnog tijela koje će odlučivati o obrazovanju, KMO BiH je rješenje koje omogućuje pojedinačnim ministrima da zadrže svoje izvršne ovlasti, ali im istovremeno omogućava da primijene i koordiniraju svoju primjenu međunarodnih obaveza BiH u obrazovanju. Iz tog razloga je teško objasniti zašto neki ministri biraju da minimalno učestvuju u radu KMO.

Čak i kada su u pitanju lokacije sastanaka KMO, svaki put se mijenjaju kako bi se izašlo u susret ministrima koji inače moraju putovati. U bilo kom slučaju, neki ministri su rijetko učestvovali u KMO BiH radu u protekle dvije godine, tj. samo dva ili tri puta.



### 3 OPCIJE JAVNIH POLITIKA

Svako ministarstvo obrazovanja bi moglo zasebno da se bavi politiziranim aspektima svog nastavnog plana i programa, kako bi postiglo rezultate u svom kantonu ili entitetu. Činjenica je da bi svi pojedinačni ministri obrazovanja mogli pokušati da obezbijede obrazovni sistem u svojim zonama nadležnosti, a koji je u najboljem interesu djece i koji je najboljeg kvaliteta. Čimbenik koji navodno sprječava takav pristup u mnogim dijelovima zemlje je nedostatak političke volje na nivou pojedinačnih ministarstava kako bi se postigla potrebna promjena; rezultat je nedovoljan i nekoordinisan pristup rješavanju ovih bitnih pitanja širom zemlje.

Mogućnost KMO BiH da se posveti izazovima za kvalitetno učenje u BiH školama je trenutno jedina dostupna mogućnost u BiH obrazovnim sistemima da se obezbijedi koordinacija primjene obrazovanja u smislu obezbijedivanja uporedivog i poboljšanog kvaliteta učenja širom zemlje a ne samo u njenim pojedinim dijelovima. Ministri obrazovanja i pomoćnici koji su intervjuisani u sklopu ove studije izrazili su povjerenje u rad i potencijal KMO. A u tom kontekstu KMO rada se razmatraju mogući strateški pristupi u nastavku teksta.

Opcija kojom bi se zadržao status quo nije opcija, kao što je razmatrano u ovoj studiji. Iz tog razloga ta "opcija" se u tabeli ishoda prikazuje samo kao odrednica. Naime, u slučaju nedjelovanja, sistem nastavlja da ne ispunjava potrebe djece u BiH time što ne služi njihovim najboljim interesima, time što pogoršava društveni nemir, te nastavlja da krši međunarodne obaveze BiH, uključujući obavezu da ponudi kvalitetno obrazovanje, te krši obavezu da u potpunosti ispuni KMO mandat. Kao takav, sistem trenutno ne ispunjava svoju prirodnu obavezu da doprinosi konstruktivnim rješenjima, da se bavi ključnim obrazovnim pitanjima za društvo, te da reaguje i zauzme potreban stav kada su u pitanju studije i nalazi koje proizvode domaći i strani akademici i istraživači. Naprimjer, Ministarstvo civilnih poslova (MCP) je moralo pozvati domaće ministre obrazovanja da se očituju po pitanju nalaza Save the Children Norway o diskriminaciji u BiH školama, te nalaza Fonda otvoreno društvo o neprimjerenom sadržaju nekih udžbenika u BiH, bez da su pojedinačni ministri preuzeli inicijativu da sami reaguju na takve nalaze.

Činjenica da je MCP preuzelo takvu inicijativu predlaže da bi to ministarstvo moglo postići i više kada bi mu mandat to dozvoljavao. Uistinu, MCP je odgovorno prema međunarodnim partnerima BiH za primjenu međunarodnih obaveza BiH u obrazovanju, ali bez izvršnih ovlasti da to i učini, odnosno MCP ne može sankcionisati ministarstva na nižim nivoima za nepoštivanje odredbi. Iako se može predložiti da mandat MCP u obrazovanju bude ojačan, ovo bi zahtijevalo novo zakonodavstvo a koje bi bilo teško postići sa generalnim nedostatkom političke volje i u sklopu generalne političke rasprave. Tako nešto se iz tog razloga ne tretira kao poželjna opcija u ovoj studiji. Dalje, ne postoje garancije da bi MCP kao ministarstvo sa takvim ovlastima uspjele pridobiti političku volju da učini ono što ministri obrazovanje ne čine. Pitanje je dakle koja bi bila prednost jačanja jednog tijela ako neka od 13 postojećih tijela ne ispunjavaju očekivanja.

Iz tog razloga, najbezbolnija opcija koja se nameće je da se poveća efikasnost, i time djelotvornost postojeće KMO BiH. Ova "povećana efikasnost" bi prvo i osnovno zahtijevala porast političke volje. Ono što ovo istraživanje ističe iznad svega je da na osnovu nedostatka političke volje, neki ministri obrazovanja izričito omogućavaju politici da utiče protiv najboljih interesa djece pod njihovom obrazovnom nadležnosti. Pored toga, kao što je istakao jedan učesnik ovog studija, mandat KMO je dovoljno širok da se bavi pitanjima kao što su "dvije škole pod jednim krovom", neprimjeren sadržaj nekih udžbenika, i tako dalje.

“Porast efikasnosti” bi se odnosio na logistička pitanja koja bi omogućila redovnu i konstruktivnu komunikaciju kao glavni način koji bi urodio korisnim ishodima. To znači da bi se ministri trebali redovno sastajati (kao što je određeno Pravilnikom o radu) u sastavu KMO, ili se čak češće sastajati. Ovome bi pomogla uspostava tele/video konferencijske opreme (ili kroz jednostavno i besplatno korištenje “Skype” programa) tako da oni ministri koji bi inače bili spriječeni da dođu bi uvijek mogli učestvovati u sastancima.

Najvažnije, ministri bi mogli poboljšati svoju djelotvornost po pitanju politički osjetljivih tema time što bi, naprimjer, uspostavili zatvorene sesije za razmišljanje i raspravu o takvim temama, te stalno raspravljajući o različitim opcijama. Naprimjer, jedan učesnik ove studije je predložila da bi ministri trebali razgovarati o uspostavi obrazovanja koje se zasniva na ishodima kao moguće rješenje za stvaranje negativnih predrasuda kod djece.

Dalje, ministri bi se mogli više lično zauzeti tako što bi, naprimjer, za diskusiju na sastancima podnijeli ključne materijale za raspravu, time što bi o ključnim materijalima razgovarali uživo umjesto putem pošte, te time što bi poštivali rokove. Za jasnije odrednice i porast osjećaja odgovornosti kada su u pitanju osjetljive teme, mogla bi se poboljšati detaljnost, odnosno doslovnost zapisnika sa KMO sastanaka. U tom kontekstu, KMO bi na sesijama mogla sprovesti redovan pregled napretka svakog ministarstva kada su u pitanju osjetljive teme, kao i sve druge teme koje se dotiču KMO mandata.

Ništa osim politike ne sprječava ministre da rade u najboljem interesu djece u svojim zonama odgovornosti. To znači da bi sa više upornosti ministri obrazovanja mogli obezbijediti veću djelotvornost KMO, kako bi obezbijedili koordinisane i odgovarajuće rezultate širom zemlje. Naposljetku, KMO pruža ministrima koristan podsticaj i forum u okviru kojeg mogu praviti informisane, relevantne, koordinisane i time najdjelotvornije izbore i odluke.

### 3.1 Vrijednosni okvir

Slijedeći ciljevi i kriteriji predstavljaju vrijednosnu osnovu prema kojoj je autor sačinila matricu ishoda, te prema kojoj bi se trebali voditi pokušaji da se riješi pitanje:

- 1) Razdvojenosti učenika u školama prema njihovoj jezičkoj ili nacionalnoj pripadnosti, te
- 2) oblikovanje nekih nastavnih planova i programa za ciljnu grupu učenika koji pripadaju jednoj naciji:
  - *Djeca razvijaju znanje, vještine i stavove koji sadrže poštovanje prema tolerantnom svijetu i prema drugim kulturama, te koji su time u njihovom najboljem interesu;*
  - *Postoji koordinisan pristup učenicima širom zemlje, kako bi se obezbijedila jednakost mogućnosti;*
  - *U djeci se podstiče osjetljivost na diskriminirajuće ponašanje;*
  - *Obrazovni sistem ne podstiče diskriminaciju;*
  - *Djeca su izložena nastavnim pristupima i sadržajima koji promoviše društveni mir;*
  - *Društvo je sigurnije i manje izloženo sukobu;*
  - *Vlasti poštuju svoje međunarodne obaveze u obrazovanju;*
  - *Politici nema mjesta u obrazovanju;*
  - *Vlasti konstruktivno pomažu da se iznađu rješenja za osjetljiva pitanja u obrazovanju.*



### 3.2 Matrica ishoda:

		Referentna opcija	Opcija 1	Opcija 2
<b>Ciljevi</b>	<b>Kriteriji</b>	<b>Status - quo: KMO nastavlja sa radom kao do sada</b>	<b>Pojačane ovlasti Ministarstva civilnih poslova</b>	<b>Efikasnija i djelotvornija Konferencija ministara obrazovanja u BiH, u sklopu postojećeg mandata</b>
<b>Nastavni planovi i programi u BiH nude kvalitetno obrazovanje koje je u najboljem interesu djeteta</b>	<i>Djeca razvijaju znanje, vještine i stavove koji sadrže poštovanje prema tolerantnom svijetu i prema drugim kulturama</i>	Neki od postojećih sistema nisu u skladu sa najboljim interesima djeteta.	Ojačano MCP preuzelo bi više inicijative kako bi koordinisalo politike koje bi mogle doprinijeti takvom ishodu u BiH.	Moguće ako ministri iskoriste KMO kao konstruktivan forum za raspravu o sljedećim pitanjima: 1)Razdvajanje učenika u školama prema njihovoj nacionalnoj i/ili jezičkoj pripadnosti, i 2) Oblikovanje nekih nastavnih planova i programa za ciljnu grupu učenika koji pripadaju specifičnoj nacionalnosti.
	<i>Postoji koordinisan pristup učenicima širom zemlje, kako bi se obezbijedila jednakost mogućnosti</i>	Pristup je trenutno nekoordiniran i ovisi o teritorijalnom području.	Ojačano MCP bi preuzelo više inicijative da koordinira obrazovne opcije širom BiH.	Strateška koordinacija kroz KMO bi osigurala da je takav pristup jednako omogućen učenicima širom zemlje, ohrabrujući punu mobilnost.
	<i>U djeci se podstiče osjetljivost na diskriminirajuće ponašanje</i>	Istraživanje pokazuje da je veliki broj učenika trenutno neosjetljiv na diskriminirajuće ponašanje.	Ojačano MCP bi preuzelo više inicijative da okupi ključne sudionike kako bi razgovarali o rješenjima za izazove u BiH.	Mogli bi razgovarati o i razviti rješenja koja ne gaje diskriminaciju time što bi bilo osigurano da su djeca svjesna i da ne odobravaju diskriminatorsko ponašanje.
<b>Nastavni planovi i programi u BiH doprinose društvenoj stabilnosti</b>	<i>Djeca razvijaju stavove koji doprinose društvenoj stabilnosti i time društvu koje je bezbjednije/kojem ne prijete sukob</i>	U nekim planovima i programima, negativni doživljaj "drugih" je trenutno prihvatljiv.	Ojačano MCP bi preuzelo više inicijative da saraduje sa ministarstvima na nižim nivoima kako bi primjenilo međunarodne obaveze BiH u obrazovanju.	KMO bi mogao razgovarati i razviti sinhronizovan pristup uklanjanju neprimjerenog sadržaja iz udžbenika, te se baviti pitanjem lošeg kvaliteta koji se stvara jezičkom i nacionalnom podjelom djece u školama.
	<i>Domaće vlasti poštuju međunarodne obaveze u obrazovanju</i>	BiH trenutno ne ispunjava nekoliko svojih međunarodnih obaveza u obrazovanju.	Ojačano MCP bi preuzelo više inicijative da sprovede međunarodne obaveze BiH u obrazovanju.	Djelotvorna diskusija i saradnja na nivou KMO bi proizvela plan za primjenu međunarodnih obaveza BiH u obrazovanju. KMO bi trebao u potpunosti ispuniti svoj mandat.
	<i>Vlasti konstruktivno doprinose traženju rješenja, uključujući za osjetljiva pitanja, te reaguju na kritične studije po tim pitanjima.</i>	Nedostaju konstruktivna rješenja za "osjetljiva" pitanja; politika dominira nastavnim pristupom.	Ojačano MCP bi preuzelo više inicijative da razgovara o konstruktivnim rješenjima za BiH izazove.	KMO bi se mogla redovno sastajati kako bi razgovarala o ključnim pitanjima, započela ili konkretnije nastavila tematsku raspravu o "osjetljivim" pitanjima, te započela i podnijela za raspravu ključne studije i materijale.
<b>Politička izvodljivost</b>		Političke stranke dopuštaju status quo.	Bilo bi potrebno promijeniti zakonodavstvo. Nije izgledno da bi političke stranke podržale takvo tijelo u ovom momentu.	Ne bi se zahtijevala promjena zakonodavstva. Međutim, pojačan napor ministara, iako u skladu sa njihovim ovalstima, možda ne bi imao punu podršku njihovih stranačkih opcija.
<b>Finansijski trošak</b>		/	/	Sistem pojačane djelotvornosti KMO bi doprinio malom povećanju troškova ministarstva u smislu vremena provedenom na sastancima i kroz moguću nabavku opreme za telekonferencije, ali bez dodatnih troškova.
<b>Javna podrška</b>		/	/	/
<b>Ograničenja</b>		Negativne posljedice po djecu širom BiH, i za društvo u BiH.	Zahtijevala bi se široka podrška vlasti. Ne postoji garancija da bi MCP iskazalo više političke volje da u potpunost sprovede svoj ojačan mandat.	Trošak opreme za telekonferencije?

## 4 ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Ovaj dokument je poziv u akciju ministrima obrazovanja u Bosni i Hercegovini, kako bi se kroz postojanje Konferencije ministara obrazovanja u BiH bavili i efikasnije koordinisali rješenja za politički osjetljive teme koje podrivaju kvalitet obrazovanja u zemlji, a gdje se kvalitetnim smatra obrazovanje koje je usmjereno na poštivanje drugih kultura, te na pripremu djece za «odgovoran život» u «duhu razumijevanja, mira, tolerancije...i prijateljstva među svim ljudima, etničkim, nacionalnim i religijskim grupama...» (Office of the United Nations High Commissioner..., 1989, article 29.1(c) and (d)). Konferencija ministara obrazovanja u BiH nudi jedinstven forum u sklopu kojeg vlastita inicijativa i vizija ministara može ishoditi prijeko potrebnim promjenama u nastavnim planovima i programima širom poslijeratne BiH, te koji bi djelovali u najboljem interesu djeteta.

### 4.1 Preporuke

Mogućnost KMO da se bavi izazovima za kvalitetno učenje u BiH školama treba se smatrati kao trenutno jedinom realnom prilikom u BiH obrazovnom sistemu da se koordinira primjena obrazovanja u smislu pružanja političke podrške za uporediv i poboljšan kvalitet učenja širom zemlje a ne samo u njenim pojedinim dijelovima. Ministri obrazovanja te njihovu pomoćnici koji su intervjuisani u skopu ove studije su izrazili povjerenje u rad i potencijal KMO BiH.

Opcija zadržavanja status quo nije opcija, kao što je već potvrđeno ovom studijom. Bezbolna opcija koja se nameće je da se podigne nivo efikasnosti, a time i djelotvornosti postojeće KMO. Ova "povećana efikasnost" bi prvo i osnovno zahtijevala porast političke volje i ličnog angažmana. Mandat KMO ministrima omogućava da se bave osjetljivim pitanjima.

Među prvim koracima, institucionalno, ministri obrazovanja bi mogli, **bez ikakvih zakonodavnih promjena**, da:

1. Preuzmu ličnu inicijativu kako bi razgovarali o osjetljivim pitanjima u obrazovanju te mogućim rješenjima;
2. Održavaju tematske sjednice, ili čak sastanke iza zatvorenih vrata kako bi raspravljali o ključnim osjetljivim pitanjima koja utiču na kvalitet nastavnih planova i programa, te postepeno razvili rješenja;
3. Zatraže da se na dnevni red stave redovni osvrti na napredak svakog ministarstva po pitanju osjetljivih pitanja, te svih drugih pitanja koja se dotiču mandata KMO;
4. Prezmu inicijativu da lično podnesu ključne materijale o kojima bi se razgovaralo tokom KMO sjednica; ovo se posebno odnosi na ministre iz dijelova zemlje koje imaju pozitivno iskustvo po ovim pitanjima;
5. Istraže obrazovna iskustvo Brčko distrikta kada je u pitanju integrisano obrazovanje, kao koristan material za raspravu na KMO sjednicama;
6. Istraže dostupnost istog nastavnog plana i programa na raznim jezicima, kao što to trenutno nudi ministarstvo obrazovanja FBiH;
7. Istraže prethodne pokušaje da se razvije okvirni nastavni plan i program;
8. Istraže zajednički nastavni plan i program, za učenike svih nacionalnosti, koji se koristi u Koledžu ujedinjenog svijeta u Mostaru;
9. Zajedno raspravljaju o ključnim materijalima tokom sastanaka, umjesto pojedinačno putem pošte;





10. Osposobe za rad Vijeće za opšte obrazovanje, koje bi omogućilo ministrima da se konsultuju sa širim interesnim grupama (kao što su nastavnici, pedagozi, roditelji, i drugi);
11. Razmotre koncept šta je to "najbolji interes djeteta";
12. Uspostave modernu tele/video opremu za sastanke putem koje bi uvijek mogli učestvovati i oni ministri koji inače ne bi mogli doputovati na sastanak.

***Mediji bi mogli:***

1. Da se zainteresuju za rad KMO BiH;
2. Da se specijalizuju za izvještavanje o obrazovnim pitanjima kao ključnim za budućnost zemlje.

***Međunarodna zajednica bi mogla da:***

1. Sprovodi više naučnih istraživanja o gore navedenim temama; izvještava ministre o nalazima istraživanja i o drugim ključnim zapažanjima; predlaže takav material za raspravu na KMO sjednicama;
2. Promovira domaću inicijativu i vlasništvo nad procesima;
3. Dalje da se bavi uzrocima umjesto manifestacijama problema u BiH obrazovnim sistemima.

***Roditelji i učenici bi mogli:***

1. Da se informišu o obrazovnim nedostacima u njihovim školama;
2. Da se obrate BiH Ombudsmanu ako su zabrinuti za obrazovanje u svojoj školi a koje je protiv načela onoga što je u najboljem interesu učenika.



**Mirna Doyle** radi za ured Specijalnog predstavnika Evropske unije u BiH, kao savjetnik za pitanja mladih i civilnog društva. Prije nego što je magistrirala iz Obrazovnih studija na Univerzitetu u Oxfordu, radila je za UWC-IBO obrazovnu inicijativu u Bosni i Hercegovini.



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 63 istraživača.