



Zajednički projekt 'Jačanje visokog obrazovanja u BiH III'

Izveštaj o posjeti Sarajevu od 19. do 22. 7. 2010. radi prikupljanja činjenica o zakonodavstvu i osiguranju kvaliteta i okvirima kvalifikacija i radi analize zakona.

Tim Birtwistle¹

1) Uvod

Vijeće Evrope me je angažiralo da izvršim pregled zakonodavstva i kratku posjetu Sarajevu radi prikupljanja činjenica vezanih za Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini (BiH) i implementaciji reformi Bolonjskog procesa u tom kontekstu sa posebnim naglaskom na osiguranju kvaliteta i okvirima kvalifikacija.

Ovaj zadatak obavljen je u okviru zajedničkog projekta Evropske komisije i Vijeća Evrope "Jačanje visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini III" [*eng. Strengthening Higher Education in BiH, SHE III*], ali je analiza po svojoj prirodi zadirala i preklapala se sa još jednim pregledom zakonodavstva u sklopu paralelnog projekta koji finansira EU "Podrška reformi visokog obrazovanja u BiH" komponenta 1².

Posjeta je organizirana samo sedam dana prije početka sezone ljetnih odmora i zahvaljujem svima koji su odvojili vrijeme da se susretnu sa mnom, uistinu su svi bili gostoljubivi, ljubazni i spremni pomoći. Posebno sam zahvalan timu Vijeća Evrope koji su mi bili od velike pomoći i pružili mi sve informacije i podršku koja mi je trebala prije, tokom i nakon moje posjete. Također bih se zahvalio svima koji su preveli potrebne dokumente.

Moje razumijevanje zakonodavnog konteksta i nivoa zakonodavstva prema Ustavu proizlazi između ostalog iz drugog pasusa Izveštaja Gerarda Madilla (juli 2010), Izveštaja o napretku BiH 2010. i Ustava BiH (gdje je u članu 3 obrazovanje utvrđeno kao pravo građana). Prema članu 63 Okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini iz 2007 "Zakoni Republike Srpske i kantonalni zakoni iz oblasti visokog obrazovanja uskladit će se s odredbama ovog Zakona u periodu od šest mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu." To vrijeme je odavno isteklo. Čini se da nije urađena nikakva sistematska revizija kasnijih zakonodavnih izmjena, a član 63 nalaže da zakoni budu "harmonizirani". Tokom moje posjete Republika Srpska je izdala jedan zakon (vidi dole). Bez obzira na zakonodavstvo na nižim nivoima, član 63 Okvirnog zakona ima primat i

¹ Profesor Emeritus Zakoni i politika visokog obrazovanja, Leeds Metropolitan Univerzitet, Konsultant Lumina fondacije za obrazovanje, Gostujući profesor na Oxford centru za studije politike visokog obrazovanja.

² Vidi: http://he-education.ba/projec_arh_C1.html

postoji apsolutna potreba da svi drugi zakoni budu kompatibilni sa Okvirnim zakonom prema formulaciji člana 63 i obaveze da zakoni budu "harmonizirani" sa Okvirnim zakonom.

Izveštaji o eksternom osiguranju kvaliteta (Curvale i Findlay, februar i zatim mart 2010) i o akademskim zvanjima (Adam, decembar 2009) također su doprinijeli stvaranju konteksta projekta i do sada provedenih aktivnosti.

2) Metodologija

Koristio sam se sljedećom metodologijom:

- a) Prije posjete pročitati i evaluirati Okvirni zakon iz 2007. po pitanju kompatibilnosti sa Bolonjskim procesom, sveukupne jasnoće ishoda i povezanosti sa "7 ključnih strategija i smjernica za implementaciju Bolonjskog procesa" (2008) i donijeti neke preliminarne zaključke.
- b) Tokom posjete diskutirati o preliminarnim zaključcima sa zainteresiranim stranama i prikupiti dodatne relevantne informacije (u sklopu opisa zadatka)
- c) U svjetlu diskusija i dodatnih materijala izraditi prvu verziju ovog izvještaja koji će sadržati moju analizu, zaključke i preporuke. Pri ovom se nadam da ću moći jasno definirati šta su činjenice, a šta mišljenja.

a) Preliminarna analiza:

Preliminarna analiza podijeljena je na 2 dijela: (i) koliko je zakon kompatibilan sa usmjerenjima i detaljima Bolonjskog procesa i (ii) područjima unutar šireg konteksta visokog obrazovanja.

(i) Bolonjski proces:

- Član 2 jasno navodi da Bosna i Hercegovina "prihvata" Bolonjski proces (pa tako i stvaranje Evropskog prostora visokog obrazovanja u martu 2010) i time postaje osnova i strateški okvir za sve buduće poduhvate u visokom obrazovanju u BiH. Sva usmjerenja Bolonjskog procesa su stoga dio ovog strateškog okvira.
- U članu 1 je već navedeno da će BiH "ustanoviti tijela" i "utvrditi način osiguravanja kvaliteta".
- U članu 4 se navodi da će svaka kvalifikacija koju student stekne biti "međunarodno priznat stepen visokog obrazovanja". Dalje se navodi da se visoko obrazovanje zasniva i na konceptu cjeloživotnog učenja.

- Član 5 utvrđuje cikluse u smislu bodova i vremenskih okvira. Dva elementa se ovdje ne slažu sa Bolonjskim procesom, a to su: (a) uvjet stjecanja ukupno 300 ECTS bodova za zvanje magistra (ciklus 1 + ciklus 2). Ovo nije u skladu sa Bolonjom i nije u skladu sa članom 4 i cjeloživotnom učenju (bilo da se radi o "drugoj šansi", "povratnicima učenju" ili upotrebi Akreditacije prethodnog iskustvenog učenja [*eng. Accreditation of prior experiential learning, APEL*] ili pak Akreditacije prethodnog učenja [*eng. Accreditation of Prior Learning, APL*]). I (b) dodjeljivanje 180 ECTS bodova za postizanje zvanja doktora (ili ekvivalenta).
- Članovi 8 i 9 izgleda ograničavaju širenje pristupa visokom obrazovanju, pa tako i cjeloživotnom učenju iz člana 4.
- Član 38 i 39 (o pritužbama studenata) ne daju smjernice o "žalbenim procedurama" i "pravičnom rješavanju" pritužbi, ali se u članu 39 spominje "nadležni sud". Pritužbe i žalbe vezane su za kvalitet (kvalitet studentskog iskustva).

(ii) Širi kontekst visokog obrazovanja:

- a. Član 22 govori o "zvaničnom jeziku" i definira raspon izbora zvaničnog jezika. Pretpostavljam da se radi o administrativnom jeziku univerziteta, a ne mediju za učenje.
- b. I za univerzitete i za druga tijela primjetan je nedostatak jasnih struktura nadležnosti, donošenja odluka i zakonskih obaveza (član 15/16/17 i 42 – 48).
- c. Članovi 28 – 34 detaljno utvrđuju imenovanje akademskog osoblja što se u članu 34 završava obaveznom "javnim konkursom". Iako ovi uvjeti osiguravaju uvjete ugovora i transparentnost, za očekivati je da će proizvesti duge i potencijalno nezgrapne procese imenovanja akademskog osoblja.
- d. Postoji tenzija između autonomije i kolektivne snage i između autonomije i rada prema smjernicama i prema slovu i duhu zakona.
- e. Članom 48 se jasno definira raspon nadležnosti Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (u daljem tekstu: Agencija) uključujući i određene nadležnosti za davanje "preporuka" (na primjer o kriterijima za standarde, izradu politike i za odstranjivanje nedostataka u kvalitetu studija) i određene nadležnosti za "utvrđivanje" (na primjer kriterija za akreditaciju, donošenje normi kojim se određuju minimalni standardi i standardi kvaliteta i analize) kao i za "predlaganje" (općih smjernica i kriterija za dodjelu sredstava za naučnoistraživački rad).

- f. Članom 49 definiraju se nadležnosti Agencije u području akreditacije ponovo na raznim nivoima od "raspisivanja" javnog konkursa za izbor stručnjaka i "osnivanje" komisije (sa propisanim članovima) za utvrđivanje liste stručnjaka koju će "dostaviti" "svim" ministarstvima obrazovanja u BiH i nadležnom odjelu Brčko Distrikta. Prema stavu 7 člana 49 akreditacija se mora provesti u skladu sa kriterijima koje Agencija "utvrdi" shodno stavu 1 člana 48 uz izričitu dužnost da u slučaju "utvrđene neusklađenosti" stvar prosljedi Upravnom Odboru radi "preduzimanja daljih mjera" koje mogu podrazumijevati i "poništenje rješenja o akreditaciji".

Što se tiče tačke b i c (*supra*) ovo je prvenstveno stvar reforme visokog obrazovanja. Međutim, u svrhe holističke analize ne može se zanemariti učinak koji ove oblasti organizacije i upravljanja univerzitetima imaju na pitanja kvaliteta (njegovog osiguranja, unapređenja, upravljanja i razvoja) i funkcionalnost okvira kvalifikacija (u sklopu Evropskog prostora visokog obrazovanja i Bolonjskog procesa u perspektivi do 2020. godine), upotrebu akademskih zvanja (novih i prethodnih), pristup visokom obrazovanju (nakon srednjeg, u vidu druge šanse, novih usmjerenja i trajnog stručnog usavršavanja) kao što to imaju i šira pitanja upravljanja tijela na državnom nivou.

Baš kao što je neraskidiva veza između globalizacije i visokog obrazovanja činjenica, isto vrijedi i za potrebu da se priznaju i omoguće "međunarodno priznata zvanja" kako se navodi u članu 5. Po mom mišljenju pružiti bilo kojem studentu bilo šta što na bilo koji način ograničava njegove/njene životne mogućnosti je štetno i za pojedinačnog studenta, i za šire zajednice u BiH, u regiji i u EHEA (Evropskom prostoru visokog obrazovanja).

(b) Diskusije tokom posjete:

Moj program je predviđao sastanke sa nizom aktera i zainteresiranih strana i ponovno se zahvaljujem svima koji su učestvovali i odvojili vrijeme da se sastanu sa mnom, kao i osoblju Vijeća Evrope koje je dogovorilo sastanke i obezbijedilo (meni prijeko potrebnu) jezičku podršku i transport.

Diskusije su doprinijele kontekstu i detaljima, ali su i potvrdile tačnost moje prvobitne analize. Bilo je nijansi u tumačenjima, ali ništa što bi izmijenilo činjeničnu analizu. Mišljenja, međutim, odražavaju širu raznolikost.

Među temama koje su se pojavljivale u razgovorima bio je i dojam većine da postojeći zakon mora profunkcionirati. Međutim, također postoje sumnje o mogućim neregularnostima ako se ne uvedu stroge obaveze i procedure u područjima kao što je zapošljavanje ("izbor") akademskog osoblja, priznavanje prethodnog znanja (čini se da bi bilo kakva upotreba APEL-a

bila smatrana kao zabrinjavajuća), dodjela sredstava. Ponavljala se tema o nivoima vlasti od BiH preko entiteta, kantona i Distrikta posebno s obzirom na tad uskoro očekivani (a sada već doneseni) Zakon o visokom obrazovanju Republike Srpske (vidi dole).

Međutim, jasno je da Okvirni zakon postavlja određene uvjete pred visoko obrazovanje (*supra*) i razna i raznolika ministarstva. Razumno bi bilo očekivati da je Okvirni zakon usaglašeni državni zakon kojeg će se svi pridržavati i da će se svi pobrinuti oko toga da provođenje zakona i rad tijela budu u skladu sa Okvirnim zakonom. Svakog posmatrača će zabrinuti skretanje sredstava u po svemu sudeći replike institucija na raznim nivoima, potencijal za nedosljednost, nedostatak jasnih procedura provođenja zakona i osiguranja napretka u visokom obrazovanju. Ovo je politički teško pitanje.

Čini se da postoje izvjesne nejasnoće po pitanju akumulativne prirode ECTS-a.

Bilo je i diskusije o već izvjesnoj činjenici zakonodavstva koje će se usvojiti u Republici Srpskoj (RS). Na kraju posjete mi je bio dostupan prevod prijedloga Zakona o visokom obrazovanju RS iz juna 2010. S obzirom na to, vjerujem da je potrebno i uputno kratko prokomentirati i taj zakon.

Zakon RS: komentari o kompatibilnosti sa Okvirnim zakonom (BiH) -

- (i) Član 8 (RS) preslikava član 5 (BiH), pa vrijede moji raniji komentari.
- (ii) Također vrijede moji komentari o pitanjima cjeloživotnog učenja i pristupa visokom obrazovanju.
- (iii) Član 14 izričito navodi postojanje javnih i privatnih institucija.
- (iv) Članovi 15, 16 i 17 utvrđuju specifične uvjete rada koji će utjecati na kvalitet kao i sljedeći članovi do člana 20 (visokoškolske institucije), zatim, članovi 25 – 32 tiču se kvaliteta pružanja usluge visokog obrazovanja. Pretpostavljam da se pozivanje na Vijeće za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta zapravo odnosi na Agenciju (u skladu sa članom 48 Okvirnog zakona) i da će Vijeće (RS) biti odgovorno Agenciji.
- (v) Član 25 podliježe odredbama člana 48 i 49 (Okvirnog zakona BiH) kako se potvrđuje članom 27 uz pretpostavku da "u saradnji" znači uz puno prihvatanje "utvrđivanja", "preporuka" i "prijedloga" kao što je to slučaj sa izmijenjenim članom 30(3) (RS).
- (vi) Član 37 (RS) utvrđuje primjenu ECTS-a.
- (vii) Član 114 (j) i (k) potvrđuje mobilnost.
- (viii) Pretpostavljam da članovi 124 – 128 funkcioniraju u okviru Lisabonske konvencije o priznavanju s obzirom na pozivanje na EHEA, na primjer u članu 114. Nije mi sasvim jasno značenje izmijenjenog člana 128 (1).
- (ix) Pretpostavljam da će prema članu 156 Pravilnici uredno uvažavati Okvirni zakon.

U obrazloženju se priznaje Okvirni zakon (BiH), ali samo obrazloženje je podugo i detaljno. Zakon RS-a je veoma sveobuhvatan, ali kako je ranije napomenuto članovi 1, 3 i 4 Okvirnog zakona (BiH) su suštinski za uspostavljanje budućeg konteksta.

(c) Preporuke:

(R1) U idealnom slučaju član 5 treba izmijeniti kako bi se omogućio stvarni učinak Bolonjskog procesa i njegove afirmacije iz dokumenta o "7 ključnih strategija" (Okvir za kvalifikacije visokog obrazovanja u BiH). Međutim, ova želja mora se uskladiti sa zakonodavnom i političkom stvarnosti (dolazećim izborima u oktobru 2010) – zakon ne odražava Bolonjski proces, ali je funkcionalan.

(R2) Prema članu 58 predviđa se potpuna implementacija ECTS-a uključujući akumulaciju i upotrebu ishoda učenja koji će se ugraditi u nastavne planove i programe.

(R3) R2 će omogućiti funkcionalnost državnog okvira kvalifikacija, usklađenost sa okvirom kvalifikacija EHEA i pobrinuti se oko ispunjenja uvjeta iz člana 4 ("međunarodno priznati stepen visokog obrazovanja"). To mora promovirati i Agencija i djelotvoran tim Bolonja stručnjaka uz učinkovitu koordinaciju³.

(R4) Agencija da nastavi napredovati (prema članu 48 i 49) ubrzanim tempom kako bi preuzela svoju ulogu i uspostavila okvir za implementaciju "7 ključnih strategija" (Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta) prema punom kapacitetu svojih zakonskih dužnosti za BiH i tako omogućila ministarstvima obrazovanja da usklade svoje djelovanje sa onim što utvrdi Agencija.

(R5) Da se provede član 60 Okvirnog zakona.

(R6) Da se provede član 61 Okvirnog zakona.

(R7) Da se provede član 63 Okvirnog zakona i da se BiH pobrine da ostali zakoni budu harmonizirani sa odredbama Okvirnog zakona i da ne sprečavaju njegovu djelotvornost.

(R8) Da sve strane nastave ulagati najveće napore kako bi se održao duh "7 ključnih strategija" i njihova implementacija prema Okvirnom zakonu, a posebno u smislu nastavljanja rada na razvijanju i unapređivanju kvaliteta obrazovnog iskustva za sve studente.

(R9) Da članovi 1 – 4 Okvirnog zakona (BiH) budu u potpunosti priznati i provedeni od strane svih drugih zakonskih akata prema članu 63 (uključujući i aktuelni Zakon o visokom obrazovanju RS).

³ Vidi preporuke iz Madillovog izvještaja, juli 2010.