

Jednakost, pravednost i inkluzivnost osnovnog obrazovanja u BiH

Autori: Lejla Draganić, Matija Bošnjak, Dejan Đukić, Adis Muhović

Centar za politike i upravljanje,
August, 2020.

IZVRŠNI SAŽETAK

PISA testiranje sprovedeno tokom 2018. godine u 213 škola u Bosni i Hercegovini, a na uzorku od 6.480 učenika u dobi od petnaest (15) godina, tek je drugo sudjelovanje obrazovnih sistema BiH u jednom međunarodnom programu ovakvog karaktera, nakon učestvovanja u TIMSS-u 2007. godine. Od 79 zemalja-učesnica u PISA programu za 2018. godinu, Bosna i Hercegovina se po rezultatima svojih učenika našla na 62. mjestu - jedno mjesto iza Albanije i jedno mjesto ispred Argentine.

Među zemljama regiona, lošije rezultate su postigli jedino učenici Sjeverne Makedonije (67. mjesto) i Kosova (75. mjesto), dok su Slovenija na 21, Hrvatska na 29, Srbija na 45. i Crna Gora na 52. mjestu ostvarili bolje uspjehe. Pozicija na ljestvici se određuje shodno prosječnim bodovima u sve tri oblasti. Prosječno postignuće naših učenika u matematici je 406 bodova, u čitanju 403 boda, a u prirodnim naukama 398 bodova.

Vrlo ubjedljiv pokazatelj da naš obrazovni sistem uveliko zaostaje za međunarodnim standardima jeste i to da je razina 1a dominantna razina znanja¹ u Bosni i Hercegovini, odnosno da je to najviša razina postignuća za 33% učenika.

Potvrđujući važnost socio-ekonomskih faktora za obrazovna postignuća učenika, te insistirajući pritom na spregi između kvalitete obrazovanja i društveno-ekonomskog prosperiteta, PISA istraživanje daje povoda kreatorima obrazovnih politika da probleme u vlastitim obrazovnim sistemima promišljaju u drugačijim parametrima, te da u generalni diskurs o obrazovanju uvedu nove akcente, kao što su imovinski status roditelja i socijalna pozadina, očekivanja od obrazovanja, segregacija i inkluzivnost, koji mahom spadaju u ključne izazove kada je riječ o pravednosti jednog obrazovnog sistema, kao i o njegovoj ukupnoj kvaliteti.

¹ U svrhu dodatnog objašnjenja, vrijedi napomenuti da PISA-ina bodovna skala poznaje 6 razina, a da se razina 1, kao najniža, razvrstava na 3 pod-razine za oblast čitanja i prirodnih nauka: 1a, 1b i 1c.

Opća ocjena kvaliteta obrazovanja u BiH

Više od 50% testiranih učenika u Bosni i Hercegovinu ne doseže razinu 2, odnosno minimalnu razinu uspješnosti po PISA-inim mjerilima, zbog čega možemo zaključiti da je obrazovanje u Bosni i Hercegovini na izrazito niskom nivou, naročito kada ga uporedimo sa obrazovanjem u OECD zemljama, gdje blizu 60% učenika postiže rezultate na razini 3 i iznad. Razina 3 je dominantna razina postignuća u OECD zemljama, dok je u slučaju Bosne i Hercegovina to razina 1a.

Nivo entiteta i distrikta

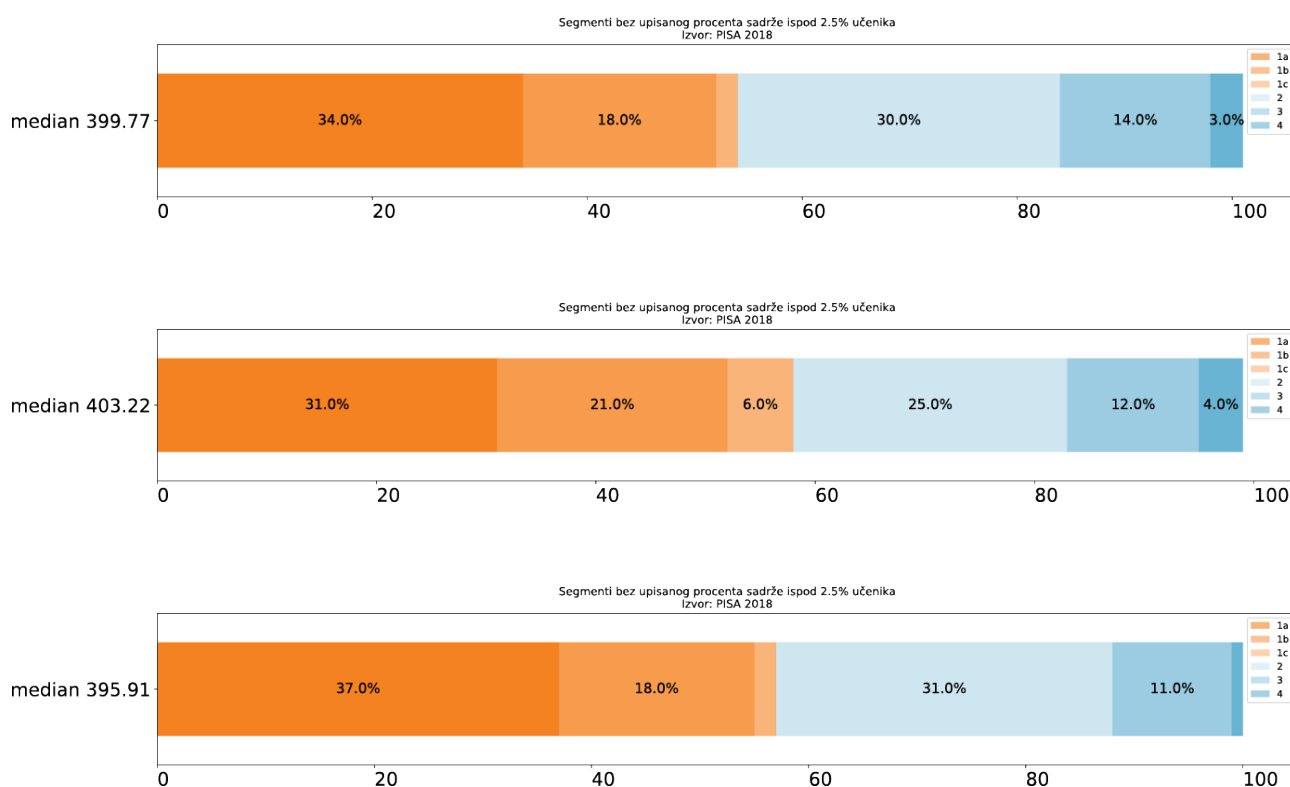
Na nivou entiteta Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Republike Srpske, procenat testiranih učenika koji ne dosežu minimalnu razinu uspješnosti je veći od 50% u sve tri oblasti. Brčko Distrikt, u usporedbi s dva entiteta, ima manje od 50% testiranih učenika koji nisu dosegli ovaj bodovni prag u oblasti čitanja i prirodnih nauka, dok je u matematici broj učenika sa izrazito slabim rezultatima također premašio 50%. Gledano prema prosječnim bodovima postig-

nutim u okviru PISA istraživanja, obrazovanje iz matematike je bolje u Republici Srpskoj nego u Federaciji Bosne i Hercegovine i testirani učenici u svim regijama Republike Srpske postižu značajno bolje rezultate u ovoj oblasti nego u oblasti čitanja i prirodnih nauka.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, sudeći po rezultatima testiranih učenika, obrazovanje je generalno bolje u oblasti čitanja nego što je u Republici Srpskoj, a učenici u većini kantona postižu bolje rezultate u ovoj oblasti nego u oblastima matematike i prirodnih nauka. Testirani učenici u Brčko Distriktu otprilike jednake rezultate postižu u matematici i čitanju, dok su značajno slabiji kada je riječ o oblasti prirodnih nauka. Učenici Bosne i Hercegovine generalno najslabije rezultate postižu u oblasti prirodnih nauka.

Nivo kantona i regija

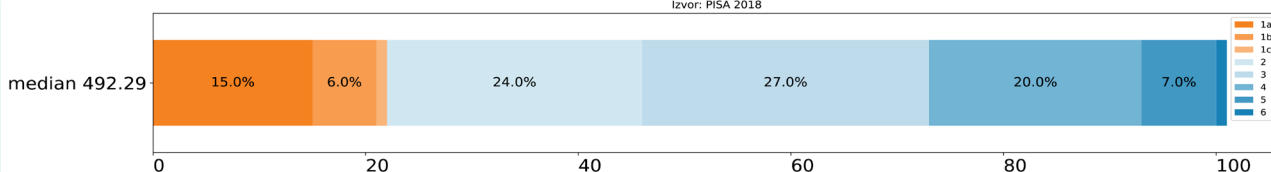
U većini kantona odnosno regija Bosne i Hercegovine, procenat testiranih učenika koji ne dosežu minimalnu razinu uspješnosti je veći od 50%. Na osnovu razlika u postignućima možemo zaključiti i da među kantonima i regijama postoje i razlike u kvaliteti obrazovanja kada je riječ o tri



Distribucija postignuća učenika iz sve tri oblasti (čitanje, matematika, prirodne znanosti) u BiH

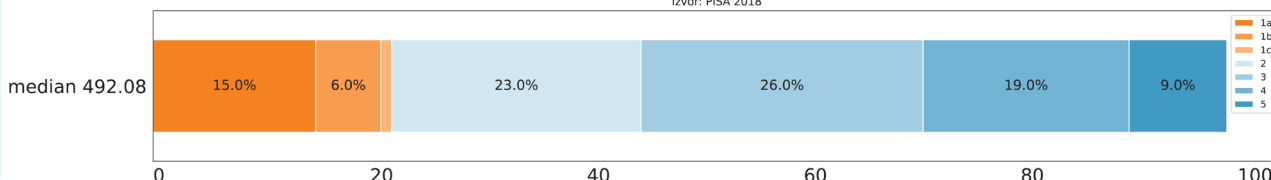
Distribucija postignuća iz čitanja u OECD zemljama

Segmenti bez upisanog procenta sadrže ispod 2.5% učenika
Izvor: PISA 2018



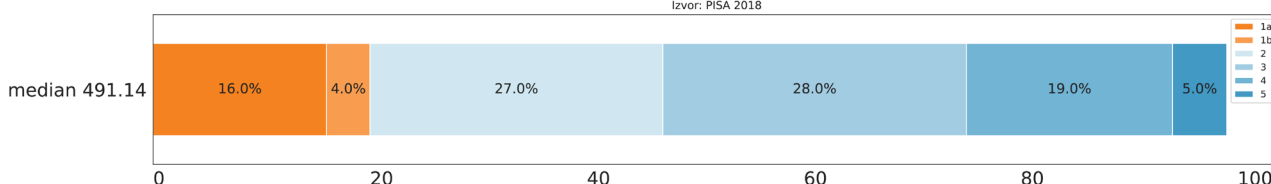
Distribucija postignuća iz matematike u OECD zemljama

Segmenti bez upisanog procenta sadrže ispod 2.5% učenika
Izvor: PISA 2018



Distribucija postignuća iz prirodnih nauka u OECD zemljama

Segmenti bez upisanog procenta sadrže ispod 2.5% učenika
Izvor: PISA 2018



Distribucija postignuća učenika iz sve tri oblasti (čitanje, matematika, prirodne nauke) u OECD

oblasti PISA istraživanja. Ove razlike upućuju na više faktora koji do njih mogu dovesti: a) kvalitet metoda i praksi podučavanja iz različitih predmetnih oblasti, b) kvalitet kurikuluma, c) kvalitet nastavničkog kadra u različitim predmetnim oblastima i d) tradiciju obrazovnih modela koji se primjenjuju i stavljaju naglasak na drugačije oblasti izučavanja. Sama analiza uticaja ovih faktora zahtjeva posebno istraživanje i saradnju entitetskih i kantonalnih vlasti. Razlog zašto testirani učenici u Bosni i Hercegovini najslabije rezultate postižu upravo u oblasti prirodnih nauka mogao bi se objasniti i slabijom opremljenošću ili potpunim nedostatkom adekvatnih kabineta i uvjeta za empirijske ogleda/opite (u laboratoriji ili prirodnim uslovima).

NEJEDNAKOST U OBRAZOVANJU

Faktor razvijenosti zemlje

Visina BDP po stanovniku se odražava na mogućnosti države i pojedinaca da investiraju u obrazovanje. Kapacitet za investiranje može omogućiti obrazovnom sistem da postigne bolji kvalitet, ali ga ne garantira, zbog čega imamo nekoliko primjera zemalja čiji učenici postižu bolje, odnosno slabije rezultate nego što bi se moglo očekivati na osnovu njihove ekonomske moći. Bosna i Hercegovina spada u red siromašnih

zemalja sa nerazvijenom ekonomijom, ali je i primjer zemlje u kojoj su postignuća učenika čak i slabija nego što bi se moglo predvidjeti na osnovu BDP p.c.

Faktor socio-ekonomskog statusa učenika i škole

Visok stepen korelacije između postignuća učenika i njihove socio-ekonomske pozadine je potvrđen višestruko. Značaj socio-ekonomskog statusa za uspjeh u obrazovanju evidentan je na osnovu razlike u postignućima između prvog i četvrtog kvartila ESC statusa. Prvi kvartil socio-ekonomskog statusa će u pravilu imati najveći procenat učenika koji ne uspijevaju postići razinu 2, kao što ćemo četvrtom kvartilu u pravilu imati najveći procenat učenika na razinama 4, 5 i 6, što se potvrđuje kako u zemljama OECD, tako i u partnerskim zemljama, kojima pripada i Bosna i Hercegovina.

Kvalitet obrazovanja mjerimo visinom generalnih postignuća, ali inkluzivnost jednog obrazovnog sistema počinje tamo gdje veliki procenat učenika nepovoljnog socio-ekonomskog statusa ima šansu ostvariti minimalnu razinu uspješnosti (razinu 2) ili postizati rezultate na razini 3 ili iznad. U zemljama OECD-a, razlika u postignućima iz čitanja između prvog i četvrtog kvartila iznosi oko 100 bodova, dok je u Bosni i Hercegovini ta razlika za istu oblast oko 60 bodova.

Međutim, vrijedi imati na umu da prvi kvartil učenika u OECD zemljama u prosjeku postiže skoro jednako dobre rezultate (median: 423) koliko i učenici najpovoljnijeg socio-ekonomskog položaja u Bosni i Hercegovini (432), što potvrđuje da je obrazovni sistem u našoj zemlji manje kvalitetan.

Konačno, uzmemo li u obzir da u Bosni i Hercegovini 68% učenika prvog kvartila ne uspijeva doseći ni razinu 2 u čitanju (73% u matematici i 72% u prirodnim naukama), a da je u OECD zemljama procenat učenika prvog kvartila sa tako slabim rezultatima u sve tri oblasti ispod 50%, možemo zaključiti da je obrazovni sistem u našoj zemlji manje inkluzivan za učenike nepovoljnog socio-ekonomskog položaja.

Razlika u postignućima iz matematike između prvog i četvrtog kvartila testiranih učenika u Federaciji BiH iznosi preko 60 bodova (preko 2 godine školovanja), u Republici Srpskoj preko 70 bodova (skoro dvije i pol godine školovanja), a u Brčko Distriktu 41 bod (jedna i pol godina školovanja). Pridodamo li tome da Brčko Distrikt, u usporedbi sa dva entiteta, ima najveći procent testiranih učenika prvog kvartila koji postižu rezultate na razinama 2 i 3 u sve tri oblasti, mogli bismo zaključiti da u Distriktu imamo ujedno i najveći stepen inkluzivnosti obrazovnog sistema za najsiromašnije učenike.

U svim kantonima, odnosno regijama Bosne i Hercegovine, četvrti kvartil odskače u odnosu na prvi u pogledu postignutih rezultata, a pitanje je samo sa kojom bodovnom razlikom, odnosno za koliko godina školovanja. Median ocjena u školama povoljnog socio-ekonomskog profila (koje pohađaju većinom učenici povoljnog socio-ekonomskog položaja) viša je za 60 bodova u odnosu na škole nepovoljnog socio-ekonomskog položaja (koje pohađaju većinom učenici nepovoljnog socio-ekonomskog položaja). Pritom, primjećujemo i da u školama povoljnog socio-ekonomskog položaja najsiromašniji učenici imaju postignuća čak i bolja od učenika povoljnog socio-ekonomskog položaja koji pohađaju škole nepovoljnog socio-ekonomskog položaja.

Pogled u budućnost

Kada je riječ o onome što učenici u Bosni i Hercegovini očekuju od obrazovanja u smislu razvoja profesionalnih vještina i pripreme za buduću karijeru, socio-ekonomski kvartili se također razlikuju. Iako je zanimanje "lječar" poželjno među učenicima svih socio-ekonomskih kvartila, kod učenika prvog kvartila dominiraju strukovna zanimanja kao što su "električar", "varilac", "frizer", "automehaničar" ili "kuhar", dok se visokoplaćena zanimanja kao "programer" ili zanimanja koja traže specijalizaciju u vidu fakultetske naobrazbe učestalije pojavljuju tek u trećem i četvrtom kvartilu, odnosno kod učenika povoljnijeg socio-ekonomskog položaja.

Akademski otporni učenici², gotovo jednako su ambiciozni u pogledu obrazovanja i buduće karijere koliko i njihov vršnjaci iz socio-ekonomski povoljnijih pozadina, te utoliko teže stjecanju fakultetske naobrazbe i preferiraju visokoplaćene poslove. Nasuprot njima, akademski neotporni učenici dominantno su zainteresirani za strukovna zanimanja, a kao najviši očekivani stepen obrazovanja navode diplomu gimnazije.

Učenici u Bosni i Hercegovini generalno teže steći fakultetsku diplomu ili diplomu gimnazije, dok njihovi vršnjaci u Hrvatskoj i Sloveniji imaju više diferencirana očekivanja. U Sloveniji, učenici vrednuju diplomu visokokvalificiranog radnika u skoro jednakoj mjeri kao i fakultetsku diplomu. Za učenike u Hrvatskoj diploma srednje strukovne škole i diploma više škole su poželjnije čak i od gimnazije, dok je fakultetska diploma, kao i kod nas, na prvome mjestu.

INKLUZIVNOST I PRAVEDNOST OBRAZOVNOG SISTEMA U BIH

Segregacija učenika na bazi ESC³ statusa

Jedan od indikatora stepena pravednosti obrazovnog sistema je indeks segregacije koji iskazuje izolaciju učenika iz donjeg kvartila ESC statusa od učenika u gornjem kvartilu po postignućima. **Premda je indeks segregacije za BiH (0,65) nešto manji od indeksa segregacije za OECD**

² Učenici koji se nalaze u prvom kvartilu ESC statusa, a u četvrtom kvartilu uspjeha na međunarodnom nivou (PISA-ina definicija).

(0,67), moguće je govoriti o relativno visokoj segregaciji učenika po ESC statusu koja postoji u obrazovnom sistemu BiH. Naša analiza indeksa segregacije po kantonima i regijama u BiH ukazuje na dosta velike razlike među kantonima-regijama u pogledu segregacije testiranih učenika.

U kantonima i regijama u kojima postoje visoki indeksi segregacije, učenici postižu slabija prosječna postignuća iz čitanja, uz nekoliko izuzetaka kao što je Kanton Sarajevo, sa boljim postignućima učenika i pored relativno visokog indeksa segregacije, ili Srednjobosanski kanton sa niskim postignućima učenika i pored relativno niskog indeksa segregacije. Indeks segregacije više utječe na postignuća siromašnih učenika nego na cijelu populaciju testiranih učenika.

Također, postoji dosta izražena veza između indeksa segregacije i nivoa urbanosti kantona i regija. Sa povećanjem nivoa urbanosti povećava se i nivo segregacije. U osnovi obrazovne politike u BiH ne poklanjaju pažnju segregaciji učenika na bazi ESC statusa i zbog toga su šanse siromašnih učenika da ostvare dobra postignuća bitno smanjene.

Nacionalna akademska otpornost

Procenat testiranih učenika koji su postigli razinu nacionalne akademske otpornosti za BiH iznosi 13% i za dva procentna poena je veći od prosječne nacionalne akademske otpornosti⁴ za OECD zemlje. U odnosu na zemlje regiona BiH ima približno isti procenat nacionalno otpornih učenika kao i Sjeverna Makedonija, veći procenat od Srbije (12%) i Slovenije (10,95), manji od Crne Gore (13,9%) i Hrvatske (14,8%). I FBiH i RS imaju veću nacionalnu akademsku

otpornost nego OECD zemlje u prosjeku (12% i 13% respektivno), dok je akademska otpornost testiranih učenika u Brčko Distriktu izrazito visoka i iznosi 31%. Iako je stepen pravednosti obrazovanja prema ovom pokazatelju približno isti u dva entiteta, u oba postoje velike razlike između pojedinih kantona odnosno regija. Reforme obrazovnih politika trebaju uvažiti nisku pravednost obrazovnih sistema u pojedinim kantonima i regijama, te nastojati povećati pravednost obrazovanja, čime bi se doprinijelo povećanju potencijala siromašnih učenika u smislu ljudskog kapitala kao važnog faktora socio-ekonomskog razvoja.

Međunarodna akademska otpornost

Za zemlje OECD prosječan procenat međunarodno akademski otpornih učenika iz oblasti čitanja iznosi 33,7%, a za BiH 8,6%⁵, što znači da je po ovom pokazatelju pravednost sistema obrazovanja u BiH daleko niža od pravednosti sistema u OECD zemljama posmatranih kao jedna grupa.

Međunarodna otpornost testiranih učenika u entitetima je približno jednaka (8,5% učenika u FBiH i 8,6% u RS), ali je u Brčko Distriktu značajno veća nego u entitetima i iznosi 16,7%. I prema ovom pokazatelju postoje velike razlike između kantona i regija. Iskustva i politike Brčko Distrikta i geografskih regiona sa višom razinom pravednosti sistema trebaju biti osnova za definisanje politika i mjera koje se mogu primijeniti u regionima sa niskim razinom pravednosti obrazovnog sistema.

Za oblast matematike postoji približno ista razlika između procenta međunarodno ot-

Nivo	Čitanje	Matematika	Prirodne znanosti
OECD	33,7%	33,7%	32,8%
BiH	8,6%	8,8%	6,1%
FBiH	8,5%	6,8%	5,4%
RS	8,6%	12%	6,9%
BD	16,7%	11%	11,1%

Tabela 1: Međunarodna akademska otpornost

³ Socio-ekonomski i kulturni status

⁴ Prema metodologiji PISA istraživanja akademski otporni su učenici iz donjeg kvartila ESC indeksa koji su ostvarili postignuća u gornjem kvartilu učenika po uspjehu. Nacionalna akademska otpornost mjeri se procentom siromašnih učenika čija su postignuća u četvrtom kvartilu postignuća svih učenika jedne zemlje u sve tri testirane oblasti.

pornih učenika u BiH i u OECD zemljama kao i za oblast čitanja. Procenat za BiH iznosi 8,8% a za OECD 33,7%. Procenat za FBiH je 6,8% a za RS 12%, dok je procenat za Brčko Distrikt 11%. Većina regija u RS ima procenat međunarodne otpornosti veći od prosječnog procenta za BiH, dok većina kantona ima ovaj procenat niži od prosječnog procenta za BiH. Tri regije iz RS imaju visok procenat međunarodno otpornih učenika: Regija Hercegovina 18,8%, Regija Bijeljina 17,9% i regija Sarajevsko-romanijska 16%.

Na drugoj strani, dva kantona nemaju niti jednog međunarodno otpornog učenika za oblast matematike, a to su Bosansko-podrinjski i Zapadnohercegovački kanton. Iskustva regija iz RS sa visokim procentom međunarodno otpornih učenika u oblasti matematike trebaju biti iskorištena u pronalaženju adekvatnih mjera za poboljšanje šansi učenika nepovoljnog socio-ekonomskog položaja iz kantona FBiH da ostvare bolja postignuća u ovoj oblasti.

U oblasti prirodnih nauka, međunarodna otpornost učenika iz BiH je značajno manja nego za druge dvije oblasti i iznosi 6,1%, dok je prosječan procenat za zemlje OECD 32,8%. Brčko Distrikt ima veću međunarodnu otpornost učenika (11,1%), nego RS (6,9%) i FBiH (5,4%). Za ovu oblast postoji veći stepen ujednačenosti među kantonima i regijama u pogledu procenta akademski otpornih učenika.

Najmanji procenat, 0%, evidentiran je za Zapadnohercegovački kanton, a najveći za Regiju Bijeljina, 9%. Značajno je ukazati na ovo zaostajanje u oblasti prirodnih nauka za OECD zemljama, kao i na neisticanje niti jednog kantona ili regije u odnosu na druge. Poboljšanja postignuća siromašnih, ali i svih drugih učenika, u ovoj oblasti neće biti ostvarena bez ozbiljnih analiza razloga za vrlo nizak kvalitet obrazovanja u BiH u oblasti prirodnih nauka.

Otpornost kroz postizanje osnovnih vještina

Izuzetno mali procenat siromašnih učenika iz BiH je ostvarilo otpornost mjerenu postizanjem osnovnih vještina, odnosno postignuća na nivou 3 ili više za sve tri oblasti. Ovaj procenat iznosi 2% za BiH, nasuprot 23% za OECD zemlje i 22%

za EU zemlje. Ovaj indikator smatramo najznačajnijim pokazateljem pravednosti sistema, ali i najznačajnijim indikatorom kvaliteta obrazovanja, koji pokazuje u kojoj mjeri obrazovni sistem priprema učenike za uspješno dalje školovanje i uključivanje na tržište rada i društveni život nakon završetka školovanja.

Poređenje procenta testiranih učenika nepovoljnog i učenika povoljnog socio-ekonomskog položaja pokazuje značajne razlike u broju učenika koji su stekli osnovne vještine po kantonima i regijama. Kada posmatramo cijelu populaciju testiranih učenika u BiH, uočavamo da je samo 9% njih steklo osnovne vještine, odnosno da je osnovno obrazovanje kvalitetno pripremilo samo 9% učenika za dalje uspješno obrazovanje.

Ovaj procenat je nešto veći za Brčko Distrikt (12%) i RS (10%) nego za FBiH (8%). Izuzetno niski pravednost sistema osnovnog obrazovanja u BiH dokazuje velika razlika između procenta učenika nepovoljnog socio-ekonomskog položaja koji su stekli osnovne vještine, 2%, u odnosu na učenike iz četvrtog kvartila, 17%.

Poređenje pokazatelja pravednosti mjerena procentom učenika iz donjeg kvartila koji su stekli osnovne vještine za zemlje regije pokazuje da BiH ostvaruje najniži stepen pravednosti.

Pravednost i visina ulaganja u obrazovanje

Analiza odnosa kumulativnih ulaganja po učeniku je pokazala da je stepen pravednosti obrazovnog sistema u BiH niži nego što bi se moglo očekivati na osnovu visine kumulativnih ulaganja. Analiza onosa kumulativnih ulaganja za devet godina školovanja i procenta siromašnih učenika koji su stekli osnovne vještine za zemlje regiona ukazuje na značajno povećanje ovog procenta na osnovu rasta kumulativnih ulaganja.

Srbija i Crna Gora ostvaruju veći procenat učenika sa osnovnim vještinama od BiH i pored nižih kumulativnih ulaganja po učeniku. Niska pravednost obrazovnog sistema u BiH se ne može isključivo objasniti niskim ulaganjima, te je potrebno dublje analizirati utjecaj drugih faktora kako bi se identifikovale politike i mjere koje mogu

⁵ U okviru istraživanja Centra za politike i upravljanje pod naslovom Jednakost, pravednost i inkluzivnost obrazovnih sistema u BiH napravili smo vlastite izračune međunarodne akademske otpornosti u skladu sa PISA metodologijom.

doprinijeti povećanju pravednosti obrazovanja i bolje usmjeravanje trenutnih ulaganja.

Akademski otpornost i urbanost / ruralnost

Kod svih tipova akademske otpornosti uočava se veza između urbanosti škola i visine akademske otpornosti, odnosno pravednosti sistema obrazovanja. Kod nacionalne otpornosti, samo 9% učenika iz prvog kvartila ESC statusa iz ruralnih škola postiže uspjeh u četvrtom kvartilu postignuća, dok je taj procenat za učenike iz škola lociranih u velikim mjestima 20%.

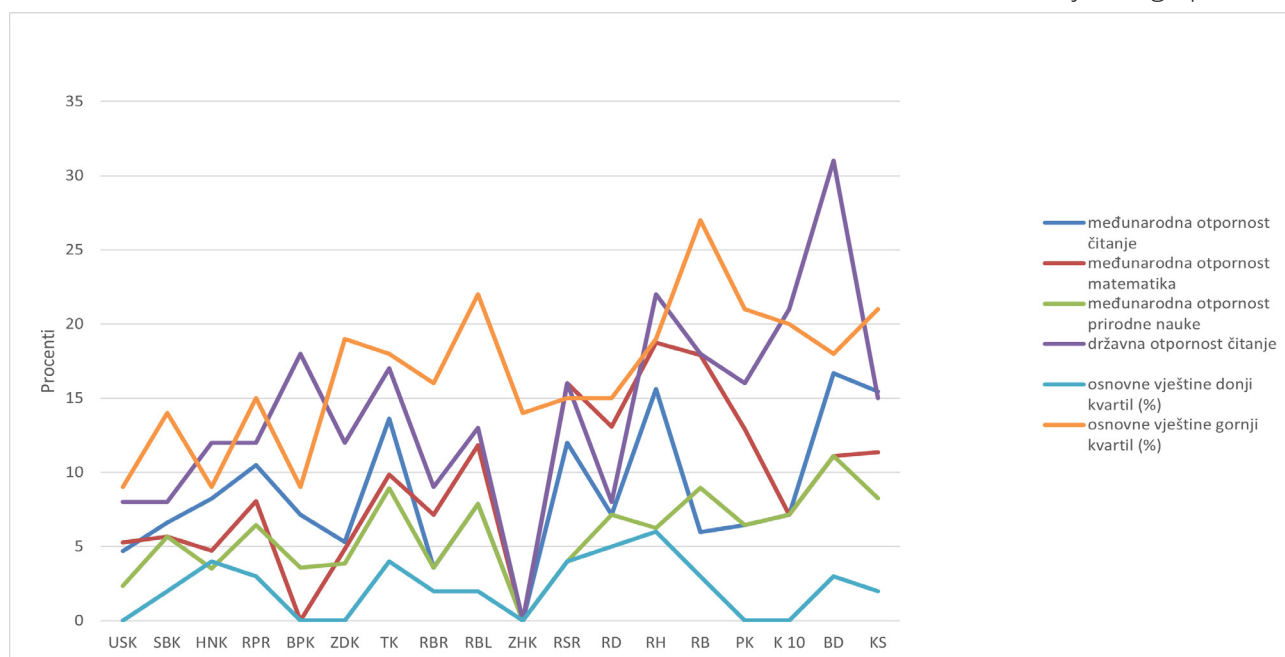
Kod međunarodne otpornosti razlika je još veća: samo 3% učenika iz prvog kvartila ESC statusa iz ruralnih škola postiže uspjeh u četvrtom kvartilu postignuća, a taj procenat za učenike iz škola lociranih u velikim mjestima iznosi 12%. Samo jedan testirani učenik iz prvog kvartila ESC sta-

na i regija u pogledu pravednosti obrazovanja odnosno u pogledu mogućnosti učenika iz donjeg kvartila ESC statusa da razviju i iskoriste svoje potencijale i ostvare odgovarajuća postignuća. Brčko Distrikt se izdvaja po većoj razini pravednosti obrazovanja u odnosu na sve kantone i regije i prakse i iskustva koje primjenjuje trebaju pomoći u identifikovanju potrebnih promjena u drugim geografskim regijama. Kantoni i regije sa najslabijim postignućima učenika ujedno su i kantoni sa niskim indikatorima akademske otpornosti učenika.

FAKTORI KVALITETNOG OBRAZOVANJA

Socio-ekonomski status i generalni stepen obrazovanosti nastavnčkog kadra varijable su visokog utjecaja.

U Bosni i Hercegovini, broj magistara zaposlenih među nastavničkim kadrom je druga po redu



Grafikon 1: Indikatori akademske otpornosti

tusa iz ruralnih škola u BiH je postigao osnovne vještine, odnosno 0,7% ovih učenika, dok je njih 8 ili 3,36% iz škola lociranih u velikim mjestima postiglo osnovne vještine.

Reforme obrazovnog sistema u BiH moraju posebnu pažnju posvetiti identifikovanju faktora niske pravednosti obrazovanja u ruralnim sredinama i definisanju mjera koje će omogućiti učenicima iz ruralnih sredina da ostvare postignuća približna postignućima učenika iz urbanih škola. Postoje značajne razlike između kanto-

najznačajnija varijabla u korelaciji sa uspjehom učenika, nakon socio-ekonomske pozadine iz koje dolaze.

Veličina škole i broj zaposlenih nastavnika

Omjer učenika po nastavniku nije faktor koji presudno utječe na postignuća učenika. Slabe rezultate su postigli i testirani učenici u školama u kojima taj omjer učenika na jednog nastavnika

glasi 25:1 koliko i onim u kojima je omjer 1:1.

Kvalitet nastavnčkog kadra

Strategije za poboljšanje kvalitete obrazovanja u fokusu trebaju imati kvalitet nastavnčkog kadra, stepen obrazovanosti nastavnika i pedagoško-didaktičke vještine kojima vladaju, te konačno, kvalitet kurikuluma po kojem se nastava izvodi. Povećanje broja nastavnika, smanjenje veličine razreda, smanjivanje broja učenika po nastavniku, može imati efekta samo do određene granice, nakon čega postaje ili kontraproduktivno ili nesvrhovito sa stanovišta kvalitete obrazovanja koje se nudi, kao i odnosa uloženo-dobijeno iz perspektive finansijskih ulaganja. To je posebno važno u kontekstu BiH gdje se broj upisanih učenika konstantno smanjuje.

Nivo postignuća u odnosu na urbanost / ruralnost područja

Učenici u urbanim sredinama općenito imaju bolja postignuća od učenika koji žive u ruralnim sredinama i ta razlika je naročito osjetna u oblasti čitanja. Prema rezultatima PISA istraživanja 2018, najslabija postignuća u Bosni i Hercegovini zabilježena su u sredinama do 3.000 stanovnika, sa medianom ispod 400 bodova.

Obrazovanje u Bosni i Hercegovine kvalitetnije je u manjim gradovima nego u gradovima srednje veličine. U sredinama od 3.000 do 15.000 stanovnika testirani učenici općenito postižu bolje rezultate od testiranih učenika koji žive u sredinama od 15.000 do 100.000 stanovnika. Najbolje (ili najmanje loše) rezultate bilježe testirani učenici u velikim gradovima preko 100.000 stanovnika. Nakon toga, najbolja postignuća imamo u sredinama od 3.000 do 15.000 stanovnika.

Predškolsko obrazovanje

U zemljama sa obrazovnim sistemima koji nemaju dovoljno kapaciteta da učenicima koji nisu imali priliku pohađati predškolsko obrazovanje kompenzuju taj nedostatak, kvalitetno predškolsko obrazovanje je od visokog značaja. U OECD zemljama (gdje je upis djece u predškolske programe visok), razlika u uspjehu između učenika koji su pohađali predškolsko

obrazovanje i onih koji nisu manje je osjetna nego u partnerskim zemljama (u koje spada i Bosna i Hercegovina), gdje može iznositi čak do 50 bodova. Pristup obrazovanju u ranom djetinjstvu je u Bosni i Hercegovini čak za 84% niži od EU prosjeka. Prema studiji Svjetske banke, Bosna i Hercegovina ima najmanju stopu pohađanja predškolskog obrazovanja u regiji. Predškolsko obrazovanje nije obavezno u svim kantonima Federacije BiH, kao ni u cijeloj Republici Srpskoj. U ruralnim područjima Bosne i Hercegovine, upisivanje djece u predškolski program ne postoji ni na razini mogućnosti.

ULAGANJA U OBRAZOVANJE

Visina i adekvatnost ulaganja u osnovno obrazovanje

Povećanje ulaganja u obrazovanje rezultira u pravilu povećanjem postignuća učenika do praga od 50.000\$ po učeniku za devetogodišnji period školovanja, nakon kojeg povećanje ulaganja ne rezultiraju direktno povećanjem postignuća učenika. Kako je BiH daleko ispod ovog praga sa ulaganjima od 28.431 USD po učeniku, jasno je da je neophodno povećanje ulaganja finansijskih sredstava u obrazovanje u BiH.

Ipak, doprinos koji povećanje finansijskih ulaganja daje postignućima učenika prije svega zavisi od načina na koji se sredstva troše, odnosno od toga u šta se sredstva ulažu.

Ulaganja finansijskih sredstava u osnovno obrazovanje u BiH⁶ su adekvatna nivou razvijenosti zemlje. Učešće ukupnih ulaganja u obrazovanje u BDP-u za BiH u dužem periodu se kreće oko 4,6%, što je više nego u Srbiji (4%), i ne značajno manje nego u Hrvatskoj (4,7%) i Sloveniji (4,9%). Ulaganja po učeniku u osnovnim i srednjim školama u BiH⁶ kao procenat BDP-a po stanovniku u 2016. godini veća su od procenta u Sloveniji, EU zemljama i OECD zemljama. Za osnovne škole ovaj procenat iznosi 26% za BiH, 25% za Sloveniju i 20% za EU i OECD zemlje.

Razlike u ulaganjima po učeniku u osnovnom obrazovanju među entitetima, odnosno kantonima su izuzetno velike. Visine ulaganja po učeniku u osnovnom obrazovanju u BiH za 2016. godinu bila su značajno veća u Brčko Distriktu (3.000 KM), nego u FBiH (2.750 KM) i RS (2.200 KM).

⁶ Prema podacima Svjetske banke

Razlika od 25% između FBiH i RS u velikoj mjeri je rezultat decentralizovanog sistema upravljanja osnovnim obrazovanjem u FBiH, sa 11 ministarstava i 10 pedagoških zavoda, što opterećuje javne rashode troškovima samog upravljanja sistemom. U 2016. godini najmanja finansijska ulaganja po učeniku bila su u Tuzlanskom kantonu i iznosila su 2.000 KM, a najveća u Zapadnohercegovačkom kantonu u visini od 4.300 KM.

Efektivnost ulaganja - odnos ulaganja i postignuća učenika

Uz efikasnije trošenje i drugačije usmjeravanje finansijskih ulaganja u osnovno obrazovanje učenici u BiH bi ostvarili bolja postignuća. Efektivnost ulaganja u osnovno obrazovanje kao pokazatelj doprinosa ulaganja dostizanju ciljeva kvalitetnog i pravednog obrazovanja u visokoj je korelaciji sa samom visinom kumulativnih ulaganja po učeniku, ali uz brojna odstupanja među zemljama obuhvaćenim PISA istraživanjem.

BiH u poređenju sa drugim zemljama ostvaruje adekvatnu efektivnost ulaganja, ali ipak učenici iz BiH ostvaruju slabija postignuća nego učenici iz većeg broja zemalja sa manjim ili približno istim ulaganjima kao BiH. U odnosu na zemlje regiona BiH ostvaruje nešto bolju efektivnost ulaganja samo u odnosu na Sjevernu Makedoniju dok je efektivnost ulaganja u Srbiji, Crnoj Gori i Hrvatskoj značajno bolja nego u BiH. Postoje velike razlike u efektivnosti ulaganja među entitetima i u Brčko Distriktu, kao i među kantonima. Mada su postignuća učenika iz Brčko Distrikta bolja od postignuća učenika iz entiteta, efektivnost ulaganja je manja nego u entitetima. Od 10 kantona Tuzlanski, Zeničko-dobojski i Kanton 10 imaju veću efektivnost ulaganja od drugih kantona, dok Brčko Distrikt i Bosansko-podrinjski kanton ostvaruju mnogo manju efektivnost ulaganja od drugih kantona.

Izvori finansiranja obrazovanja

Pored visine ulaganja postoji određen utjecaj i izvora finansiranja na postignuća učenika odnosno na kvalitet obrazovanja. Analize pokazuju da su bolja postignuća učenika u zemljama u kojima je niže učešće države u finansiranju obrazovanja nego u zemljama u kojima je to učešće više. Također učenici iz zemalja u kojima je učešće privatnih škola veće ostvaruju bolja postignuća. I poređenje izvora finansiranja os-

novnog obrazovanja za zemlje regiona pokazuje da je učešće države u finansiranju osnovnog obrazovanja veće u zemljama sa nižim postignućim učenika bez izuzetka.

Odnos ulaganja i postignuća po entitetima i kantonima

Usmjeravanje ulaganja u različite faktore koji doprinose poboljšanju postignuća učenika ima značajnu ulogu u podizanju kvaliteta obrazovanja. Sama visina ulaganja nije jedini, a često ni presudni faktor kvaliteta i pravednosti sistema obrazovanja. I u entitetima i u kantonima 90% ulaganja odlazi na lična primanja zaposlenih, uz izuzetno mala ulaganja u nabavku stalnih sredstava. Izuzetak je Brčko Distrikt gdje 6% ulaganja odlazi za nabavku stalnih sredstava, a među kantonima nešto značajnija ulaganja za ovu namjenu ima samo Posavski kanton (3,5% od ukupnih ulaganja).

Analiza odnosa ovih ulaganja i postignuća učenika za kantone pokazuje da su u kantonima sa većim procentom ulaganja u lična primanja oboljeli testirani učenici ostvarili lošija postignuća, dok u su kantonima sa većim procentom ulaganja u stalna sredstva testirani učenici ostvarili bolja postignuća. Jedini izuzetak je Kanton Sarajevo čiji učenici postižu relativno dobra postignuća i pored niskih ulaganja u stalna sredstva. Dugoročni trend smanjenja broja učenika u BiH nije bio praćen odgovarajućim smanjenjem broja odjeljenja, škola, a pogotovo ne smanjenjem broja nastavnika. Kao rezultat ovih trendova svi indikatori efikasnosti korištenja resursa u osnovnom obrazovanju su smanjeni i u BiH i u entitetima, kao i u Brčko Distriktu.

U desetogodišnjem periodu (2009. do 2018. godine) broj učenika na jednog nastavnika je smanjen za 18%, veličina odjeljenja za 11%, a veličina škola za 15%. U 2018. godini svi ovi indikatori su imali približno iste vrijednosti za entitete i Brčko Distrikt, osim što je veličina škola značajno manja u RS nego u FBiH i Brčko Distriktu. Prema podacima zvanične statistike, u 2018. godini prosječan broj učenika u odjeljenju za BiH je iznosio 19, broj učenika na jednog nastavnika 12 i broj učenika u jednoj školi 155. Prema podacima Svjetske banke prosječna veličina razreda za zemlje OECD-a je 22 učenika, a broj učenika na jednog nastavnika 16.

U svim kantonima je došlo do smanjenja broja učenika, ali uz velike razlike u procentima smanjenja ovog broja: od -41% u Posavskom kantonu do -4% u Kantonu Sarajevo. Broj nastavnika je smanjen u svim osim tri kantona, u Srednjobosanskom povećanje za 7%, u Bosansko-podrinjskom povećanje za 9% i u Kantonu Sarajevo za 6%. Broj škola je smanjen u svim kantonima osim u Kantonu Sarajevo, povećanje za 5% i Posavskom povećanje za 9%. Broj odjeljenja je smanjen u svim kantonima. I indikatori efikasnosti su smanjeni u svim kantonima, uz najmanje smanjenje u Kantonu Sarajevo i najveće u Posavskom kantonu.

Razlike u demografskim kretanjima i u angažovanju resursa rezultirale su značajnim razlikama među kantonima u pogledu indikatora efikasnosti. Najveći broj učenika u odjeljenju u 2018. godini imao je Kanton Sarajevo (23), a najmanji Kanton 10 (13). Pri tome median postignuća učenika iz Kantona Sarajevo je za 5 bodova veća od mediana postignuća učenika iz Kantona 10.

Analiza ovog indikatora pokazuje da ne postoji jednoznačna povezanost veličine odjeljenja i postignuća učenika. Isti zaključak važi i za povezanost broja učenika po nastavniku i postignuća učenika, gdje ista dva kantona predstavljaju kantone sa najvećim (Kanton Sarajevo sa 14 učenika po nastavniku) i najmanjim indikatorom (Kanton 10 sa 9 učenika po nastavniku). I u pogledu veličine škola ova dva kantona se nalaze na suprotnim granicama raspona među kantonima: Kanton Sarajevo sa prosječnim brojem učenika u jednoj školi od 401 i Kanton 10 sa prosječnim brojem učenika u jednoj školi od 85.

Efikasnost ulaganja u osnovno obrazovanje

Smanjenje indikatora efikasnosti je rezultiralo značajnim rastom ulaganja u osnovno obrazovanje u BiH ali, sudeći po rezultatima PISA testiranja, bez adekvatnog doprinosa kvalitetu obrazovanja, odnosno postignućima učenika. U periodu 2009-2017 za cijelu BiH ova ulaganja su porasla za 33%, uz velike razlike po entitetima i kantonima.

Najveće povećanje je bilo u FBiH (37%), a najmanje u Brčko Distriktu (22%), a postignuća testiranih učenika u Brčko Distriktu su za 23 boda bolja od postignuća testiranih učenika iz FBiH. Među kantonima, najveći rast ulaganja po uče-

niku ostvaren je u Posavskom kantonu (70%), a najmanji u Kantonu Sarajevo (22%). Ovo su dva kantona sa istom medianom postignuća učenika od 422 boda.

Godišnja ulaganja po učeniku u osnovnom obrazovanju u BiH u 2017. godini također pokazuju malu povezanost visine ulaganja sa postignućima učenika. Ulaganja po učeniku u Kantonu Sarajevo su manja od ulaganja u Bosansko-podrinjskom kantonu, ali su postignuća učenika veća za 24 boda. Razlika između ulaganja po učeniku u Kantonu Sarajevo i Hercegovačko-neretvanskom kantonu je samo 7,5%, a razlika u postignućima učenika 34 boda, ili 1 godina školovanja.

PREPORUKE

Aktuelna kriza izazavana pandemijom COVID-19 zahtijeva donošenje odluka u kratkom roku i kreiranje uslova za uspješno izvođenje online nastave. Preporučene hitne interventne mjere uključuju izbor optimalne platforme za izvođenje online nastave, osiguranje neophodnih tehničkih uslova za sve učenike i škole, posednu dodatnu podršku nastavnika za djecu iz siromašnih porodica i program edukativne podrške nastavnicima. Iznimno je važna saradnja institucija i škola na unaprjeđenju kurikuluma za osnovno obrazovanje, razvijanju programa kontinuiranog obrazovanja nastavnika i uvođenju programa mentorstva za nastavnike, koji se tek uključuju u obrazovne procese, i nastavnike iz škola sa niskim postignućima učenika treba omogućiti brže unaprjeđenje i harmonizaciju uslova obrazovanja i poboljšanje obrazovnih ishoda. Poseban značaj imaju mjere koje će voditi prevazilaženju ograničenja uzrokovanih socio-ekonomskim statusom učenika. Ruralne i siromašne škole moraju dobiti prioritet u ulaganjima usmjerena na podršku nastavnicima, dopunsku nastavu, opremanje škola, savjetovanja za roditelje i uspostavu programa besplatnih zdravih obroka u siromašnim školama. Optimizacija mreža javnih škola, povećanje veličine razreda, povećanje broja učenika na jednog nastavnika i podizanje kvaliteta nastavnog osoblja omogućit će efikasnosti utrošak sredstava i njihovo usmjeravanje u opremanje škola i programe edukacije nastavnika. Povećanje uspješnosti obrazovnih procesa u BiH zahtijeva značajne promjene u načinu finansiranja škola, izboru i promociji nastavnika, izboru rukovodećih kadrova i načinu upravljanja školama.

PREPORUKE

U razmatranjima reformi obrazovanja faktor visine ulaganja finansijskih sredstava je čest argument korišten na obje strane političke debate. S jedne strane, argumentuje se da se ne ulaže dovoljno javnog novca u obrazovanje, dok s druge strane imamo argument da je nivo ulaganja uslovljen ekonomskom snagom društva i da nas nivo produktivnosti ekonomije ograničava u tome da ulažemo više i postignemo veći kvalitet obrazovanja učenika.

Oba argumenta imaju za polazište da je za bolje obrazovanje nužno isključivo povećati ulaganja, ali to polazište ima tek djelimično uporište, kako u rezultatima PISA istraživanja tako i u brojnim istraživanjima povezanosti finansijskih ulaganja i kvaliteta obrazovanja. Ulaganja u obrazovanje zaista imaju značajnu korelaciju sa povećanjem učeničkih postignuća – u pravilu, što je veći nivo ulaganja bolja su i postignuća učenika, a ta je veza naročito uočljiva i jaka za nivo ulaganja do 50.000 USD po učeniku za devetogodišnji period školovanja. S obzirom da je BiH daleko ispod ovog praga, sa ulaganjima oko 28.500 USD po učeniku, jasno je da je bi povećanje ulaganja finansijskih sredstava u obrazovanje moglo rezultirati rastom kvaliteta.

Ipak, jedinstven stav istraživača, koji se često zanemaruje u diskusiji o poboljšanju kvaliteta obrazovanja, jeste da doprinos povećanja finansijskih ulaganja učeničkim postignućima prije svega zavisi od načina na koji se sredstva troše, odnosno u šta se ulažu. Ovo je naročito važno u slučaju BiH koja je, ukoliko posmatramo relativan odnos ulaganja po učeniku u odnosu na BPD po stanovniku i apsolutne iznose ulaganja po učeniku, iako daleko ispod OECD i EU prosjeka, ipak među regionalnim liderima u ulaganju u obrazovanje, dok se pritom prema PISA istraživanju 2018 rezultati bh. učenici na začelju regiona i ispod nivoa koji bi bio očekivan od zemlje naše ekonomske razvijenosti i nivoa ulaganja.

PISA nam je dala i uvid u nove činjenice koje dodatno potvrđuju da smo se u brojnim reformama obrazovanja odlučili za skupe i manje efikasne investicije, često gledajući reforme kao tehnički proces koji je važno kvantificirati umjesto osigurati mu kvalitet. Stoga je važno diskusiju o kvalitetu obrazovanja usmjeriti na razgovor o preusmjeravanju sadašnjih ulaganja i strateškom usmjeravanju budućih ulaganja u mjere koje će doprinijeti unaprjeđenju faktora koji značajno utječu ili imaju direktnu vezu sa učeničkim postignućima, a među kojima se izdvajaju: a) kvalitet kurikuluma, b) metoda i prakse podučavanja iz različitih predmetih oblasti i c) sposobnosti nastavničkog kadra.

Iskustva online nastave uslijed pandemije COVID-19 iznijela su na vidjelo postojeće nepravdnosti obrazovnog sistema, koliko i nespornost i nedostatak svijesti da je učenike u nepovoljnom socio-ekonomskom položaju važno adekvatno podržati u takvim izazovnim procesima; svi nedostaci sistema u pogledu kontinuirane obuke nastavnika i njihovo osposobljavanje za korištenje moderne tehnologije i inovativnih metoda podučavanja su se također pokazali.

U medijima je prezentirana procjena UNICEF-a da 16% djece u BiH nije bilo tehnički spremno za praćenje nastave uslijed nedostataka uređaja i pristupa internetu; nedostatak ulaganja u opremu unutar škola nastavnike je primorao da se sami snalaze umjesto da im je oprema i infrastruktura za izvođenje nastave na daljinu obezbjeđena; nedostatak koordinacije i organizacije od strane kantonalnih ministarstava, kao i odsustvo koordinacije Federalnog ministarstva obrazovanja onemogućio je promptnije uređenje sistema. Ipak, kao i svaka kriza, i ova je stvorila šanse i kreirala ambijent da se sistem unaprijedi.

Prva je iskustvo djece sa online nastavom i svijest nastavnika da se mogu i u vrlo kratkom roku prilagoditi novonastalim okolnostima i početi koristiti moderne tehnike i metode. Druga je spremnost kantonalnih ministarstava da udruže resurse i prihvate koordinaciju federalnog ministarstva u pripremi i izvođenju nastave; Pod okolnostima u kojim odluke moraju biti donesene u kratkom roku, a pritom bez izvjesnosti da će biti finalne, odnosno sa velikom vjerovatnošćom da će se pristupi morati mijenjati u skladu sa epidemiološkom i zdravstvenom situacijom tokom školske godine, obrazovni sistemi moraju biti spremni da izvode nastavu i podrže učenike kojima je podrška najpotrebnija, pa bilo to u uslovima razredne nastave ili "online" nastave na daljinu, kao i u slučaju kombinovanja dva modela.

Hitne interventne mjere

1. Prva i osnovna je zajednička odluka (idealno na nivou BiH radi dijeljenja resursa, a optimalno na nivou entiteta) o optimalnoj platformi za izvođenje "online" nastave (nastave na daljinu). Nastava putem Vibera i drugih komunikacijskih alata šire upotrebe, koji nisu dizajnirani za online nastavu i ne sadrže sve potrebne alate za adekvatno izvođenje nastave, ne smije biti praksa u novoj školskoj godini. Aplikacije i paketi aplikacija koje nude npr. Google i Microsoft Classroom uključuju širok dijapazon alata za komunikaciju i rad koje i nastavnicima i djeci omogućavaju optimalne uslove za izvođenje i praćenje nastave, kako u učionici, tako i online.

Da bi se to implementiralo, potrebno je:

- a.** Hitno sastaviti stručni tim koji će se sastati u kratkom roku i na osnovu iskustava iz prethodne školske godine donijeti zajedničku odluku o izboru platforme za online nastavu.
- b.** Odgovornost za ovu odluku trebaju nositi entitetska i kantonalna ministarstva zajedno, a koordinaciju procesa i tehničku podršku može preuzeti APOSO.
- c.** Značajan faktor za donošenje ove odluke treba biti i raspoloživost instruktivnih resursa za obuku na BHS jezicima.

2. Da bi se uopšte mogli osigurati uslovi izvođenja nastave na daljinu za sve učenike, potrebno je da kantonalni obrazovni sistemi (pod ingerencijama kantonalnih ministarstava) u koordinaciji sa direktorima svih škola prikupe detaljne podatke o socio-ekonomskom statusu učenika, u svrhu sagledavanja njihovih realnih potreba za tehničkom opremljenošću (uređaj za praćenje nastave i pristup internetu).

- a.** Od odabira platforme zavise i minimalni tehnički zahtjevi koje uređaji (tableti ili laptopi) moraju ispunjavati kako bi se platforma mogla koristiti.
- b.** Nabavku ove opreme trebaju finansirati entitetske vlade, a nabavku obaviti posredstvom nadnacionalnih organizacija kako bi ista bila efikasno i brzo izvršena.
- c.** Zadatak identifikacije djece u socijalnoj potrebi svaka škola (tim pedagoga, psiholozi, učitelji i razrednici) može uraditi u periodu prije početka školske godine, a u skladu sa predefinisanim kriterijima, i to u kratkom roku (2-3 radna dana).
- d.** Popis učenika koji nemaju adekvatan uređaj, a čije porodice nemaju uslova da isti nabave treba biti integrisan i dostavljen entitetskim vladama kako bi se mogla sastaviti specifikacija za nabavku u smislu količine.
- e.** Generalno, aplikacije nisu zahtjevne i može ih iznijeti i dobar dio uređaja koji spada u "budžetsku" kategoriju. Kao primjer, navodimo procjenu ukupnog troška nabavke uređaja (koje preporučuju ili nude proizvođači edukativnih software-a) za 36.000 djece (oko 20% učenika osnovnih škola u FBiH, koliko se procjenjuje broj djece čije porodice nemaju mogućnost da samostalno nabave opremu), po jediničnoj cijeni od 400,00 KM. Takva nabavka iznosi 14,4 miliona KM ili 0,4% planiranog budžeta FBiH za 2020. godinu.

Napominjemo da je navedena jedinična cijena informativnog karaktera, dobijena na osnovu uvida u cijene za pojedinačne škole, te da bi zajednička nabavka dala prostor za značajne uštede. Ovakva jednokratna investicija će omogućiti bolje uslove za djecu u nepovoljnom socio-ekonomskom položaju, a što će rezultirati značajnim povećanjem postignuća tih učenika i kreiranjem uslova za podizanje kvaliteta obrazovanja.

3. Značajna uloga koju nivo obrazovanja i ekonomski status roditelja ima u obrazovanju djece još je izražajna u uslovima online nastave i fizičke izolacije djece od edukatora i vršnjaka. Zato je uloga nastavnika, odnosno vrijeme koje nastavnici provode u radu s djecom slabijih postignuća od naročite važnosti.

- a.** Škole, bez obzira da li se nastava odvija u učionici ili online, trebaju osigurati dodatnu nastavu u manjim grupama za djecu sa slabijim postignućima. Odgovornost kantonalnih ministarstava je

da definiše okvir (okvir se može definisati i zajednički na nivou entiteta) i da nastavnicima koji će izvoditi dodatnu nastavu dostavi adekvatne instrukcije, a djeci i roditeljima adekvatne informacije o izvođenju dodatne nastave.

b. Broj nastavnika koji su zaposleni u osnovnim školama i odnos učenika na jednog nastavnika pokazuje da postoji adekvatan resurs za ovakvu organizaciju nastavnika, tako da dio nastavnika bude koncentrisan na redovnu razrednu nastavu, a dio njih na izvođenje dodatne i dopunske nastave.

4. Podrška nastavnicima u organizaciji rada u vanrednim i novim okolnostima je od presudne važnosti. Kantonalna ministarstva obrazovanja su odgovorna da pripreme programe edukativne podrške nastavnicima u smislu tehničke obuke, te za uspostavu obaveze korištenja online platformi za dijeljenje resursa, pripremljenih materija, metoda i strategija, iskustava i mentorstva na daljinu. Centar za obrazovne inicijative "Step by step" je objavio platformu <https://inskola.com/> koja je odličan resurs za nastavnike i može predstavljati "ekosistem" za individualno usavršavanje nastavnika i stvaranje nastavničke zajednice koja pruža podršku svakom zainteresovanom edukatoru.

Saradnja institucija i škola

1. Potrebna je međuentitetska saradnja na unaprjeđenju kurikuluma za osnovno obrazovanje, na unaprjeđenju metoda predavanja, unaprjeđenju programa obrazovanja nastavnika i uvođenju nacionalnog programa mjerenja postignuća učenika na osnovu iskustava i metoda međunarodnih testiranja. Rezultati PISA istraživanja pokazuju da su postignuća učenika iz različitih kantona i regija iz pojedinih oblasti bitno različita, a da je uloga nastavnika najznačajniji sistemski faktor kada je riječ o poboljšanju postignuća učenika. Idenfitikovanje najboljih praksi, metoda i pristupa nastavnika može doprinijeti bržem unapređenju i harmonizaciji uslova u obrazovanju i poboljšanju obrazovnih ishoda.

a. Vrijedi istaći da učenici iz Distrikta Brčko postižu bolje rezultate nego učenici iz većine kantona i regija. S obzirom da je nivo ulaganja po učeniku u Distriktu Brčko značajno veći, a struktura ulaganja drugačija u odnosu na entitete (odnos plata i ostalih ulaganja), Distrikt bi mogao biti dobar "case study" za procjenu uticaja ljudskog (kvaliteta nastavnika) i finansijskog (nivo i način ulaganja) faktora na postignuća učenika u uslovima obrazovanja u BiH.

b. Razlike u postignućima učenika iz pojedinih zemalja regiona u odnosu na učenike iz BiH pokazuju opravdanost i potrebu uključivanja iskustava ovih zemalja u daljim reformama obrazovnih sistema u BiH, kroz bilateralnu ili multilateralnu regionalnu saradnju.

2. Potrebna je saradnja kantonalnih ministarstava uz poželjno delegiranje koordinirajuće uloge Federalnom ministarstvu obrazovanja na unaprjeđenju kurikuluma za osnovno obrazovanje. Važno je napomenuti da Kanton Sarajevo finalizira izradu predmetnih kurikuluma za osnovno obrazovanje, nakon čega slijedi izazovni dio primjene predmetnih kurikuluma u procesu nastave. Ovo iskustvo može olakšati drugim kantonima izradu predmetnih kurikuluma, na način da u saradnji sa timom iz Kantona Sarajevo, koji je iskazao spremnost da podijeli svoja iskustva, u kraćem roku unaprijede, odnosno prilagode predmetne kurikulume.

3. Potrebno je uspostaviti programe i obaveze kontinuiranog obrazovanja nastavnika i uvesti programe mentorstva za nastavnike koji se tek uključuju u rad škola, ali i za nastavnike iz škola koje ostvaruju niska postignuća u pojedinim oblastima. Značajan doprinos u ovim procesima mogu biti organizacije koje su usmjerene na kreiranje resursa za podršku nastavnicima - kao primjer ponovo navodimo COI "Step by step" i platformu www.inskola.ba.

4. Potrebna je saradnja entitetskih i kantonalnih institucija sa Agencijom za predškolsko, osnovno, srednje obrazovanje BiH (APOS0). APOS0 je institucija koja raspolaže značajnim resursima, znanjem i kadrovima koji mogu biti od velike koristi institucijama koje donose odluke o kurikulu, načinu izvođenja nastave, finansiranju i odabiru kadrova i ostalim značajnim elementima za kreiranje dobrog i efikasnog obrazovnog sistema.

Prevazići ograničenja uzrokovana socio-ekonomskim statusom

1. Socio-ekonomski status (ESC status) učenika, koji je neposredan odraz socio-ekonomskog statusa njegove porodice, u ovom je trenutku presudan faktor postignuća u obrazovnom sistemu BiH, što znači da obrazovni sistem, a samim tim i škole ne uspijevaju ni na koji način kompenzirati učenicima nepovoljne okolnosti u kojima se nalaze. Poseban problem u tom kontekstu predstavlja segregacija po ESC statusu, koja je naročito izražena u siromašnim školama (školama socio-ekonomski nepovoljnog položaja) i ruralnim školama.

Segregacija je rezultat strukture stanovništva u pojedinim naseljima, odnosno ekonomskih mogućnosti porodica, a smanjenje segregacije na razini osnovnih škola u sredinama gdje učenici prvog kvartila ESC statusa (najsromašniji) postižu izrazito slabe rezultate, tojest dobijaju obrazovanje slabog kvaliteta, iz brojnih objektivnih razloga je teško izvodiv zadatak. No, cilj obrazovnog sistema treba biti prevazilaženje socio-ekonomskih ograničenja, koja su posljedica statusa porodice, odnosno škole trebaju preuzeti odgovornost za postignuća učenika, bez obzira na kapacitete roditelja da obezbijede dodatnu podršku vlastitom djetetu. Da bi se ovo postiglo, potrebno je u dvije etape provesti set mjera.

- **Prva etapa** treba adresirati problem loših uslova i kvaliteta obrazovanja u školama nepovoljnog socio-ekonomskog položaja, koje dominantno pohađaju siromašni učenici. Ruralne i siromašne škole trebaju dobiti prioritet u ulaganjima, a ulaganja treba usmjeriti u:

a. Prioritetne obuke, usavršavanje i podršku nastavnicima, te programe mentorstva za nastavnike iz ovih škola sa odabranim nastavnicima kao mentorima.

b. Dopunska nastava koju će održavati nastavnici koji imaju odlične ocjene od strane učenika i primjenjuju inovativne metode rada – časovi na kojima uče i učenici i nastavnici.

c. Opremanje učionica i kabineta za interaktivnu nastavu.

d. Opremanje biblioteka, dostavljanje besplatnih knjiga i udžbenika, pokretanje programa doniranja i razmjene knjiga.

e. Savjetovanje za roditelje iz ovih sredina i njihovo aktivno uključivanje u različite aktivnosti u školama.

f. Uspostavu programa besplatnih i zdravih obroka u ovim školama; Potrebna je detaljna razrada programa koji će svojoj djeci bez obzira na socio-ekonomski status obezbijediti besplatan obrok, ali i omogućiti roditeljima koji mogu financirati obrok svog djeteta (ili više djece) da to učine na diskretan način, kako se ova razlika u mogućnostima ne bi negativno odrazila na odnose među učenicima.

- **Druga etapa** je dugoročna i treba rezultirati harmonizacijom kvaliteta javnih škola tako da socio-ekonomski status porodice i okolnosti stanovanja u određenoj sredini ne bude presudni faktori za postignuća učenika. Prethodne preporuke, poput izrade i primjene predmetnih kurikuluma i promjene paradigme obrazovanja koji treba postati učeničko-centričan, također su dio ovog seta mjera.

Ostale mjere su:

2. Opremanje svake učionice i kabineta za interaktivnu nastavu i nastavu na daljinu koju će održavati nastavnici koji imaju odlične ocjene od strane učenika i inovativne metode – časovi na kojima uče i učenici i nastavnici.

3. Redovno mjerenje postignuća učenika na "državnoj maturi" radi identificiranja škola sa najboljim i najslabijim učeničkim postignućima. Razvoj sistema u kojem škole sa visokim učeničkim postignućima postaju matične škole, a škole sa slabim rezultatima se transformišu u podružnicu matične škole, čime uprava uspješne škole preuzima odgovornost za uređenje nastave i postignuća učenika rješavanjem problema poput selekcije i regrutacije nastavnika, uloge nastavnika u nastavnom procesu i odnosa prema učenicima, očekivanja direktora, fokus menadžmenta na ekonomske i logističke poslove, ponudu dodatnih usluga – obroka, knjiga, računara, prevoza...

4. Omogućavanje dodatnih aktivnosti kroz različite sekcije u skladu sa interesima i talentima djece. Uključivanje roditelja u rad sekcija, školske manifestacije i takmičenja.
5. Za veća mjesta gdje su dostupne javne biblioteke subvencionirati članstvo u bibliotekama (ukoliko je isplativije od opremanja biblioteka).
6. Uspostava programa besplatnih i zdravih obroka u svim školama, uz primjenu koncepta roditeljskog "tihog" sufinansiranja i programa donacije obroka.

Unapređenje efikasnosti utroška sredstava

Optimizacija mreže javnih škola

1. U BiH postoji trend smanjenja veličine škola, što uveliko rezultira neefikasnim trošenjem javnih sredstava, koja se ulažu u osnovno obrazovanje. Uz to, u svim sredinama postoje velike razlike među školama u pogledu prosječne veličine razreda i broja učenika na jednog nastavnika. Demografske promjene u BiH nalažu potrebu optimizacije mreže javnih osnovnih škola u svim sredinama, ali uz potrebu posvećivanja posebne pažnje javnim školama lociranim u ruralnim sredinama.

2. U BiH ruralne škole, odnosno škole u naseljima do 3.000 učenika, imaju značajno manja prosječna postignuća učenika, ali i malu veličinu razreda i mali broj učenika na jednog nastavnika. Karakteristika ovih škola je i generalno nepovoljan socio-ekonomski status učenika. U postojećoj situaciji takve škole ostvaruju i vrlo nisku efektivnost i efikasnost ulaganja finansijskih sredstava, ali i doprinose relativno visokoj nepravednosti osnovnog obrazovanja u BiH, kao i segregaciji siromašnog ruralnog stanovništva. Uštede koje se mogu ostvariti optimizacijom mreže škola mogu biti usmjerene u one faktore koji direktno utječu na kvalitet obrazovanja. Dio ušteda bi mogao biti iskorišten za finansiranje prevoza učenika u škole u većim mjestima, a što bi značajno smanjilo segregaciju učenika i povećalo pravednost obrazovanja u BiH.

3. Svaki treći uposlenik u osnovnim školama u RS i svaki peti u FBiH (u pet kantona FBiH za koje raspoložemo podacima) dio je nenastavnog osoblja, odnosno ne doprinosi direktno podučavanju i učenju, a za njihove se plate izdvaja značajan dio uloženog novca. Racionalizacija ove stavke, odnosno povećanje efikasnosti potrošnje u smislu smanjenja učešća rashoda na nenastavno osoblje u ukupnim ulaganjima u obrazovanje otvorit će prostor za kapitalna ulaganja u faktore koji značajno koreliraju sa postignućima učenika. U ovom je procesu od presudne važnosti je menadžment škola koji treba biti u stanju da adekvatno procijeni potrebe za pomoćnim djelatnicima u školi, kako bi se nastava odvijala nesmetano bez nepotrebnih troškova.

Povećanje veličine razreda, povećanje broja učenika na jednog nastavnika i podizanje kvaliteta nastavnog osoblja

1. PISA istraživanje daje povoda nizu argumenata koji ukazuju na činjenicu da veličina razreda nema značajnu korelaciju sa postignućima učenika. U BiH se često čuje argument da bi povećanje veličine razreda smanjilo kvalitet nastave zbog lošije discipline i smanjenja vremena koje nastavnici mogu posvetiti pojedinim učenicima. PISA istraživanje pokazuje da disciplina u učionici nije povezana sa veličinom razreda. Na drugoj strani, povećanje veličine razreda u onim školama koje imaju izuzetno malu prosječnu veličinu napravilo bi značajne uštede i oslobodilo sredstva koja bi mogla biti usmjerena na niz mjera, među kojima su: obuka nastavnika, promjena i primjena kurikuluma i opremanje škola. Isti efekat bi imala i mjera povećanja broja učenika na jednog nastavnika jer su gotova sva ulaganja u osnovno obrazovanje u BiH usmjeravaju na plate zaposlenih.

2. Navedene mjere trebaju biti praćene uvođenjem dopunske nastave u školama za učenike koji postižu slaba rezultate, ali i dodatne nastave za nadarene učenike. Ova mjera bi direktno pomogla povećanju pravednosti obrazovanja u BiH i prevazilaženju ograničenja uzrokovanih niskim

socio-ekonomskim statusom učenika. Osnovni princip bi trebao biti da su postignuća učenika odgovornost škola, a ne odgovornost roditelja odnosno rezultat sposobnosti roditelja da pomognu obrazovanju djece ili obezbijede privatne instrukcije. Ovim ćemo obrnuti neefikasan i neproduktivan trend smanjena veličine razreda i broja učenika na jednog nastavnika. Također će se izbjeći masovno otpuštanje, s obzirom da dio nastavnika može fond časova popuniti kroz rad na dopunskoj i dodatnoj nastavi za učenike.

3. Unaprjeđenje mreže javnih škola svakako će doprinijeti povećanju broja učenika u razredu, ali svaki kanton bi trebao za male, srednje i velike gradove napraviti analizu mogućnosti dodatne racionalizacije finansijskih i ljudskih resursa u školama. Značajan podsticaj ovakvim promjenama treba biti uvođenje principa finansiranja škola na osnovu broja učenika koje pohađaju školu, a ne na osnovu broja nastavnika. Naravno, ovakvo finansiranje mora biti korigovano specifičnim uslovima u kojima djeluje škola, prije svega demografskim karakteristikama i ukupnim brojem učenika na području na kojem je škola locirana.

Promjene u načinu finansiranja škola, izbora, promocije i nagrađivanja nastavnika i izbora rukovođućih kadrova

Modeli finansiranja škola, u dugoročnoj perspektivi, trebaju postati zasnovani na tome koliko dobre rezultate škola postiže i koliko učenika obrazuje. No, da bi se jedan takav model realizirao, potrebno je trenutni sistem, koji nije pravedan, urediti, a dijelove sistema, preciznije rečeno - slabije škole - koje su do sada bili zapostavljane, ojačati kako bi one dobile priliku da pruže visok kvalitet obrazovanja i postane konkurentne boljim i bolje pozicioniranim školama. U prethodnim preporukama ponudili smo pregled nekih od najznačajnijih alata i mjera kojima se to može postići u dvije faze, koje mogu javni obrazovni sistem pripremiti za prelazak na finansiranje škola po učeniku u izvjesnoj formi vaučerizacije.

Da bi se obrazovni sistem pripremio za vaučerizaciju, naročito onu koja neće isključiti privatne obrazovne institucije, neophodno je razviti određene elemente sistema, što podrazumijeva akreditaciju škola i adekvatnu evaluaciju nastavnika i programa po kojima se u školama radi. Drugim riječima, sistem mora biti značajno unaprjeđen u pravcu depolitizacije. Iako su razlike u postignućima učenika iz javnih i privatnih škola trenutno u korist privatnih škola u BiH, kao i u zemljama OECD gdje se pokazuje da broj privatnih škola ima pozitivnu vezu sa učeničkim postignućima na nivou zemlje, tu razliku ne možemo pripisati samo strukturi škole, boljim programima ili upravljanju. Ista može biti odraz razlika u socio-ekonomskom statusu učenika privatnih i javnih škola i kapaciteta roditelja da dodatno doprinesu obrazovanju učenika.

Iskustva sa privatizacijom i akreditacijom visokog školstva u nekim dijelovima BiH su izuzetno negativna. Veoma je vjerovatno da je uzrok visokoškolskim ustanovama koje funkcioniraju kao "štampanje diploma" u samom bh. društvenom ugovoru u kom je država najveći poslodavac, a što na koncu rezultira niskim očekivanjima konzumenata obrazovanja od tih ustanova.

Upravo očekivanja roditelja od obrazovanja - koja su nerijetko ograničena na ocjene, a sve manje na znanje koje djeca dobijaju³⁸ - mogu biti najznačajnija prepreka za uspostavu sistema vaučerizacije koji će doprinijeti većoj konkurenciji i kvaliteti u javnih i privatnih škola.

Ono što znamo jeste da je nastavnik najvažniji element dobrog obrazovanja. Kako bi imali najbolje ljude koji obrazuju našu djecu, potrebno je:

- Raditi adekvatnu selekciju studenata koji upisuju nastavničke smjerove na univerzitetima.
- Potom, raditi adekvatnu selekciju nastavničkog kadra, koja će svakako biti preduprijeđena kvalitet-

³⁸ A o čemu svjedoče izuzetno loša postignuća bosanskohercegovačkih učenika na PISA istraživanju, koja su diskrepantna spram vrlo visokih prosječnih ocjena učenika shodno domaćim evaluacijskim kriterijima.

nijom selekcijom na univerzitetima.

- Definirati kriterije za nagrađivanje i promociju nastavnika na temelju kontinuirane edukacije, angažmana u inovativnim projektima, naučno-istraživačkom radu, doprinosu nastavničkoj zajednici i učešćem u mentoring programima. Na to se nadovezuje i afirmacija koncepta nastavničke karijere, koja u razvijenim zemljama nije nepoznanica. Nastavnik mora postati osoba od društvenog ugleda, a taj ugled se prevashodno stiče poštovanjem šire zajednice i primjerenom naknadom za dobar i društveno koristan rad.

- Razvijati fondove za inovativne projekte, osmišljene i implementirane od strane nastavnika, škola ili učenika, kao instrument podsticanja inovativnih pristupa i nagrađivanja inovativnih nastavnika.

- Unaprjeđenje sistema upravljanja školama kroz imenovanje osoba koje raspolažu relevantnim rukovodstvenim kompetencijama. Direktori i direktorice ne mogu biti "samo nastavnici". Osobe koje na sebe preuzimaju odgovornost organizacije institucije moraju imati organizacijske i menadžerske vještine koje će im omogućiti da nastavni proces organizuju na efikasan način, vodeći brigu o svim resursima institucije. Resurse škola, u okvirima definiranim zakonom, moraju znati iskoristi za razvijanje aktivnosti koje će biti od direktne koristi učenicima. Nepristrasan izbor upravljačkog nenas-tavnog osoblja morao bi podrazumijevati selekciju u okviru koje će se u obzir uzimati posjedovanje rukovodstvenih kompetencija.

Pored stručnosti koja treba kontinuirano da se razvija, važan faktor u upravljanju obrazovnim institucijama su i odgovornost i transparentnost. Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u BiH propisuje da direktori škola moraju biti obuhvaćeni obaveznim programima obuke, usavršavanja i provjere, te da će takve programe ustanoviti nadležne obrazovne vlasti. Ipak, popratne regulative koje propisuju zvaničnu obuku i standarde zanimanja za direktore obrazovnih institucija još uvijek nemamo.

Afirmaciji obrazovnog menadžmenta u praksi moraju prethoditi zakonske izmjene Okvirnog zakona o imenovanju direktora školskih ustanova u pravcu obaveznog pohađanja profesionalne obuke iz ove oblasti, a nove politike u ovom kontekstu bi trebale podrazumijevatu reviziju ulaznih kriterija, definiranje novih kriterija i procedura izbora od strane kantonalnih i entitetskih vlasti nadležnih za obrazovanje.

Ovu publikaciju izradio je Centar za politike i upravljanje u sklopu projekta “Kvalitet i pravičnost obrazovanja u BiH”, podržanog grantom Fonda Otvoreno društvo BiH. Stavovi iskazani u ovom dokumentu su stavovi Centra za politike i upravljanje i autora i ne moraju nužno odražavati stavove Fonda Otvoreno društvo BiH.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Svaki vid reproduciranja zaključaka prezentiranih u ovom istraživanju treba biti u skladu sa napomenama autora o generalizaciji statističkih analiza. Za daljnja pojašnjenja pogledati cijelu analizu i tehnički dodatak ili poslati upit autorima.



• Centar za politike i upravljanje
Centre for Policy and Governance