

5. OBRAZOVANJE

A. UVOD

5.1. Neefikasna potrošnja na obrazovanje unutar institucionalno kompleksne strukture rezultovala je neprihvatljivo niskim ishodima obrazovanja u BH. Četrdeset posto učenika ne dobije ni osnovna znanja i vještine, a mnogi učenici upisani u skupe usmjerene škole dobijaju nedovoljno opšte obrazovanje i završavaju školovanje nesprenni da se suoče sa izazovima koje nose današnja tržišta rada. Stope upisa u srednju školu i na univerzitet i dalje su niske. U isto vrijeme, visokoškolske institucije dozvoljavaju studentima čije se studiranje finansira iz budžeta da dugo studiraju do diplome, što rezultira rasipanjem resursa i slabim stepenom motivacije među diplomcima. Fragmentacija u institucionalnoj organizaciji sektora zacementirala je znatne regionalne razlike u potrošnji na obrazovanje i obrazovnim uspjesima, što je otežalo stabilnije uspostavljanje jedinstvenog ekonomskog prostora.

5.2. Rješavanje izazova sa kojima se suočava obrazovni sektor zahtijevaće početak eliminacije neefikasnosti unutar sistema, prije nego što bude moguće sektoru posvetiti dodatne resurse. Činjenica da BH troši više na obrazovanje od prosjeka za zemlje jugoistočne Evrope, uključujući SCG i Hrvatsku, je od kritične važnosti. Ovo poglavlje razmatra institucionalne aranžmane i potrošnju na obrazovanje i daje prijedloge mjera koje bi mogle da pomognu pri unapređenju stepena efikasnosti u srednjoročnom periodu, uz istovremeno poboljšanje ishoda obrazovanja.

5.3. Uštede koje se mogu ostvariti kroz unapređenje stepena efikasnosti unutar sektora mogle bi biti veće od onog što je potrebno za finansiranje paketa reformi koje su hitno potrebne za početak rješavanja identifikovanih izazova. Procjenjuje se da bi mjere koje su predložene u sklopu ovog poglavlja dovele do ušteda na nivou do 740 miliona KM u toku narednih pet godina, odnosno 0,7 posto BDP-a godišnje, u prosjeku. Sektoru će trebati 370 miliona KM, ili 0,4 posto BDP-a godišnje, u prosjeku, da pokrene rješavanje izazova koji se pominju u prvom stavu ovog poglavlja. Oba skupa preporuka bi, u kombinaciji, smanjili potrošnju na obrazovanje u BH u skromnoj mjeri, sa tekućih nivoa, ali bi, u isto vrijeme, unaprijedili obrazovne ishode. To bi postavilo temelje za buduće reforme sa dubljim efektima na kvalitet obrazovanja. Te dugoročnije reforme moraće se razmatrati unutar ukupnog fiskalnog okvira koji je dostupan i moraće se balansirati u odnosu na druge prioritete, kao što se razmatra u narednim poglavljima ovog izvještaja.

B. INSTITUCIONALNI ARANŽMANI I POTROŠNJA U SEKTORU OBRAZOVANJA

5.4. Institucionalna struktura sektora obrazovanja je kompleksna, neefikasna i neravnopravna. Na državnom nivou ne postoji institucija koja bi obezbjeđivala finansiranje za obrazovanje. Međuentitetska Agencija za standarde i ocjenjivanje određuje standarde i sprovodi godišnje standardizovano testiranje. U FBH, entitetsko Ministarstvo obrazovanja i nauke nema

odgovornosti za upravljanje školama ili univerzitetima, pošto su kantonalna ministarstva obrazovanja zadužena za osnovno, srednje i visoko (uključujući i više) obrazovanje. U RS, entitetsko Ministarstvo prosvjete i kulture obezbjeđuje finansiranje za sve nivoe obrazovanja (osim za kapitalna unapređenja u srednjim školama, što obezbjeđuju isključivo opštine). Osam pedagoških zavoda, koji u nekim slučajevima predstavljaju integralne dijelove ministarstava obrazovanja, a u nekim slučajevima su nezavisna tijela, odgovorno je za obuku nastavnika.

5.5. Mjereno u odnosu na BDP, prilagođen u skladu s veličinom sive ekonomije, potrošnja na obrazovanje u BH je viša nego u bio kojoj drugoj zemlji jugoistočne Evrope, Irskoj i Čileu. Odlivi na obrazovanje u BH su 2005. godine iznosili do 4,3 posto prilagođenog BDP-a, što treba uporediti sa 3,8 posto u jugoistočnoj Evropi (Tabela 5.1). Potrošnja u zemljama OECD-a u prosjeku iznosi do 5,4 posto BDP-a, ali taj iznos gotovo u potpunosti odražava znatno višu potrošnju na istraživanje i razvoj na vodećim univerzitetima. Iz istorijske perspektive, Japan je u toku sedamdesetih godina prošlog vijeka trošio 3-4 posto BDP-a na

obrazovanje, kao i Južna Koreja, Filipini i Tajland u devedesetim godinama prošlog vijeka, što ukazuje da odlivi na obrazovanje u BH nisu mali.

5.6. U opštim rashodima na obrazovanje, plate u BH zauzimaju udio koji je nešto viši od onog u zemljama sa kojima se mogu vršiti poređenja, uključujući i rashode u zemljama OECD-a, u prosjeku. Fond plata u obrazovanju iznosi do 80 posto ukupnih rashoda na obrazovanje (Tabela 5.2). Kao i u drugim oblastima vladinog finansiranja, veliki fond plata istiskuje investicije u školsku infrastrukturu i obuku nastavnika, što ima negativne posljedice na rezultate obrazovanja. Taj problem je posebno akutan u nekim od siromašnijih kantona u FBH, gdje plate predstavljaju još i veći dio potrošnje na obrazovanje. Norme koje se odnose na veličinu razreda igraju ključnu ulogu u upravljanju troškovima u obrazovanju. Nivo plata nastavnika određuje se kolektivnim ugovorom, dok se broj nastavnika određuje u skladu sa normama koje su vezane za broj razreda. Norme se propisuju u obliku minimuma i maksimuma za dozvoljenu veličinu razreda, zajedno sa optimalnom (preporučenom) veličinom razreda.

Tabela 5.1. Potrošnja na obrazovanje: Ukupno, i na plate u izabranim zemljama 1/

	Petrošnja u obrazovanju		Plate u Obr. (U % potrošnje na obrazovanje)
	U % vladine potrošnje	U % BDP-a	
Albanija	10.4	3.0	...
SCG	7.9	3.5	...
Japan	10.6	3.6	...
BJR Makedonija	10.5	3.7	...
Grčka	8.4	4.0	...
Hrvatska	9.5	4.3	...
BH 2/	10.9	4.3	77.7
Irska	13.0	4.4	...
Njemačka	9.8	4.8	78.8
Slovenija	n.a.	5.1	...
Prosjek za OECD	12.9	5.4	74.4
Mađarska	10.3	5.5	71.5
Poljska	n.a.	5.6	65.8
Sjedinjene Države	15.2	5.6	71.4
BH 3/	10.9	5.6	77.7
Francuska	11.0	5.8	72.4
Finska	12.7	6.4	59.5
Novi Zeland	20.8	6.7	...
Malezija	28.1	7.6	49.4

Izvori: OECD *Education at a Glance* 2005; LSMS; BH 2005

Labor Market Update.

1/ Podaci za BH - 2004, OECD - 2002, drugo isključuje univerzitete. Njemačka i Mađarska - samo javne institucije.

2/ U % prilagođenog BDP-a.

3/ U % zvaničnog BDP-a.

5.7. Postoji znatan prostor za unapređenje stepena efikasnosti korištenja nastavnika, a time i za povećanje odnosa broja učenika i broja nastavnika, što predstavlja način za smanjenje potrošnje na plate. Iako različite zemlje pokazuju širok spektar odnosa između broja učenika i broja nastavnika, odnos koji postoji u visokom obrazovanju u BH je nizak (Tabela 5.3). Štaviše, trend u BH ide u pogrešnom smjeru. U FBH je broj nastavnika i u osnovnom i u srednjem obrazovanju opao za manji iznos od iznosa za koji je opao broj učenika u srednjem obrazovanju između školske godine 2002/2003. i 2003/2004 (Aneks C, Tabela C1). U RS se broj nastavnika u srednjim školama zapravo i povećao, bez obzira na to što je broj učenika opao.

C. ISHODI KOD OBRAZOVANJA

5.8. Imajući u vidu nivoe finansiranja, rezultati u obrazovanju su nedopustivo loši, pošto ih karakterišu slab obuhvat i neadekvatni rezultati obrazovanja. Štaviše, obrazovanje ne opskrbljuje učenike i studente onim što je potrebno za zadovoljavanje zahtjeva privrede u BH koja je u procesu mijenjanja. Ova sekcija razmatra rezultate u obrazovanju, u donosu na nekoliko ključnih dimenzija.

Tabela 5.2. BH: Potrošnja na obrazovanje konsolidovane vlade na svim nivoima
(U milionima KM osim ako je eksplicitno rečeno drugačije)

	2003	2004	2005
FBH			
Rashodi	484	520	568
Plate	404	411	463
Roba i usluge	33	53	53
Kapitalni	3	5	6
Ostali	44	51	46
RS			
Rashodi	172	198	208
Plate	134	147	164
Roba i usluge	8	20	19
Kapitalni	2	10	10
Ostali	28	21	16
Rashodi na obrazovanje u Brčko Dist	18	25	24
Plate	...	19.2	17.8
BH			
Rashodi	673	742	800
Plate	...	577	645
Roba i usluge	...	76	77
Kapitalni	...	15	17
Ostali	...	75	61
Uporedna stavka:			
Plate (U % odliva na obrazovanje)	...	77.7	80.6

Izvori: Ministarstva finansija i procjene Svjetske banke.

Obuhvat obrazovanja

5.9. Obuhvat srednjeg i visokog obrazovanja je slab. Procenat djece koja pohađaju osnovne škole je sličan kao u drugim zemljama, iako obuhvat nije kompletan (Tabela 5.4). Obuhvat srednjeg i visokog obrazovanja ima tendenciju da bude niži, bez obzira na određena poboljšanja u skorijem periodu. Od 2001. godine, apsolutni broj učenika u osnovnom i srednjem obrazovanju je opadao sporije od procjenjene stope smanjenja veličine odgovarajućih dobnih skupina. Stope upisa su mnogo niže za djecu iz siromašnih domaćinstava i djecu sa relativno neobrazovanim roditeljima, što ograničava mogućnosti za izlazak iz siromaštva (Tabela 5.5).¹

5.10. Osobe koje ne završe školovanje suočavaju se sa višim stopama siromaštva. Među roditeljima djece koja ne nastavljaju obrazovanje upisom u srednje škole, većina smatra da je obrazovanje njihove djece završeno na kraju osnovnog devetogodišnjeg obrazovanja. To često odražava iskustva i očekivanja roditelja, kao i mišljenje da završeno srednjoškolsko obrazovanje ne dovodi do znatnog povećanja kasnijih zarada, za što postoji i dobar razlog. Kao što se razmatra u nastavku teksta, postoji ozbiljan stepen neusklađenosti između vještina i znanja koje se pruža u

¹ Svjetska banka, 2003. godine, *Bosnia and Herzegovina Poverty Assessment (Ocjena stepena siromaštva u Bosni i Hercegovini)*, Izvještaj br. 25343-BH.

srednjem obrazovanju i onog što se zahtjeva na tržištu rada. Taj problem je posebno akutan u

Tabela 5.3. Odnos broja učenika i broja nastavnika, BH i izabrane zemlje s kojima se mogu vršiti poređenja, 2003. godina

	osnovno	srednje	visoko
BH			
FBH	18.3	15.8	8.6
RS	16.6	18.0	n.a
OECD Prosjek	16.5	13.6	14.9
Mađarska	10.6	11.8	14.8
Poljska	11.9	13.0	18.3
Španija	14.3	10.9	11.8
Sjedinjene Države	15.5	15.5	15.2
Finska	16.6	12.9	12.3
Rusija	17.0	8.5	11.8
Češka	18.3	13.4	17.3
Njemačka	18.7	15.1	12.5
Francuska	19.4	12.2	17.6
Slovačka	19.4	14.0	10.8
Novi Zeland	19.9	14.4	8.5
Ujedinjeno Kraljevstvo	20.0	14.8	18.2
Indonezija	23.4	18.0	18.7
Peru	25.1	18.9	14.8
Južna Koreja	30.2	17.8	n.a.

Izvor: OECD, 2005, *Education at a Glance (Obrazovanje na prvi pogled)*

upisa u srednje škole morala bi da riješi ograničenja vezana za niska obrazovna očekivanja, nizak stepen korisnosti srednjeg obrazovanja – i prema viđenjima roditelja i u stvarnosti, kao i troškove pohađanja škole.

5.12. U toku naredne dekade doći će do oštrog smanjenja veličine dobnih grupa školske dobi, zbog ranijih smanjenja stope nataliteta, što će pratiti djelimičan oporavak na ranije nivoe u dekadi nakon nje. Imajući u vidu da se procjenjuje da je stopa nataliteta pala sa 1,6 promila u 1991. godini na 1,3 promila do 2001. godine, očekuje se da će veličina dobnih grupa biti najmanja u toku 2008. godine za dobnu grupu za osnovno obrazovanje, u 2014. godini

programima srednjeg usmjerenog i tehničkog obrazovanja, koji u neproporcionalnoj mjeri privlače učenike iz domaćinstava sa niskim nivoom dohotka. Oni koji maturiraju u sklopu tih programa takođe zarađuju daleko manje, u prosjeku, od onih koji završe srednje škole sa opštijim programima, a samo nešto više od onih koji su završili samo osnovnu školu.

5.11. Troškovi školovanja sa aspekta lica koja se školuju (privatni troškovi) ograničavaju stopu pohađanja škola među siromašnom djecom. Cijena obrazovanja predstavlja drugi najčešći razlog završetka školovanja nakon obaveznog osnovnog nivoa. Privatni troškovi obrazovanja pokazuju oštar porast nakon osnovnog nivoa (Tabela 5.6). Zaista, troškovi za mnoga siromašna domaćinstva su, u tipičnom slučaju, iznad prosjeka, zato što je za siromašne porodice vjerovatnoća da žive u ruralnim oblastima veća, te se one suočavaju sa većim troškovima za prevoz i smještaj vezan za školovanje od porodica iz urbanih oblasti. Uz te dodatne troškove, porodice se takođe suočavaju sa gubitkom potencijalnog dohotka, pošto su djeca na školovanju, umjesto da rade. Svaka uspješna strategija za rješavanje problema niske stope

Tabela 5.4. Obuhvat obrazovanja u izabranim zemljama

	2003 PPP Per-Capita BDP (US\$)	Neto stopa upisa (u %) 1/		
		osnovno	srednje	visoko
Gruzija	2,519	89	61	38
Armenija	3,468	94	84	28
Albanija	4,322	97	74	15
Bjelorusija	5,729	94	85	62
BJR				
Makedonija	5,928	92	81	27
BH	6,279	93	73	24
Bugarska	7,086	90	87	38
Rumunija	7,176	88	80	30
Hrvatska	11,025	89	87	39
Slovenija	18,474	93	93	66

Izvori: Pokazatelji razvoja u svijetu (World Development Indicators), 2005. godine; Ocjena siromaštva u BH, 2003. godine (BH 2003 Poverty Assessment).

1/ Procenat stanovništva u normalnoj dobnj skupini za svaki stepen obrazovanja koji je stvarno upisan u taj stepen školovanja. Stopa upisa u visoko obrazovanje za sve zemlje osim BH je u bruto iznosima.

za dobnu grupu za srednje obrazovanje, a u 2015. godini za dobnu grupu za univerzitetско obrazovanje (Aneks C, Tabela C2). Projicira se da će u toku naredne dekade dobnа grupa osnovnoškolske dobi porasti za 8 posto, dok će se dobnе grupe za srednje i visoko obrazovanje smanjiti za trećinu.

Tabela 5.5. BH: Neto stope upisa 1/

	Predškolsko 0-6	Osnovno 14-Jul	Srednje 15-18	Više i visoko 19-23
Nisu siromašni	5.6	93	76.4	27.3
Siromašni	1.1	92.2	57.2	9.3
Ukupno	4.3	92.8	72.6	24.2
5 % conf. interval	3.0-5.7	91.1-94.5	68.3-76.9	20.2-28.3

Izvor: LSMS 2001.

Tabela 5.6. BH: Privatni odlivi na obrazovanje
(po učeniku, u KM na godišnjem nivou)

	Obrazovni stepen		
	Osnovno	Srednje	Više i visoko
Prevoz	72	296	546
Školarina	4	55	189
Uniforme / odjeća	42	49	34
Udžbenici / materijali	72	86	166
Hrana / stan	70	103	197
Ostali rashodi	60	124	374
Ukupno	319	715	1506

Izvor: LSMS 2001.

no poboljšanje stopa upisa omogućilo bi znatno smanjenje broja osoblja i kapaciteta objekata u visokom obrazovanju, što bi, za rezultat imalo uštede. Ostvarivanje tih ušteda zahtijevalo bi temeljne promjene u načinu finansiranja i upravljanja u obrazovanju.

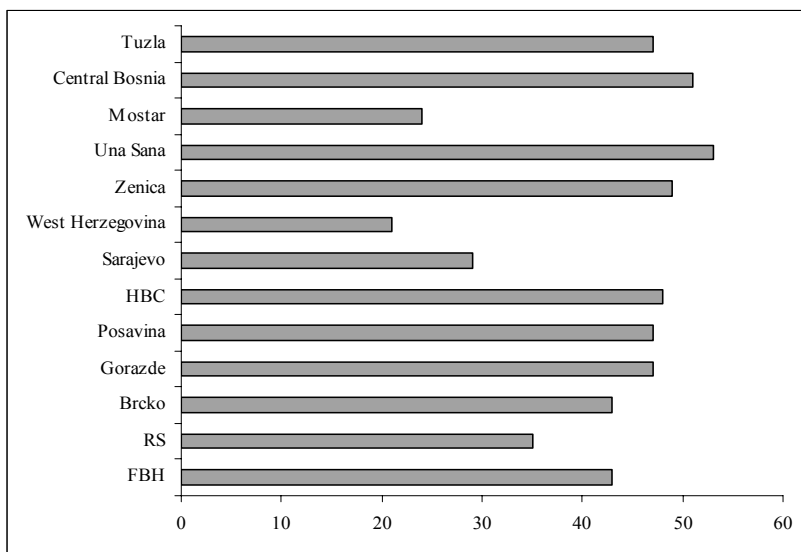
Kvalitet obrazovanja

5.14. Činjenica koja dodatno otežava probleme u sektoru obrazovanja je to što su rezultati učenika u više oblasti ispod standardnih, dok su geografske razlike znatne. Sve-državna ocjena znanja učenika na kraju osnovne škole daje vrijedan pokazatelj regionalnih varijacija i promjena kroz vrijeme kod stepena do kod učenici prihvataju osnovne oblasti vještina. U toku školske godine 2003/2004, jedanaest kantona i regija, te bar 40 posto učenika osmih razreda nije uspjelo da dobije zadovoljavajući skor na testu iz matematike (Slika 5.1). Taj broj se povećava na više od polovine učenika osmih razreda u Srednjobosanskom i Unsko-Sanskom kantonu. Razlika između rezultata pojedinih škola je još značajnija.

5.15. Nivoi finansiranja imaju pozitivnu vezu sa nivoima uspješnosti učenika. I stepen javnog finansiranja po učeniku i rezultati učenika u znatnoj mjeri variraju od regiona do regiona. Barem unutar FBH kantoni koji troše više na obrazovanje imaju tendenciju da njihovi učenici postižu bolje rezultate. Ti kantoni takođe najčešće imaju i više nivoe dohotka i obrazovanja roditelja, što je takođe pozitivno vezano sa višim stepenom uspješnosti učenika. Poboljšanje

5.13. Taj model predstavlja srećan splet okolnosti za potrošnju u obrazovanju, pošto se projicira da će do smanjenja dobnih grupa doći na nivoima obrazovanja koje u ovom trenutku imaju niske stope obuhvata. Te demografske promjene omogućile bi povećanje stopa obuhvata za srednje i visoko obrazovanje, bez povećanja broja osoblja ili proširenja kapaciteta. Ako se tekući odnosi kod stopa upisa u srednje i visoko obrazovanje zadrže u toku naredne dekade. Samo smanjenje dobnih skupina rezultovaće povećanjem neto stopa upisa sa 73 posto, koliko je sadašnji nivo, na 95 posto do 2015. godine za srednje obrazovanje, a sa 24 posto na 32 posto za visoko obrazovanje. Alternativno, postepeno

Slika 5.1. Procenat učenika koji postižu uspjehe u matematici ispod minimalnog standarda, ocjena po regiji, 2003-2004. godina



Izvor: Agencija za standarde i ocjenjivanje u obrazovanju za FBH i RS, 2004. godina, *Eksterno ocjenjivanje rezultata učenika: završni razred osnovne škole, opšta evaluacija (External Assessment of Student Achievement: Final Grade in Primary School General Evaluation)*, Sarajevo.

rashode vezane za osoblje. Imajući u vidu da se znatan dio ostatka odnosi na komunalne troškove i grijanje, malo ostaje za obezbjeđenje obrazovnih materijala, obuku nastavnika i ostale mjere koje direktno podržavaju unapređenje procesa nastave i učenja.

5.17. Internacionalna istraživanja daju korisne smjernice vezane za obrazovne inpute koji imaju uticaja na ono što učenici nauče. Jedan od najkonzistentnijih nalaza istraživanja objavljenih u literaturi otkriva da su ishodi učenja u pozitivnoj korelaciji sa dostupnošću udžbenika za učenike, time da nastavnici i učenici troše više vremena u učionici na suštinske zadatke učenja (kada se to nadopuni time da učenici provode više vremena na izradi domaćih zadataka), i time da se nastavnici i škole smatraju odgovornima za ono što učenici nauče.

5.18. Mehanizmi za finansiranje obrazovanja takođe imaju uticaja na ishode obrazovanja. Sadašnje prakse finansiranja daju ograničene mogućnosti i gotovo nikakvu motivaciju za korištenje obrazovnih resursa tamo gdje oni mogu donijeti najviše koristi u smislu unapređenja onoga što učenici nauče. Alokacije finansiranja za osnovno i srednje obrazovanje finansiraju inpute za sve postojeće škole i nastavnike, sve dok one ispunjavaju standarde koji se odnose na veličinu razreda i minimalni broj sati nastave koje određuju odgovarajuća ministarstva obrazovanja. Taj model ne pruža motivaciju za racionalizaciju školskih mreža i za korištenje resursa na različit način s ciljem unapređenja rezultata učenja ili povećanja stope upisa.

5.19. Ocjenjivanje učenika predstavlja ključni instrument za podršku unapređenju kvaliteta obrazovanja. Ohrabrujuće je to što će BH učestvovati u narednoj rundi Istraživanja trendova u međunarodnoj matematici i prirodnim naukama (Trends in International Mathematics and Science Survey, TIMSS), pošto će to biti način za razbijanje mitova o kvalitetu obrazovanja u BH u odnosu na druge zemlje. Na primjer, postoji iznenađujuće malo razlike kod ukupnih rezultata između manjih i većih škola. To je svakako vrlo pohvalno i predstavlja razliku u odnosu na situaciju u većini zemalja. Međutim, to znači da se intervencije za unapređenje rezultata

rezultata učenja u siromašnijim kantonima zahtijevalo bi veću potrošnju na intervencije kao što su tutorstvo i subvencionirano obezbjeđenje udžbenika, s ciljem nadoknađivanja hendikepa koji donose niži stepen obrazovanja roditelja i niži stepen dohotka domaćinstava.

5.16. Rekavši to, veći resursi ne moraju uvijek rezultirati unapređenjem ishoda obrazovanja. Sa tekućim budžetskim praksama koje su zasnovane na veličini inputa, dominantan dio potrošnje na obrazovanje – 80 posto ukupnih obrazovnih budžeta – troši se na

učenika i škola moraju usmjeriti na one učenike i škole sa niskim rezultatima, umjesto na određeni tip škole, kao što su male ili seoske škole, što je čest pristup koji se koristi u drugim zemljama. Važan prioritet za unapređenje kvaliteta obrazovanja je proširenje programa državne ocjene na druge nivoe obrazovanja, kao i korištenje tih ocjena kao instrumenta za intervencije za povećanje stepena uspješnosti učenika.

D. PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STEPENA EFIKASNOSTI I ISHODA

5.20. Obrazovni sistem zahtjeva znatan stepen poboljšanja. Međutim, rješavanje problema vezanih za neefikasnost, uz istovremeno povećanje dijela sredstava koja se alociraju na obuku nastavnika, kapitalna unapređenja i održavanje, zahtijevaće znatan stepen političke volje. Manje dobne grupe školske dobi u budućnosti predstavljaju priliku za uštede kroz otpuštanje nastavnika u školama u kojima oni više nisu potrebni, ali do tih ušteda neće doći ako se ne donesu politički teške odluke i ako se procedure finansiranja za obrazovanje ne promijene s ciljem stvaranja snažnije motivacije za unapređenje stepena efikasnosti. Velike regionalne razlike kod rezultata u obrazovanju dijelom odražavaju razlike kod nivoa dohotka i vladinih rashoda na obrazovanje. Povećanje rezultata regiona koji zaostaju zahtijevaće transfer resursa, sa posebnim naglaskom na siromašnije kantone u FBH.

5.21. Stavovi u nastavku teksta predstavljaju prijedloge za skup mjera koje su kreirane s ciljem stvaranja znatnog prostora za preusmjeravanje potrošnje ka prioritetnim oblastima. Ukupno gledano, procjenjuje se da mjere za unapređenje stepena efikasnosti koje se predlažu u sklopu ove sekcije dovode do ušteda od 740 miliona KM u toku narednih pet godina (Tabela 5.7). te potencijalne uštede su više od dva puta veće od procijenjenih troškova minimalnog paketa koraka za unapređenje rezultata u obrazovanju.

5.22. Pri razmatranju tih opcija treba imati na umu nekoliko važnih ograničenja. Najprije, opcije koje su predstavljene predstavljaju prve korake procesa rješavanja nekih od osnovnih slabosti obrazovnog sistema u BH. Pored inicijalnog skupa reformi koji se ovdje razmatra, biće potrebne i dodatne reforme. Međutim, imajući u vidu širinu promjena koje su neophodne, kao i strukturalne slabosti koje postoje, identifikovani su prioriteti za direktne akcije. Nakon što se te inicijalne promjene izvrše, vlasti bi mogle da razmotre i dodatne investicije koje su potrebne. Drugo, svaka od ovih mjera uključivala bi političke rizike i koristi u obrazovanju koje bi, u konačnici, odredile izvodljivost i obrazovnu poželjnost svake od opcija. Ovo poglavlje ne donosi sud o posljednjem pomenutom aspektu, već pokušava da poveća stepen informisanosti o mogućnostima izbora između opcija kroz opisivanje mogućih obrazovnih koristi i rizika, kao i o perspektivama vezanim za budžetske uštede vezane za svaku od opcija. Treće, iako se preporuke vezane za politike odnose na sve oblasti odgovornosti, potencijal za uštede će varirati, te u sklopu ovog poglavlja nije ni pokušano da se proizvedu procjene na pod-državnom nivou. Međutim, odgovornost za inicijativu leži na tim pod-entitetskim vladama.

Unapređenje stepena efikasnosti korištenja resursa

Mjere koje se odnose na zapošljavanje nastavnika

5.23. Vlade bi, kao pitanje najvišeg prioriteta, trebalo da usvoje politike s ciljem osiguranja da se broj nastavnika smanjuje u odnosu na svako buduće smanjenje stope upisa, tako da se mogu oslobađati resursi za reformske prioritete. Dokazi na međunarodnom nivou ukazuju na to da bi se prosječna veličina razreda u BH mogla povećati bez dodatnog rizika

po kvalitet obrazovanja. Poređenja između sekcija ne pokazuju znatan stepen korelacije između veličine razreda i uspjeha pri učenju. Na primjer, u međunarodnoj procjeni učenika OCED-a, PISA, iz 2003. godine, Južna Koreja (u kojoj je prosječni broj učenika u razredu u osnovnoj školi 37) postigla je daleko viši skor u matematici i prirodnim naukama od Njemačke (gdje je broj učenika u razredu 22) i Grčke (gdje je broj učenika po razredu 17). BH nije učestvovala.

Tabela 5.7. Potrošnja na obrazovanje: Ukupno, i na plate, u izabranim zemljama, 2005–2010. (U milionima KM)

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Ukupne uštede	42	74	170	206	246	739
Finansiranje po broju učenika			37	43	47	126
Veličina razreda			35	35	35	105
Ograničavanje plata	6	19	38	63	95	220
Objedinjeno upravljanje visokim obrazovanjem		15	15	15	15	60
Pojednostavljenje srednjeg obrazovanja	8	11	13	16	17	66
Naplate za visoko obrazovanje, ponavljači	25	27	29	31	34	145
Naplate za visoko obrazovanje, studenti stranci	3	3	3	4	4	17
Ukupno povećanje rashoda	135	75	68	51	43	371
Unapređeni obrazovni materijali u učionicama						
Osnovno	10					10
Srednje opšte	22					22
Srednje usmjereno / tehničko	50					50
Obuka nastavnika u toku službe						
Osnovno	11	22	16	5		54
Srednje	8	17	13	4		42
Uslovni gotovinski transferi za najsiromašnije studente						
Osnovno	8	8	8	8	8	40
Srednje	18	18	18	18	18	88
Unapređenje relevantnosti za srednje obrazovanje	8	11	13	16	17	66
Neto uticaj na budžet (godišnji)	93	0	-103	-156	-203	
Neto uticaj na budžet (kumulativni)	93	94	-9	-165	-368	

Izvor: Projekcije osoblja Svjetske banke.

5.24. Prelazak na preporučenu veličinu razreda za osnovno obrazovanje u oba entiteta mogao bi da dovede do budžetskih ušteda na platama nastavnika od oko 35 miliona KM godišnje, bez degradacije kvaliteta obrazovanja. Štaviše, izgleda da su postojeći limiti maksimalne veličine razreda suviše restriktivni; smanjivanje strogosti tih limita moglo bi dovesti do dodatnih budžetskih ušteda u nekim školama. Neznatna povećanja odnosa broja učenika i broja nastavnika takođe bi dovela do znatnih ušteda.

5.25. Postizanje tih potencijalnih ušteda zahtijevalo bi velike promjene kod upravljanja školama i okvira finansiranja. Postojeća formula za finansiranje koja je zasnovana na stavkama inputa ne dovodi do toga da se škole osjećaju odgovornim za svoje rezultate i ne daje ni sredstva

ni motivaciju za efikasnije upravljanje školama i efikasniju raspodjelu nastavnika. Nefleksibilnost i nedostatak efikasnosti koji rezultiraju iz postojeće formule za finansiranje za osnovno i srednje obrazovanje pomažu pri objašnjavanju distorzivnih promjena kod odnosa broja nastavnika i broja učenika koje su opisane u prethodnom dijelu teksta. Potreba za finansijskim procedurama koje daju snažniju motivaciju za efikasnije raspoređivanje nastavnika postaje sve veća sa nastavkom smanjivanja dobnih grupa školske dobi, što smanjuje potrebu za nastavnicima. Međutim, takve temeljne promjene aranžmana za finansiranje škola i upravljanje u školama zahtijevale bi vrijeme, kao i snažan stepen riješenosti i vodstva vlada.

Finansiranje po broju učenika

5.26. Finansiranje po broju učenika predstavlja pristup koji se u najvećoj mjeri preporučuje. To bi pomoglo pri obezbjeđenju motivacije za efikasnije korištenje nastavnika i korištenje škola, a takođe bi moglo da dovede do unapređenja kvaliteta, pošto bi škole ušle u međusobnu konkurenciju kako bi privukle više učenika. Na nivou škola, izvodljivost kombinovanja razreda i boljeg korištenja nastavnika ovisi o broju učenika i postojećoj konfiguraciji razreda. Na regionalnom nivou, izvodljivost unapređenja efikasnosti nastavnika kroz kombinovanje škola ovisi o raspršenosti stanovništva, dostupnosti i blizini drugih škola. Potrebno je posebno posvetiti pažnju da finansiranje zasnovano na broju učenika prepozna različite mogućnosti za takve uštede, s ciljem osiguranja da to neće dovesti do pravljenja kompromisa u vezi sa stopom upisa ili kvalitetom obrazovanja. Određivanje toga postoji li ili ne mogućnost konsolidacije zahtijevaće pažljiv pregled situacije u svakoj školi. Na primjer, u RS samo 185 od 762 osnovne škole su matične škole; ostale su male, satelitske škole. Jasno je da se neke od manjih škola neće moći kombinovati bez pretjeranog otežavanja dostupnosti za neke od učenika. U isto vrijeme, druge škole bi mogle da se konsoliduju bez pravljenja kompromisa u odnosu na kvalitet ili dostupnost.

5.27. Finansiranje po broju učenika donijelo bi znatne uštede. Čak i kad bi se obuhvat upisa u srednje škole povećavao za 1 posto godišnje, kumulativne uštede od finansiranja po broju učenika donijele bi procijenjene uštede na nivou od preko 125 miliona KM u toku prve tri godine implementacije.² Finansiranje po broju učenika moglo bi se kombinovati sa odvajanjem centralno finansiranih motivacionih mehanizama za povećanje djelotvornosti nastavnika u školama sa najslabijim rezultatima. To finansiranje bi moglo doći ili iz budžetskih ušteda ili iz određivanja alokacija po učeniku na nivou ispod sadašnjeg prosjeka jediničnih troškova i korištenjem ostatka za finansiranje usmjerenih intervencija za škole koje ostvaruju najniže rezultate.

5.28. Finansiranje po broju učenika također uključuje i rizike kojima se mora upravljati. Teren za finansiranje po broju učenika je pripremljen, pošto je informacioni sistem u obrazovanju sada uspostavljen širom zemlje. Neke oblasti odgovornosti su otišle i dalje i analizirale su te podatke sa ciljem razmatranja načina za unapređenje efikasnosti. U sklopu Projekta restrukturiranja obrazovanja (Education Restructuring Project) kojeg podržava Svjetska banka, vladama će biti obezbjeđena podrška kako bi im se pomoglo pri prelasku na sistem finansiranja po broju učenika. Pod sistemom finansiranja po broju učenika, direktori škola postaju odgovorni za rezultate škola i imaju sredstva i motivacione faktore za unapređenje kvaliteta. Međutim, kvalitet škola kojima se slabo upravlja mogao bi se čak i smanjiti. Vanjske ocjene rezultata škola i profesionalna podrška biće od ključne važnosti za unapređenje kvaliteta.

² Finansiranje na osnovu broja učenika je djelotvornije kada škole imaju pravo da samostalno odlučuju o tome kako da potroše resurse koji su im dodijeljeni. Na primjer, škole bi mogle da izaberu da smanje potrošnju na nenastavno osoblje i povećaju rashode na materijale i obuku nastavnika.

Plate nastavnika

5.29. Smanjivanje ili kontrolisanje rasta plata nastavnika moglo bi da obezbijedi najvažnije budžetske uštede u toku srednjoročnog perioda. Prosječne plate nastavnika u BH su dva puta veće od per capita dohotka, što je iznad nivoa u svim zemljama OECD-a osim Južne Koreje. Veliki odnosi vezani za osoblje dodatno povećavaju fiskalne troškove tih visokih plata (vidjeti poglavlje 4). Pošto se projicira da će dobne grupe školske dobi biti smanjene, plate nastavnika bi se mogle postepeno smanjivati, u realnim iznosima, a broj nastavnika bi mogao biti smanjen bez neophodnosti postizanja kompromisa u odnosu na potrebni broj nastavnika.

Srednje obrazovanje

5.30. Restruktuiranje srednjeg obrazovanja pomoglo bi pri smanjenju troškova i unapređenju relevantnosti obrazovanja. Ključni sastojak bio bi pretvaranje nekih srednjih usmjerenih i tehničkih programa obrazovanja u opšte obrazovanje. Mađarska i druge zemlje u tranziciji reformišu više programa koji su povezani za konkretna zanimanja kroz jačanje obuke u oblastima kao što su matematika, prirodne nauke i jezici. Kumulativne uštede koje bi rezultovale iz te mjere mogle bi iznositi i do 65 miliona KM u toku narednih pet godina.³

Više obrazovanje

5.31. Objedinjeno upravljanje u visokom obrazovanju omogućilo je znatne uštede na Univerzitetu u Tuzli, a moglo bi da donese iste rezultate i u drugim dijelovima zemlje. Pored Univerziteta u Tuzli, i, u novije vrijeme Univerziteta u Zenici, svi univerziteti u BH su konglomerati zasebno vođenih fakulteta i institucija, što ograničava izbor između kurseva i rezultuje pretjeranim povećanjem plata za univerzitetske profesore. Štaviše, administrativni troškovi su veći zbog toga što svaki fakultet ima zasebno računovodstveno, budžetsko i osoblje za podršku. Od uspostavljanja jedinstvene uprave prije pet godina, Univerzitet u Tuzli je uspio značajno smanjiti javnu potrošnju, uz dvostruko više osoblja, trostruko veće stope upisa, unapređenje laboratorijskih i bibliotečkih objekata, te diversifikaciju finansiranja. U toku tog procesa, taj univerzitet je takođe ponudio studentima više opcija, više fleksibilnosti između programa i bolju dostupnost profesora, kroz eliminaciju pretjerane vezanosti nastavnog osoblja za programe. Na osnovu iskustava Univerziteta u Tuzli, budžetske uštede koje bi mogle proisteći iz prelaska na objedinjeno upravljanje na drugim univerzitetima širom zemlje procjenjuju se na 60 miliona KM u toku prve četiri godine implementacije. Ohrabrujuće je vidjeti da se dolazi do konsenzusa za promjenu pravne strukture univerziteta širom BH.

5.32. Povećanje naplata od studenata koji ponavljaju godinu u visokom obrazovanju dovelo bi do unapređenja efikasnosti i dodatnih prihoda. Studentima u FBH sada treba 7,2 godine, u prosjeku, da završe četvorogodišnji program.⁴ Studenti sa podrškom iz budžeta koji ponavljaju jednu godinu više od dva puta moraju da plaćaju školarinu, a studenti koji se sami finansiraju moraju da plaćaju nešto povećane školarine; to stvara poticaj za institucije da obaraju studente i otvara puteve za korupciju. Međutim, ti studenti i dalje plaćaju daleko manje od pune cijene svojih programa. Povećanje naplata za studente koji ponavljaju godinu do pune budžetske

³ Na osnovu razlika između jediničnih troškova koje su primijećene u drugim zemljama između opšteg srednjeg obrazovanja i usmjerenog/tehničkog obrazovanja, potencijalne uštede se inicijalno procjenjuju na 5 posto potrošnje srednjih škola, što bi se za pet godina povećalo na 15 posto. Projicirane kumulativne uštede iznose do oko 65 miliona KM u toku narednih pet godina.

⁴ U poredivi iznosi za RS nisu dostupni, ali je malo vjerovatno da su znatno različiti.

cijene njihovih programa dovelo bi do ostvarivanja prihoda od oko 145 miliona KM u toku narednih pet godina.

5.33. Povećavanje naplata od stranih studenata do punih budžetskih troškova rezultovalo bi budžetskim uštedama od oko 17 miliona KM u toku narednih pet godina. Značajno potencijalno smanjenje u broju stranih studenata dovelo bi do smanjenja obrazovnih iskustava i globalnog pogleda na svijet kod studenata i nastavnika u BH, tako da bi bile potrebne mjere za privlačenje stranih studenata, posebno vezane za povećanje kvaliteta obrazovanja .

Unapređenje rezultata obrazovanja

5.34. Uz uslov da se rezultirajuće uštede navedenih mjera na unapređenju efikasnosti materijalizuju, jedan dio bi trebalo iskoristiti za unapređenje ishoda obrazovanja. Naredni stavovi uključuju prijedloge za više takvih mjera, za koje se procjenjuje da bi koštale 370 miliona KM u toku narednih pet godina. Alokacija tih resursa trebalo bi da se izvrši tek nakon što se uspostavi kredibilan plan za rješavanje neefikasnosti u sistemu. Posvećivanje dodatnih resursa obrazovnom sistemu bez rješavanja neefikasnosti koje su opisane u prethodnim sekcijama će vjerovatno biti kontraproduktivno i neće rezultovati unapređenjem rezultata u obrazovanju.

5.35. Svaki kredibilan napor na unapređenju pohađanja škole i kvaliteta obrazovanja zahtjeva minimalno tri elementa.⁵ Najprije, unapređenje okruženja u učionicama za djelotvornu nastavu i učenje, između ostalog i kroz unapređenje dostupnosti udžbenika i drugih nastavnih materijala i materijala za učenje, drugo, unapređenje stepena djelotvornosti nastavnika kroz obuku u toku službe, i, treće, obezbjeđenje dodatnih motivacionih faktora i sankcija za podsticanje stepena pohađanja škole kod djece koja dolaze iz najsiromašnijih domaćinstava.

5.36. Ograničeni program za rješavanje tih direktnih potreba samo u osnovnom obrazovanju koštao bi oko 104 miliona KM u toku pet godina. Ti troškovi bi uključivali sljedeće: (i) 10 miliona KM za unapređenje dostupnosti nastavnih i obrazovnih materijala u učionicama, uključujući udžbenike u svih 2.038 osnovnih škola u BH, po cijeni od 5.000 KM po školi; (ii) 54 miliona KM za obuku nastavnika, uključujući i troškove razvoja programa obuke i materijala za obuku; i (iii) 40 miliona KM uslovnih gotovinskih transfera za nadoknađivanje troškova pohađanja škole za djecu u vrlo siromašnim domaćinstvima. Programi uslovnih gotovinskih transfera za pohađanje škole u siromašnim zajednicama pokazali su dobro dokumentovane uspješne rezultate u mnogi zemljama širom svijeta.

5.37. Slična razmatranja odnose se na srednje škole, u kojima bi petogodišnji program reformi mogao da košta 150 miliona KM. Cijena obezbjeđenja sličnog programa obuke u toku trogodišnjeg perioda za svih 11.000 srednjoškolskih nastavnika iznosila bi oko 42 miliona KM u toku perioda od pet godina. Unapređenje nastave i svi obrazovni materijali za opšte obrazovanje u svih 278 srednjih škola u BH koštalo bi oko 22 miliona KM za osnovne nastavne i obrazovne materijale.⁶ Uz to, materijali i osavremenjena oprema za srednje usmjerene i tehničke kurseve koštali bi oko 50 miliona KM.⁷ Grantovi u iznosu od 700 KM za namirivanje većih privatnih

⁵ Ovdje se uopšte ne razmatra unapređenje infrastrukture objekata ili kupovina važne opreme; te investicije su potrebne, ali postoje direktnije potrebe vezane za unapređenje rezultata sistema.

⁶ 30.000 KM po školi u prosjeku. U prosjeku, stope upisa u srednje škole su tri puta veća nego stope upisa u osnovne škole.

⁷ Upis u usmjerene i tehničke škole predstavlja 75 posto ukupne stope upisa u Federaciji, a 81 posto u RS. Ti kursevi nude se ili kao zasebne usmjerene i tehničke škole ili, u češćem slučaju, u sklopu sveobuhvatnih srednjih škola koje nude i opšte i usmjerene/tehničke programe.

troškova za srednje obrazovanje za učenike iz siromašnih porodica (što se procjenjuje na 10 posto dobne skupine ili 25.000 učenika) ukupno bi iznosili 88 miliona KM u toku pet godina.

5.38. Reforme visokog obrazovanja su takođe hitno potrebne, ali ne bi trebalo da zahtijevaju dodatna budžetska sredstva. Štaviše, postoje znatne i često neiskorištene mogućnosti da univerziteti ostvaruju i svoje sopstvene prihode. Prema tome, ovo poglavlje ne preporučuje da se znatni javni resursi u kratkoročnom i srednjoročnom periodu koriste za finansiranje unapređenja u visokom obrazovanju. To bi kao rezultat imalo prenos javnih resursa sa visokog obrazovanja na niže nivoe, što je opravdano argumentima vezanim za efikasnost i ravnopravnost koji su predstavljeni u ovom izvještaju.

5.39. Program koji se predlaže u sklopu ovog poglavlja je, bez sumnje, ambiciozan. On je, međutim, od centralne važnosti za buduću dobrobit zemlje. Nadalje, broj prioriteta koji su identifikovani namjerno je ograničen na tek nekoliko, a gotovo svi ti prioriteti su uključeni u postojeće dokumente o politikama koje su usvojile vlade. Da li bi se program mogao implementirati u tako fragmentiranom institucionalnom okviru kao što je okvir koji još uvijek funkcioniše u zemlji, pitanje je za koje bi se političkim vođama savjetovalo da razmotre.