

**ANALIZA SISTEMA OBRAZOVANJA
KROZ PRIZMU PRAKSE KUPOVINE DIPLOMA
U BOSNI I HERCEGOVINI**

Februar 2019.

ANTI-KORUPCIJSKA MREŽA U BIH – ACCOUNT

Analiza sistema obrazovanja kroz prizmu prakse kupovine diploma u Bosni i Hercegovini rezultat je rada Antikorupcijske mreže u BiH-ACCOUNT i Udruženja KAM iz Zenice, članice Mreže ACCOUNT.

Rad na ovom dokumentu je iniciran novinarskim istraživanjem Online Magazina Žurnal, kroz koji je dokumentovan mehanizam kupovine srednjoškolske diplome u Bosni i Hercegovini. Istraživačka akcija novinara Žurnala, objavljena pod naslovom *“Za 17 dana stekli smo diplomu srednje medicinske škole”* (04.januara 2019. godine) otkrila je način, cijenu, posrednika i na kraju organizatora kupovine diplome Medicinske tehničke škole iz Sanskog Mosta. Afera “Diploma” otvorila je niz pitanja o načinu funkcionisanja obrazovnog sistema u Bosni i Hercegovini. Antikorupcijska mreža u BiH – ACCOUNT kroz ovu Analizu nudi dio odgovora i preporuka za preveniranje korupcije u sektoru obrazovanja.

Autor analize se rukovodio sljedećim zadatim ciljevima:

- Identificirati kritične tačke u sistemu obrazovanja koje su dovele i omogućile praksu kupovine diploma, ubrzane prekvalifikacije, EU certificiranja diploma na nezakonit način, i slično
- Analizirati zakonsku regulativa koja je omogućila postojanje mehanizama za navedene pojave
- Navesti jasne preporuke i mehanizme kako se može preventivno djelovati da se stanje promijeni

ANTI-KORUPCIJSKA MREŽA U BIH – ACCOUNT

I

IDENTIFIKACIJA KRITIČNIH TAČAKA U SISTEMU OBRAZOVANJA

Počevši od općeprihvaćenog stava da je **obrazovanje ljudsko pravo, javno dobro i javna odgovornost**, pokušaćemo ovu analizu potkrijepiti činjenicama koje ovaj stav potpuno devalviraju, a često i kriminaliziraju.

OBRAZOVANJE KAO LJUDSKO PRAVO

Postignuće današnje civilizacije bi svakako trebalo imati sluha za univerzalno pravo na obrazovanje kao temelj ljudskog prava na znanje. Formalno, u BiH svi imaju pravo na obrazovanje, ali to obrazovanje ne znači i znanje. Prvo, na državnom nivou uopće ne postoji politika obrazovanja koja bi se trebala baviti pitanjima ko će biti obrazovan, na šta će se obrazovanje odnositi (šta će sadržavati), kakve su potrebe na tržištu rada, ko će kontrolirati obrazovni sistem i sl.

Zbog izostanka bilo kakve obrazovne politike, stihijsko, a često i vrlo profitabilno obrazovanje, razvilo se u BiH kroz osnivanje mnogobrojnih javnih i privatni univerziteta i „specijaliziranih“ srednjih škola za munjevito obrazovanje, odnosno sticanje diplome. Politizacija i ekonomizacija univerziteta i srednjih škola tako je rezultirala fokusiranjem na stvari i bogatstvo, a ne na ljude i znanje. Zato se obrazovanje u BiH može svrstati u bilo koju kategoriju u kojoj vladaju tržišni odnosi ponude i potražnje.

Podaci predstavljeni u izvještaju Evropske komisije „From University to Employment : Higher Education Provision and Labour Market Needs in the Western Balkans“ (objavljen 2016. godine), koji se odnosi na stanje Zapadnog Balkana, navode da u Bosni i Hercegovini djeluje najveći broj privatnih visokoškolskih ustanova, te da čak 61% visokoškolskih ustanova nije akreditirano (u trenutku kada je objavljen izvještaj 12 visokoškolskih ustanova je bilo u procesu akreditacije). U takvom kontekstu jedan broj obrazovnih ustanova, osnovanih od strane privatnih osnivača, realno djeluju kao privredna društva, čiji je osnovni razlog osnivanja i djelovanja ostvarivanje što većeg profita u korist njihovih osnivača.

Poređenja radi, uspješni poslodavci se radije opredjeljuju za kandidate koji su redovnim putem i u javnim školama i univerzitetima dobili diplome. Zašto? Kao poslodavci, oni znaju da ono što kupujuš nije nužno kvalitetno.

OBRAZOVANJE KAO JAVNO DOBRO

Složeni politički sistem, izostanak državnih politika, rascjepkanost, preklapanje nadležnosti, itd., pogoduju partikularnim interesima na uštrb općim interesima. Takvo stanje je razvilo kulturu „pobjednici uzimaju sve“, a to znači da one političke partije koje vladaju (na bilo kojem novu – lokalnom, kantonalnom, entitetskom i državnom) zlorabljavaju političku moć uništavajući svaku pomisao na javno dobro svih građana. Njihova (ne)djela govore da ne služe javnom interesu, niti imaju svijest o tome.

ANTI-KORUPCIJSKA MREŽA U BIH – ACCOUNT

Cilj obrazovanja je povećati sposobnost pojedinca i društva u cjelini, jer obrazovati građane, znači misliti o budućnosti zemlje.

Istinska demokratija nije moguća bez obrazovanih ljudi, a oni koji misle samo na vlastite interese, a ne na javno dobro, znaju da je lakše upravljati neobrazovanim građanima kojima je strano mišljenje i postavljanje pitanja zašto.

OBRAZOVANJE I JAVNA ODGOVORNOST

Poražavajući je izostanak javne odgovornosti nadležnih zvaničnika, ali i obrazovnih institucija. Poznata je činjenica da se u BiH do zaposlenja skoro u pravilu dolazi preko neke političke partije, bilo da se radi o političkim istomišljenicima, bilo da je u pitanju nepotizam nekog zvaničnika. Da bi se zaposlili svi ti „podobni“, bilo je potrebno da se prvo ustanovi radno mjesto za određenu osobu. Tako su nastale mnoge beskorisne institucije, tijela i agencije finansirane iz budžeta. Za takvog načina zapošljavanja, dobrodošla su ekspresna školovanja, kako u srednjim školama, tako i na univerzitetima. S druge strane, kontinuirana ekonomska kriza, veliki fiskalni deficiti i javni dugovi potaknuli su javne vlasti da traže rješenja u privatizaciji visokog obrazovanja čime smanjuju trošak obrazovanja iz javnog budžeta.

Ne postoji kvalitetna i kontinuirana saradnja između različitih tijela i nivoa vlasti sa Agencijom za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete. Agencija kroz svoj rad nije uspjela u dovoljnoj mjeri da promovira svoju ulogu i značaj procesa akreditacije, a u 2018. godini taj rad je čak bio i paralisiran i neefikasan. S druge strane, pojedine nadležne vlasti kao da nisu bile upoznate s državnim registrom akreditiranih visokoškolskih ustanova (kojeg inače treba da vodi Agencija) jer su dozvoljavale rad i neakreditiranim ustanovama.

Odgovornost za utvrđene anomalije u oblasti visokog obrazovanja nalaze se i unutar akademske zajednice. Naime, visokoškolske ustanove nisu blagovremeno utvrdile transparentne, racionalne i sa standardima usklađene modele mobilnosti nastavnika i njihovog angažiranja na univerzitetima u Bosni i Hercegovini. Jedan broj ustanova i nastavnika to je koristio zanemarujući kvalitet, što je za posljedicu imalo opadanje kriterija, nivoa znanja i akademske vrijednosti diploma.

IDENTIFICIRANI PROBLEMI

- Nedostatak javnih politika
- Nejasnost neprofitne/profitne javne djelatnosti
- Prevelik broj privatnih visokoškolskih ustanova
- Prevelik broj visokoškolskih ustanova nije akreditirano
- Brojni i neujednačeni kantonalni propisi i nadležnosti
- Netransparentnost rada Agencije za razvoj visokoškolskog obrazovanja

ANTI-KORUPCIJSKA MREŽA U BIH – ACCOUNT

- Izostanak saradnje između različitih tijela i nivoa vlasti sa Agencijom za razvoj visokog obrazovanja
- Uloga i (ne)odgovornost akademske zajednice
- Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini je omogućio da ostali zakoni u toj oblasti (entitetski, kantonalni, Brčko distrikt) imaju negativnu praksu
- Nered inspekcije
- Nedostatak internog monitoringa u visokoškolskim javnim ustanovama
- Nedostatak jasnih procedura koje obrazovne ustanove moraju poštivati prilikom izdavanja diploma

ANTI-KORUPCIJSKA MREŽA U BIH – ACCOUNT

II

KAKVA JE ZAKONSKA REGULATIVA KOJA JE OMOGUĆILA POJAVU KUPOVINE DIPLOMA?

Zakonska regulativa je različita, a praksa njene primjene još različitija. Simptomatično je da određeni kantoni i područja "prednjače" po broju obrazovnih ustanova na različitim nivoima. Jasno je da potreba za obrazovanjem postoji – recimo prema pomenutom izvještaju Evropske komisije u Bosni i Hercegovini imamo samo 25 studenata na 1000 stanovnika (najmanje na Zapadnom Bikanu), odnosno u BiH imamo 19% diplomiranih osoba u dobi od 30 do 34 godine (prosjeck u EU je 38%), ali je često upitno da li je institucionalna forma kojom se te potrebe zadovoljavaju u skladu s postavljenim standardima i normativima.

Takav politički i normativni okvir jednostavno ne favorizira sistemski rješenja tako da u BiH nemamo državni organ (određene ingerencije ima samo Ministarstvo civilnih poslova) koji bi kreirao i realizirao sistemski i strateške mjere i ciljeve. S druge strane, oblast obrazovanja u BiH ne možemo smatrati ni decentraliziranom jer je riječ o fragmentaciji a ne decentralizaciji nečega što bi trebalo biti sistemom. To znači da na različitim nivoima vlasti, različita tijela kreiraju obrazovnu politiku i kontroliraju procese i djelovanje subjekata u oblasti obrazovanja, ali ne postoji sinhronizacija, povezanost i kompatibilnost koja bi omogućila veći stupanj efikasnosti i kontrole. U takvom kontekstu, obrazovanje djeluje ne kao sistem, bez obzira na atribute (de)centralizacije, nego kao da svaki taj politički teritorij djeluje kao poseban (državni) faktor. Riječ je o dubokoj fragmentiranosti obrazovne djelatnosti koja pogoduje različitim oblicima korupcije i nezakonitog ponašanja.

U oblasti visokog obrazovanja Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini je omogućio da ostali zakoni u toj oblasti (entitetski, kantonalni, Brčko distrikt) budu usklađeni u temeljnim i principijelnim stvarima. Postojeća zakonska regulativa je kvalitetan okvir za reguliranje procesa u oblasti visokog obrazovanja, ali situacija u kojoj svaki kanton može modelirati vlastitu politiku u toj oblasti, te uspostavljati mehanizme kontrole i sankcioniranja za nepoštivanje zakonskih odredbi i utvrđenih standarda, podrazumijevala je jedan seriozan pristup.

To je značilo da ta tijela vlasti preuzimaju odgovornost za realizaciju obrazovne politike (a to znači i odgovornost za otvaranje novih fakulteta, univerziteta, odgovornost za izdavanje diploma), odnosno to je značilo uspostavu mehanizama kontrole realizacije nastavnog procesa (održavanje nastave i vježbi), kao i kontrole upisnih kvota, te kontrolu matičnih knjiga i evidencije o izdatim diplomama i dodacima diplome za svakog studenta. Naravno, to je podrazumijevalo i kvalitetniji inspekcijski rad i poštivanje zakonskih odredbi kada je riječ o načinu stjecanja profita i njegove raspodjele u pojedinim visokoškolskim ustanovama. Sve to je, međutim, u velikoj mjeri, jednostavno izostalo.

ANTI KORUPCIJSKA MREŽA U BIH – ACCOUNT

III

PREPORUKE I MEHANIZMI ZA PREVENTIVNO DJELOVANJE I UNAPRIJEĐENJE SISTEMA OBRAZOVANJA

PREPORUKE

- Zakonodavna i izvršna vlast trebaju ustanoviti jasan stav po pitanju da li se obrazovanje treba razvijati na principima profita i zarade, ili na način prema kojem je obrazovanje jedna od bitnih društvenih funkcija čiji kvalitet strateški i dugoročno određuje budućnost cjelokupne zajednice. U tom kontekstu neophodno je hitno izvršiti sveobuhvatnu kontrolu finansijskih pokazatelja u svim obrazovnim ustanovama, kao i pokazatelje o raspodjeli prihoda. Isto tako neophodno je intenzivirati inspeksijski rad usmjeren ka provjeri validnosti diploma posebno u tijelima javne vlasti.
- S ciljem sprečavanja korupcije, državne institucije trebaju ojačati rad inspekcija, uvodeći interni monitoring za procjenu usklađenosti propisa s ocjenjivanjem, uključujući monitoring ispita koje drže nastavnici, te jačajući ulogu etičkih komiteta/komisija. Osim toga preporučuje se kako validnost studentskih ispita treba biti kontrolirana pravilima koja provodi neovisno tijelo.
- Potrebno je pojačati nadzor obrazovnih inspekcija (u ovom segmentu rada obrazovnih ustanova), te harmonizirati zakonsku regulativu, kao i standarde i normative, posebno u oblasti visokog obrazovanja. Isto tako, neophodno je utvrditi jasne procedure koje obrazovne ustanove moraju poštivati prilikom izdavanja diploma. To podrazumijeva da se odgovarajućim aktima odrede procedure i odgovorne osobe za vođenje matičnih knjiga, držanje i korištenje pečata, kao i za potpisivanje dokumenata u obrazovnim ustanovama. Vrlo bitno je, u formalno-pravnom smislu, utvrditi i obavezu obrazovnih ustanova za objavljivanjem registra izdatih uvjerenja i diploma završenika (vođenje digitalizirane arhive, odnosno baze podataka, umrežavanje evidencije).
- Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvalitete trebaju osnažiti svoju ulogu i odgovornost na način da zaista postanu strateški bitan faktor za razvoj visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini i relevantan partner različitim državnim vlastima koje kreiraju i realiziraju obrazovnu politiku. To se posebno odnosi na procese akreditacije i reakreditacije visokoškolskih ustanova, ali i na davanje preporuka o kriterijima i standardima ministarstvu Republike Srpske, kantonalnim ministarstvima u Federaciji BiH i Brčko Distriktu BiH za osnivanje i zatvaranje visokoškolskih ustanova, te za prestrukturiranje studijskih programa. Istovremeno potrebno je da akreditirane visokoškolske ustanove, u skladu sa zakonskom regulativom i standardima, utvrde precizne i racionalne modele međusobne saradnje i načine realizacije koncepta mobilnosti nastavnika, odnosno njihovog dodatnog radnog angažiranja.

ANTIKORUPCIJSKA MREŽA U BIH – ACCOUNT

MEHANIZMI

- Agencija za razvoj visokoškolskog obrazovanja treba ustanoviti jasnu i preciznu javnu politiku razvoja visokoškolskog obrazovanja kroz ustanovljavanje mehanizama i procedura koje se odnose na: broj visokoškolskih ustanova javnih i privatnih u skladu sa potrebama i broju stanovnika, sistem akreditacije, sistem interne kontrole, obavezu dostavljanja redovnih polugodišnjih i godišnjih izvještaja od strane svih visokoškolskih ustanova, sistem eksterne kontrole (mehanizme redovne inspekcijeske kontrole)
- Da bi se proces promjena započeo, potrebno je okupiti: 1. Ministarstva za obrazovanje na svim nivoima, 2. Rektore svih univerziteta (javnih i privatnih) i 3. Agenciju za razvoj visokoškolskog obrazovanja, pedagoške zavode i inspekcijske službe. Ove tri grupe su odgovorne za dosadašnje propuste, ali i budući rad. Potrebno je ustanoviti jasne uloge svake od grupa, odnosno odgovornost za pojedine procese rada i nadzora, te sistem izvještavanja na osnovu kojeg bi se imalo uvid u rezultate rada.
- O politikama i odlukama donesenim na nivou Agencije i tri gore navedene grupe, informirati i obučiti o njihovom sprovođenju zaposlenike u ministarstvima, univerzitetima, pedagoškim zavodima i inspekcijским službama.
- Donijeti jedinstven dokument o internom monitoringu sa jasnim opisom poslova, odgovornosti i sankcioniranja u čiju realizaciju treba biti uključena Komisija za etički kodeks u svim navedenim ustanovama.

Mirhunisa Bektaš, Udruženje KAM Zenica

Antikorupcijska mreža u BiH - ACCOUNT