



Finansirano od strane Evropske Unije



# Bosna i Hercegovina

---

## Funkcionalni pregled pružanja obrazovnih usluga

### Faza II: Jačanje institucija za stvaranje efektivnije radne snage u obrazovanju

Mart/ožujak 2021. godine

Ova publikacija je pripremljena uz finansijsku podršku Evropske Unije. Za njen sadržaj je isključivo odgovoran tim Svjetske banke, i ona ne odražava nužno stavove Evropske Unije.

## Skraćenice

APOSO	Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje
BDP	Bruto domaći proizvod
BHAS	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
CCC	Zajedničke osnove nastavnog programa
EC	Evropska komisija
ECA	Evropa i centralna Azija
ECE	Obrazovanje u ranom djetinjstvu
EU	Evropska Unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FTE	Ekvivalent punog radnog vremena
GIZ	Njemačko udruženje za međunarodnu saradnju
HCI	Indeks ljudskog kapitala
HDI	Indeks ljudskog razvoja
HLO	Harmonizirani ishodi učenja
ILOSTAT	Statistika međunarodne organizacije rada
KM	Konvertibilna marka Bosne i Hercegovine
LSU	Lokalna samouprava
MO	Ministarstvo obrazovanja
MOK	Ministarstvo obrazovanja i kulture
MON	Ministarstvo obrazovanja i nauke
NEET	Nije na školovanju, radu ili obuci
OdObr	Odjeljenje za obrazovanje
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OŠ	Osnovna škola
PISA	Program međunarodnog ocjenjivanja učenika
Q2	Drugi kvartal
RS	Republika Srpska
STEM	Nauka, tehnologija, inženjerstvo i matematika
STEP	Vještine u pravcu zapošljavanja i produktivnosti
STR	Omjer učenik–nastavnik
TIMSS	Trendovi u međunarodnom izučavanju matematike i prirodnih nauka
TVET	Tehničko i stručno obrazovanje i obuka
UMICs	Zemlje višeg srednjeg nivoa prihoda
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
USAID	Agencija Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj

## Priznanja

Pripremu ovog izvještaja je predvodio James Gresham, a značajan doprinos su dali Ivona Čelebičić, Sidik Lepić, Lamija Spahić, Zuhra Osmanović-Pasić, Maria Pomes-Jimenez, Sharanya Ramesh Vasudevan i Lucas Gortazar. Dženana Husremović i Dženana Trbić su pružile dragocjene povratne informacije o ovom izvještaju.

Sveukupan nadzor nad provedenom aktivnošću su vršili Emanuel Salinas Munoz, šef ureda Svjetske banke u BiH, Harry Patrinos, šef prakse i Roby Senderowitsch, šef prakse. Dragocjene komentare u različitim fazama su dali Zahid Hasnain, Srđan Svirčev, Melissa Adelman, Shahram Paksima, Jamele Rigolini, May Olalia, Adrienne Hathaway-Nuton i Samra Bajramović.

Posebnu zahvalnost upućujemo vlastima Republike Srpske, Federacije BiH, Kantona Sarajevo, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Tuzlanskog kantona, Zapadno-hercegovačkog kantona i Agenciji za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (APOSO) u BiH za dostavljanje informacija i podataka timu.

# Sadržaj

Izvršni sažetak.....	7
<b>I. Uvod i osnov analize.....</b>	<b>9</b>
Ključni nalazi i zaključci o potrošnji u obrazovanju i efikasnosti korištenja resursa .....	11
Ciljevi i metodologija Faze 2 analize.....	12
<b>II. Kontekst za ocjenu ishoda učenja.....</b>	<b>13</b>
Ishodi učenja.....	13
Propušteno učenje kao posljedica COVIDa-19.....	19
<b>III. Mjere koje potiču efektivnost i kvalitet radne snage.....</b>	<b>22</b>
Konceptualni okvir.....	22
Izvori podataka.....	24
Profil nastavnog osoblja.....	25
Usklađivanje karijere nastavnika s efektivnim upravljanjem ljudskim resursima.....	27
<i>Postavljanje jasnih ciljeva za nastavnike .....</i>	<i>27</i>
<i>Izbor i zapošljavanje.....</i>	<i>28</i>
<i>Nivo autonomije u upravljanju radom zaposlenih .....</i>	<i>31</i>
<i>Naknade, bonusi i penzionisanje.....</i>	<i>31</i>
<i>Zastupanje i zaštita interesa nastavnika .....</i>	<i>32</i>
Unaprjeđenje vještina i rada nastavnika.....	33
<i>Profesionalni razvoj .....</i>	<i>33</i>
<i>Praćenje i evaluacija kvaliteta rada nastavnika.....</i>	<i>37</i>
<i>Obim posla i pedagoška autonomija nastavnika.....</i>	<i>39</i>
Rukovodstvo škole i autonomija/odgovornost škole.....	42
<i>Ograničenja školskih resursa .....</i>	<i>43</i>
<i>Autonomija u planiranju i upravljanju školskim budžetom.....</i>	<i>45</i>
<i>Uloga školskog vijeća .....</i>	<i>46</i>
<i>Rukovodstvo škole.....</i>	<i>48</i>
<i>Vrednovanje i odgovornost.....</i>	<i>51</i>
Upravljanje sistemom .....	53
<i>Ciljevi učenja.....</i>	<i>53</i>
<i>Odgovornost i mandati.....</i>	<i>56</i>
<i>Kvalitet administracije.....</i>	<i>58</i>
<i>Nepriistrasno donošenje odluka .....</i>	<i>62</i>
<b>IV. Preporuke.....</b>	<b>63</b>

<b>Učenici.....</b>	<b>64</b>
<b>Školski inputi.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Nastavnici.....</b>	<b>67</b>
<b>Upravljanje.....</b>	<b>69</b>
<b>Aneks 1: Konceptualni okvir: Usklađivanje domena Funkcionalnog pregleda efektivnosti radne snage sa ciljevima obrazovne politike.....</b>	<b>78</b>
<b>Aneks 2: Spisak pregledanih zakona i propisa.....</b>	<b>80</b>
<b>Aneks 3: Obuhvat i ciljni auditorij za anketu javnih zvaničnika.....</b>	<b>83</b>
<b>Aneks 4: Upravljačka struktura u obrazovnom sektoru u BiH.....</b>	<b>84</b>
<b>Reference.....</b>	<b>85</b>

## Izvršni sažetak

Jačanje kvaliteta obrazovanja je imperativ za socijalni i ekonomski razvoj Bosne i Hercegovine (BiH). Radi pružanja podrške ovom cilju, Svjetska banka je provela funkcionalni pregled pred-univerzitetskog obrazovanja u BiH u dvije faze. Fokus Faze 1 je bio na finansiranju i efikasnosti pružanja obrazovnih usluga. Ovaj izvještaj prikazuje nalaze Faze 2, čiji je fokus na kvalitetu i efektivnosti radne snage u sektoru obrazovanja.

Nivo uključenosti u predškolsko obrazovanje u BiH je izuzetno nizak i iznosi jedva 15 procenata; raspodjela sredstava u obrazovnom sektoru je neefikasna i neravnomjerna, gdje se nesrazmjerno mnogo troši na plate osoblja, a što ostavlja jako malo prostora za unaprjeđenje škola. Ipak, nastavnom osoblju, koje predstavlja glavni resurs obrazovnog sistema za pružanje podrške u školovanju i jačanje kvaliteta obrazovanja, nedostaje strukturna podrška neophodna za bolji učinak. Nadalje, uticaj krize COVID-19 na obrazovni sistem samo pogoršava postojeće izazove, te zahtijeva posvećivanje posebne pažnje ponovnom otvaranju škola i prilagođavanju njihovog rada novonastalim okolnostima, kao i nadoknađivanju propuštenog sadržaja. Imajući u vidu pomenute izazove, funkcionalni pregled se fokusirao na četiri faktora koja su od ključnog značaja za ishode učenja na nivou škola: pripremljenost učenika, ulaganja u škole (*inputi*), efektivno podučavanje, te rukovođenje i upravljanje koje objedinjuje sve prethodne elemente.

Kad je u pitanju **pripremljenost učenika**, u svjetlu krize COVID-19 i njenog uticaja na kvalitet učenja, postoji jasna potreba za poduzimanjem napora u cilju nadoknađivanja propuštenog sadržaja. Ovi naponi mogu uključivati različite metode nadoknade, kao što su ubrzano učenje ili učenje kroz podršku (*tutoring*), podrška učenju od kuće kroz bolji pristup nastavnim materijalima, te praćenje i evidentiranje reintegracije, postignuća i zdravstvenog stanja učenika. Povećanje pristupa predškolskom obrazovanju i prilikama za učenje u ranom djetinjstvu, te produžetak vremena provedenog na nastavi u osnovnim školama će također biti važno za omogućavanje pristupa najkvalitetnijem mogućem školovanju za učenike u BiH.

Kad su u pitanju **ulaganja u škole**, ovaj izvještaj predlaže reformu modela finansiranja škola prelaskom na finansiranje prema broju učenika (*per capita*), a u cilju efikasnijeg korištenja resursa i činjenja otklona od postojećeg načina finansiranja na bazi *inputa*, uz istovremeno pružanje mogućnosti školama da upravljaju dijelom finansijskih sredstava kako bi mogle ostvarivati svoje razvojne planove. Pored toga, potrebna su dalja ulaganja u digitalne tehnologije i vještine kako bi se unaprijedila mogućnost škola i nastavnika da dopru do svih učenika – naročito u svjetlu posljedica krize COVID-19.

Kad su u pitanju **karijere nastavnika**, ovaj izvještaj preporučuje usklađivanje karijera nastavnika sa pravilima o efektivnom kadrovskom upravljanju, što uključuje primjenu profesionalnih standarda zasnovanih na kompetencijama. Prirodan prvi korak bio bi usvajanje profesionalnih standarda koji su već izrađeni. Nadalje, savjetuje se da se ovi standardi koriste kao osnov za donošenje odluka o karijerama nastavnika. Preporučuje se i unaprjeđenje smjernica, podrške i sredstava za obuku i rad nastavnika-mentora, što je trenutno zastupljeno u ograničenom obimu. Dalja obuka nastavnika-mentora trebala bi biti važna komponenta budućih inicijativa u ovoj oblasti.

Preporuke za unaprjeđenje **vještina i praksi nastavnika** uključuju uvođenje novih načina opservacije časova u cilju efikasnijeg praćenja rada nastavnika. Analiza je pokazala da je opservacija časova ograničena kapacitetima Pedagoških zavoda i škola. U svim jurisdikcijama trebalo bi se staviti više fokusa na opservaciju časova, a kako bi se ojačali kapaciteti za praćenje rada nastavnika, uz istovremeno ostvarivanje profesionalno-razvojne svrhe istog. Isto tako, preporučuje se veće korištenje eksterne provjere znanja učenika, obzirom da se ona generalno ne provodi, uz izuzetak međunarodnih testiranja. BiH treba da ulaže u dobro osmišljeno eksterno ocjenjivanje učenika, jer bez standardiziranih informacija o učeničkim postignućima, donosioci odluka tapkaju u mraku. Postojeće institucije bi mogle predvoditi ove napore, nadovezujući se na prethodne slične inicijative. Ovaj izvještaj preporučuje i povećanje mogućnosti za kontinuiranu obuku nastavnika, uključujući i kroz jačanje kapaciteta Pedagoških zavoda i kontinuirani profesionalni razvoj na nivou škole (eng. *Continuous Professional Development – CPD*); te veće oslanjanje na digitalne tehnologije kako bi nastavnici mogli lakše da dopru do svakog učenika, naročito u svjetlu krize COVID-19 i njenog uticaja na nastavu i učenje u BiH.

Konačno, funkcionalni pregled je razmatrao i **upravljačke prakse na nivou škole i na nivou obrazovnog sistema**. Na nivou škole, treba ojačati rukovodstvo i unaprijediti upravljačke procese. Uloga direktora škole je ograničena na administrativne poslove, uprkos velikom potencijalu za unapređenje ishoda učenja kroz osnaživanje školskog rukovodstva. Prvi korak bi bilo definisanje kompetencija rukovodilaca škola, kao i vezivanje mjerila za vrednovanje rada direktora za profesionalne standarde i učinak škole. Izrada i korištenje izvještajnih kartica i drugih informacionih alata bi također stvorili jake osnove za donošenje utemeljenih i informisanih odluka kako na nivou škole, tako i na nivou obrazovnog sistema kao cjeline.

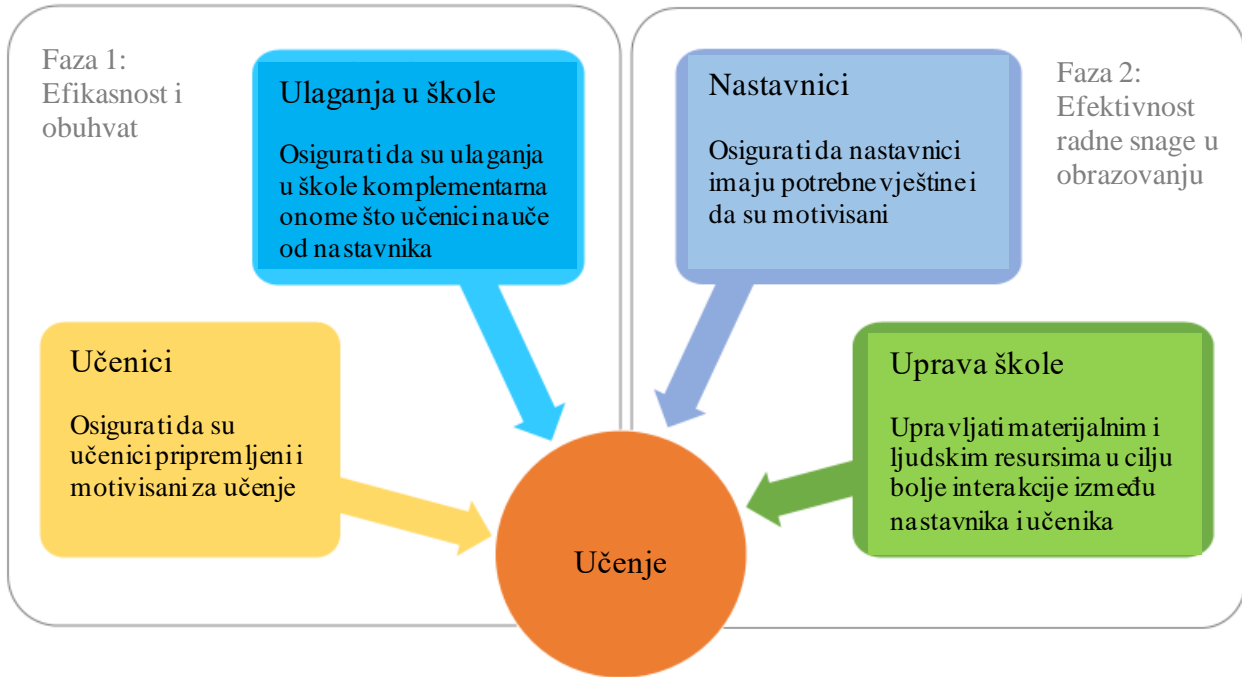
**Kvalitet i kapacitet upravljanja na nivou obrazovnog sistema** također su ključni faktori koji doprinose efektivnosti radne snage u obrazovanju, a u konačnici i boljim ishodima učenja. Decentralizirano pružanje obrazovnih usluga u BiH praktično znači da se mnoge funkcije i poslovi u državi dupliraju (pogledati Aneks 4). Iako ovaj izazov nije jednostavno prevazići, izvještaj daje preporuke za dalji razvoj kako bi se ojačali kapaciteti postojećih institucija i postigla bolja koordinacija administrativnih funkcija u obrazovnom sektoru. Najvažnije preporuke su: prvo, racionalizacija i jasno definisanje nadležnosti Pedagoških zavoda, te jačanje njihove nezavisnosti i povećanje resursa za saradnju sa drugim tijelima; drugo, dalja ulaganja u jedinstvene informacione sisteme i unaprijeđeno korištenje tehnologija za prikupljanje i obradu podataka, uključujući i sisteme ranog upozorenja kako bi se spriječio prekid školovanja i promovisalo učenje; i treće, jačanje kapaciteta i motivacije zaposlenih u Ministarstvima i Pedagoškim zavodima kroz jačanje povjerenja i poboljšanje uslova za rad administrativnog osoblja.



## I. Uvod i osnov analize

1. **Svjetska banka pruža podršku vlastima u BiH u poboljšanju učinka javnog sektora i povećanju kvaliteta obrazovnih i drugih javnih usluga.** Svjetska banka i Evropska komisija su u decembru 2017. godine potpisale Administrativni sporazum za podršku vlastima u BiH u reformi upravljanja javnim sektorom. Cilj uzajamnog fonda (*trust fund*) (TF072973, P161587) koji se nadovezuje na ovaj sporazum jeste jačanje kontrole nad zapošljavanjem u javnom sektoru u BiH u skladu s obavezama navedenim u Reformskoj agendi (Aktivnost), pri čemu se Aktivnost fokusira na implementaciju Reformske agende BiH za period od 2015. do 2018. godine i Programa ekonomskih reformi za period od 2019. do 2022. godine, i pruža podršku nastojanjima Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Vlade Republike Srpske (RS) da ojačaju učinak javnog sektora i povećaju kvalitet usluga koje se pružaju građanima.
2. **U kontekstu gore navedenog, a imajući u vidu strateški i zakonodavni okvir u oblasti obrazovanja u BiH, Svjetska banka je provela, u dva stadija, funkcionalni pregled, odnosno analizu sektora pred-univerzitetskog obrazovanja.** Funkcionalni pregled se bavi pred-univerzitetskim obrazovanjem, obzirom da tom pod-sektoru pripada velika većina učenika i nastavnika obrazovnog sistema u BiH, i na njega se troši 75 procenata fiskalnih sredstava koja se izdvajaju za obrazovanje. Dodatno, podaci o ishodima učenja u osnovnom obrazovanju u BiH pokazuju hitnu potrebu za unaprjeđenjem obrazovnih usluga u domenu pred-univerzitetskog obrazovanja. Stoga je i osmišljen funkcionalni pregled u dva stadija, kako bi nosiocima vlasti u BiH, odnosno vladama FBiH i RS, pružio sveobuhvatnu analizu i preporuke za unaprjeđenje pred-univerzitetskog obrazovanja, fokusirajući se pri tome na efikasnost, pristup i kvalitet obrazovnih usluga.
3. **Okvir za funkcionalni pregled obrazovanja u BiH zasnovan je na pojednostavljenom modelu ključnih faktora na nivou škole: pripremljenost učenika, ulaganja u škole, efektivno podučavanje, i vještine upravljanja i rukovođenja koje objedinjuju sve prethodno navedeno.** Ovaj metodološki okvir se oslanja na Izvještaj Svjetske banke o svjetskom razvoju iz 2018. godine (eng. *World Development Report – WDR*) „Kako ostvariti obećanje koje je dalo obrazovanje?“. Kako stoji u *WDR*-ovoj opsežnoj analizi obrazovnih sistema širom svijeta, obrazovnim sistemima koji se suočavaju s izazovima nedostaje jedan ili više od četiri ključna faktora koja direktno utiču na ishode učenja (pogledati Sliku 1). Korištenjem ovog metodološkog okvira, Faza 1 funkcionalnog pregleda (Izvještaj br. 142644) detaljno se pozabavila pitanjima raspodjele resursa i efikasnosti njihovog korištenja, dok se Faza 2 (čiji su nalazi predstavljeni u ovom izvještaju) detaljno bavila pitanjima radne snage u obrazovanju.

Slika 1: Okvir za funkcionalni pregled obrazovanja u BiH



Izvor: Rad autora, prilagođeno iz Izvještaja o svjetskom razvoju, 2018. godina

- Faza 1 analize se naročito fokusirala na finansiranje i efikasnost pružanja usluga pred-univerzitetskog obrazovanja.** Izvještaj Faze 1 je pružio analizu sektorskih prioriteta, demografskih trendova, obuhvata i učinka obrazovnog sistema, te ishoda učenja, sa fokusom na trenutnu raspodjelu sredstava u oblasti pred-univerzitetskog obrazovanja u izabranim entitetima i kantonima. Analiza je zainteresiranim akterima prezentirana ja javnom događaju u oktobru 2019. godine, te distribuirana javno i *online*.<sup>1</sup> Najbitniji nalazi Faze 1 su rezimirani u nastavku.
- Faza 2 analize, detaljno prikazana u ovom izvještaju, fokusirala se na kvalitet i efektivnost radne snage u obrazovnom sektoru.** Oslanjajući se na rezultate Faze 1 analize, ovaj izvještaj daje detaljnu analizu kvaliteta usluga koje se pružaju od strane nastavnog i nenastavnog kadra, i to u izabranim jurisdikcijama unutar zemlje – u RS, te u četiri kantona FBiH (Sarajevski, Tuzlanski, Zapadno-hercegovački i Hercegovačko-neretvanski). Ove jurisdikcije su odabrane na osnovu ocjene potencijala za unaprjeđenje efikasnosti, posvećenosti i spremnosti nosilaca vlasti za promjenu, izvodljivosti reforme, kao i reprezentativnosti tri glavne etničke grupe u zemlji („konstitutivni narodi“ kako su definisani u Ustavu BiH).
- Ovaj izvještaj je strukturiran na sljedeći način:** u nastavku ovog odjeljka rezimirani su rezultati Faze 1 analize, a potom je dato više detalja o metodologiji i ciljevima Faze 2 analize. Odjeljak 2 ovog izvještaja se fokusira na radnu snagu u obrazovnom sektoru u kontekstu ishoda učenja u BiH, a naročito u kontekstu uticaja krize COVID-19 na obrazovne sisteme i školovanje. Odjeljak 3 detaljno razmatra mjere koje bi mogle doprineti većoj efektivnosti i

<sup>1</sup> [www.worldbank.org/bihedu](http://www.worldbank.org/bihedu).

kvalitetu radne snage u obrazovanju i rezimira rezultate ispitivanja regulatornog okvira u izabranim jurisdikcijama u BiH; konačno, Odjeljak 4 daje prikaz preporuka.

## Ključni nalazi i zaključci o potrošnji u obrazovnom sektoru i efikasnosti korištenja resursa

7. **Nalazi Faze 1 analize pokazuju da je progresivna neefikasnost obrazovnih sistema u BiH osnovna prepreka za unaprjeđenje ishoda učenja.** U proteklim godinama je, uprkos smanjenju broja upisanih učenika i učinjenim naporima ka smanjenju broja osnovnih i srednjih škola, došlo do povećanja broja nastavnika i u RS i u FBiH. Kao posljedica toga, sadašnji omjer učenik/nastavnik i prosječna veličina odjeljenja su ispod međunarodnih standarda za sve nivoe pred-univerzitetskog obrazovanja, a naročito za osnovno obrazovanje. Uočene su i značajne razlike među kantonima i općinama, što dodatno ukazuje na neefikasnosti.
8. **Smanjenje omjera učenik/nastavnik i veličine odjeljenja nije rezultiralo povećanjem obuhvata predškolskog obrazovanja, a stopa upisa u predškolske ustanove je izuzetno niska i jedva dostiže 15 procenata.** Ovo je daleko ispod stopa upisa u predškolskom obrazovanju koje su zabilježene u susjednim zemljama regije (npr. ova stopa prelazi 60 procenata u Hrvatskoj i Srbiji), a znatno ispod ciljne stope Evropske Unije (EU) od 95 procenata za djecu uzrasta između 4 i 6 godina, kako se navodi u Strategiji Evrope za 2020. godinu. Postoji strategija predškolskog obrazovanja za BiH, a prema Okvirnom zakonu o predškolskom obrazovanju u Bosni i Hercegovini iz 2003. godine, predškolsko obrazovanje je obavezno u godini koja prethodi upisu u osnovnu školu. Međutim, provođenje ovog zakona nije u svim jurisdikcijama jednako. Jedna godina pripremnog predškolskog obrazovanja za djecu uzrasta 5 – 6 godina je obavezna u 7 od 10 kantona u FBiH, a u RS, Distriktu Brčko i preostala 3 kantona FBiH se samo preporučuje.<sup>2</sup>
9. **Dodatno, raspodjela sredstava u obrazovnom sektoru je neefikasna i neravnomjerna, uz nesrazmjerno velika izdvajanja za zaposlene, što ostavlja malo prostora za ulaganje u kvalitet obrazovnih usluga.** BiH na obrazovanje troši 4,6 procenata bruto domaćeg proizvoda (BDP), više od drugih zemalja u regiji, ali manje od prosjeka EU (5,1 procenat) i zemalja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (5,2 procenta). U BiH je potrošnja po učeniku u odnosu na BDP po stanovniku, također, relativno visoka u poređenju s drugim zemljama. Međutim, između entiteta i kantona nema značajnijih razlika u potrošnji po učeniku. Od ukupno alociranih sredstava, na radnu snagu odlazi 91 procenat u FBiH i 87 procenata u RS, što predstavlja velik udio u ukupnoj potrošnji, veći od prosjeka EU i OECD zemalja. Ovim se ostavlja jako malo prostora za kapitalna ulaganja i druge investicije koje bi mogle poboljšati ishode učenja, uključujući i predškolsko obrazovanje za kojim u BiH postoji velika potražnja. Gotovo jedna trećina sredstava koja se troše na radnu snagu odlazi na nenastavno osoblje, što upućuje na veliki udio u potrošnji za pomoćne poslove u školama, koji ne doprinose direktno kvalitetu nastave i učenja.
10. **Nastavnici i drugo obrazovno osoblje predstavljaju glavni resurs obrazovnog sistema za pružanje podrške u učenju i povećanje kvaliteta obrazovanja, a na njihove plate odlazi**

---

<sup>2</sup> Popić i Džumhur (2019); USAID (2016); Ministarstvo civilnih poslova BiH (2018).

**najveći dio finansijskih izdvajanja u obrazovnom sektoru; ipak, postojeće strukture nisu adekvatne za pružanje podrške i unaprjeđenje rada nastavnika.** Nastavničke plate su veće od prosječnih plata u privatnom sektoru, a jednake platama u javnom sektoru u BiH, što nastavničku profesiju čini privlačnom za pojedince. Međutim, nastavničke plate nisu vezane za učinak, niti se učinak sistematski mjeri. To ukazuje na potrebu da se ispituju poticaji i funkcionalno ustrojstvo obrazovnog sektora koji utiču na kvalitet i efektivnost radne snage. Ova se pitanja detaljno razmatraju u Odjeljku 3 izvještaja.

- 11. Fragmentiranost i decentraliziranost obrazovnog sistema u BiH dovode do neefikasnosti i heterogenosti na svim nivoima.** BiH, zemlja sa samo 3,3 miliona stanovnika i 422.645 učenika, ima čak četrnaest vlada nadležnih za obrazovanje. Administrativni troškovi takvog sistema su ogromni i objašnjavaju činjenicu da se veliki dio finansijskih sredstava izdvaja za plate. Nadalje, decentraliziranost obrazovnih sistema u BiH ima za rezultat krajnje neefikasnu raspodjelu sredstava među školama, uz značajne razlike u iznosima po učeniku, između entiteta i kantona, te po nivoima obrazovanja. Nepostojanje centralnog organa koji bi uredio djelovanje nižih tijela i iste obavezao na poslušnost, dovelo je do fragmentiranog, nekoordiniranog sistema i ograničenih ovlasti državnog nivoa kada je u pitanju efikasnost, kvalitet i jedinstveno postupanje unutar obrazovnog sistema. U Aneksu 4 je dat dijagram strukture upravljanja obrazovnim sistemima u BiH.

## Ciljevi i metodologija Faze 2 analize

- 12. Nalazi Faze 1 funkcionalnog pregleda ukazuju da su nivo i raspodjela ulaganja u škole neefikasni i loše usmjereni.** Ogroman dio resursa odlazi na plate zaposlenih, uz veliki udio nenastavnog osoblja u školama. Analiza također ukazuje da su i druga ulaganja od značaja za proces učenja i zainteresiranost učenika potencijalno nedovoljna. Ovo podrazumijeva: (i) relativno skroman broj obaveznih časovanastave u osnovnim školama, (ii) ograničenu podršku nastavnicima, sa jako malo mogućnosti za profesionalni razvoj i saradnju između nastavnika, i (iii) ograničen pristup savjetovanju u školama na polju akademskog ili profesionalnog usmjeravanja.<sup>3</sup>
- 13. Imajući u vidu ove nalaze, Faza 2 analize se fokusirala na institucionalne okvire na nivou sistema i na nivou škole, koji utiču na efikasnost i efektivnost radne snage u obrazovanju.** Faza 2 analize se naročito bavila ispitivanjem ključnih karakteristika institucionalnih okvira koje utiču na upravljanje ljudskim resursima i efektivnost radne snage u obrazovanju (naročito nastavnika i direktora škola), te je vršila poređenje ovih karakteristika s drugim zemljama. Ove karakteristike se mogu grupisati u četiri kategorije:
- a. *Okviri politika na nivou sistema koje se odnose na nastavnike*, a kojima se uređuje upravljanje nastavnim kadrom i karijerom nastavnika, što ima direktan uticaj na vještine nastavnika i njihov rad u učionici;
  - b. *Okviri politika na nivou sistema koje se odnose na rukovodstvo u školama, samostalnost i odgovornost rukovodilaca*, a kojima se uređuje sistematizacija funkcija na nivou obrazovnog sistema i škola, te ovlasti za provođenje nadzora;

---

<sup>3</sup> Rezultati PISA testiranja iz 2018. godine ukazuju da se BiH ističe po vrlo malom udjelu učenika – manje od 10 procenata – koji u školama imaju profesionalnu orijentaciju (u poređenju s OECD prosjekom od 60-65 procenata).

- c. *Upravljačke prakse na nivou sistema*, od kojih zavisi sistematizacija i organizacija rada unutar tijela koja upravljaju obrazovnim sistemom, odnosno Ministarstava obrazovanja i Pedagoških zavoda u BiH; i
- d. *Upravljačke prakse na nivou škole*, od kojih zavise sistematizacija i organizacija rada unutar škola.

**Napomena o definiciji „obrazovnog sistema“:** *Obzirom na ustrojstvo obrazovnog sistema u BiH, termin „sistem“ u ovom izvještaju se primarno koristi da označi nivo vlasti koji je nadležan za donošenje propisa i implementaciju istih: entitetski nivo u RS, kantonalni nivo u 10 kantona koji čine Federaciju BiH (FBiH) i nivo Distrikta Brčko.*

**14. Faza 2 analize se fokusirala na izabrane sisteme unutar BiH kako bi se omogućila temeljita analiza propisa i politika.** Izabrane jurisdikcije su RS, te Kanton Sarajevo, Hercegovačko-neretvanski, Zapadno-hercegovački i Tuzlanski kanton, a kako bi se omogućila fokusirana i detaljna analiza institucionalnog okvira, uz uzimanje u obzir ograničene dostupnosti administrativnih podataka u BiH. Ovih pet jurisdikcija je izabrano na osnovu sljedeća četiri kriterija:

- a. *Broj stanovnika:* U izabranim jurisdikcijama nastavu pohađa dvije trećine svih učenika u BiH i zaposleno je dvije trećine svih nastavnika osnovnih škola u BiH, što ove jurisdikcije čini velikim uzorkom obrazovnih sistema u zemlji i radne snage u obrazovnom sektoru.
- b. *Varijacije u potrošnji:* Među izabranim jurisdikcijama postoje razlike u pogledu: (i) ukupne potrošnje po učeniku, kako u osnovnom, tako i u srednjem obrazovanju; (ii) udjela potrošnje na radnu snagu u ukupnoj potrošnji, (iii) udjela plata nenastavnog osoblja u ukupnoj potrošnji u osnovnim školama, i (iv) mjesečnih plata nastavnika.
- c. *Etnička struktura:* Ovaj izbor jurisdikcija osigurava zastupljenost svih konstitutivnih naroda u BiH.
- d. *Saradnja s Bankom:* Tim Banke je ostvario direktnu saradnju i dobio podatke od predstavnika većine ovih jurisdikcija. Tim Banke je također dobio pisma podrške od Ministarstva civilnih poslova BiH, Federalnog Ministarstva obrazovanja i nauke (FMON) i kantonalnih Ministarstava obrazovanja gore pomenutih kantona.

## II. Kontekst ishoda učenja

### Ishodi učenja

**15. Putem državne Agencije za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (APOSO), BiH je nedavno učestvovala u dva velika međunarodna testiranja učenika: Međunarodni trendovi u podučavanju matematike i prirodnih nauka (TIMSS) 2019 i Međunarodni program provjere znanja učenika (PISA) 2018.** Oba ova testiranja su od izuzetne važnosti za informisanje donošenje odluka i dizajniranje politika, a s obzirom da se u zemlji ne provode ovakva testiranja. Također, ova testiranja pružaju informacije o ishodima učenja u različitim uzrastima, odnosno nivoima obrazovanja: TIMSS 2019 je mjerio postignuća učenika 4. razreda

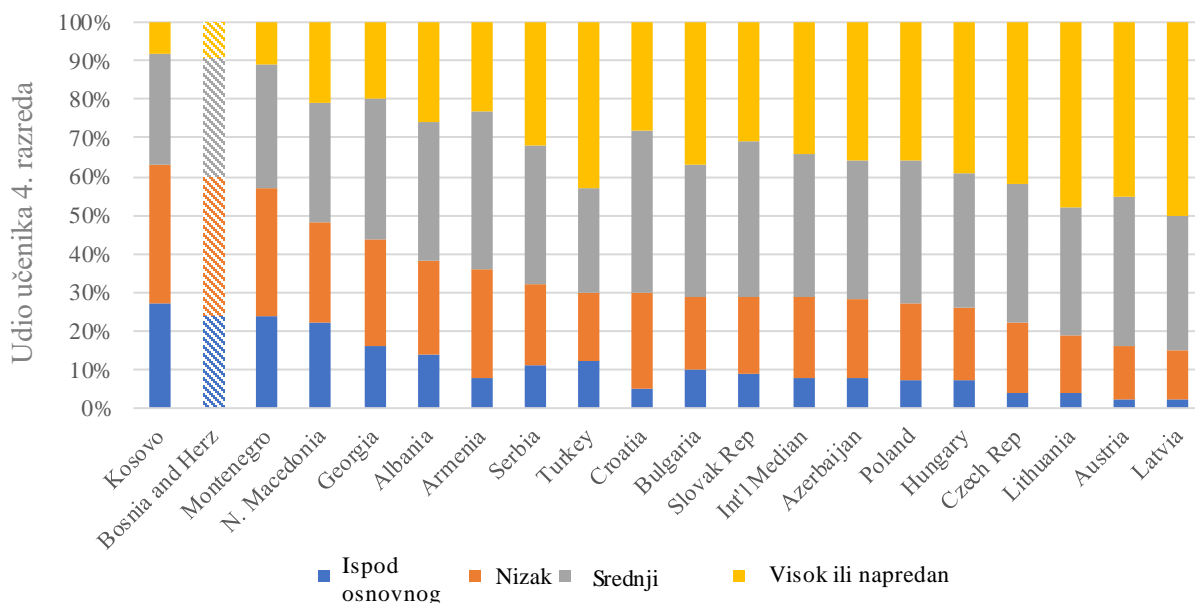
(prosječne dobi 9 godina) u skladu s preovladavajućim nastavnim programima, dok je PISA 2018 mjerila postignuća 15-ogodišnjaka, koji pohađaju uglavnom prvi razred srednje škole, i to u matematici, prirodnim naukama i čitanju.

- 16. Rezultati posljednjeg kruga TIMSS 2019 testiranja vezanih za postignuća u matematici i prirodnim naukama pokazuju da 60 procenata učenika u BiH ne uspijeva dostići ili preći osnovni nivo znanja.** Ovaj procenat je mnogo veći nego u mnogim drugim uporedivim zemljama Evrope i centralne Azije (ECA), a također je viši od međunarodne srednje vrijednosti od 29 procenata (pogledati Sliku 2 ispod). Kada su u pitanju prirodne nauke, situacija je slična: 22 procenta učenika ne uspijeva dostići ni osnovni nivo znanja iz prirodnih nauka, a 34 procenta učenika uspijeva dostići osnovni nivo znanja kao svoje najveće postignuće, što ukupno čini 56 procenata svih učenika u zemlji. U ovom smislu, BiH se znatno razlikuje od Bugarske i Srbije (29 procenata), te Hrvatske (20 procenata), gdje relativno mali broj učenika nema ni osnovni nivo znanja.

*Napomena o međunarodnim mjerilima TIMSS 2019 testiranja:* Osnovni nivo znanja iz matematike znači da učenik ima osnovno znanje iz matematike i zna sabirati, oduzimati, množiti i dijeliti jednocifrene i dvocifrene cijele brojeve. Može rješavati i jednostavne tekstualne probleme. Ima određena znanja o prostim razlomcima i osnovnim geometrijskim oblicima. Može protumačiti i popuniti jednostavne grafikone i tabele. Na *srednjem* nivou učenik može primijeniti osnovno znanje iz matematike na jednostavne probleme. Na *visokom* nivou učenik može da koristi konceptualno razumijevanje za rješavanje problema. Na *naprednom* nivou, učenik može koristiti svoje razumijevanje i znanje za rješavanje niza relativno složenih problema i objasniti postupak rješavanja.

*Izvor: Međunarodno udruženje za ocjenjivanje postignuća u obrazovanju (IEA) (2019).*

*Slika 2: Procenat učenika 4. razreda koji dostižu nivoe znanja iz matematike koje dostižu učenici u izabranim ECA zemljama (TIMSS 2019)*



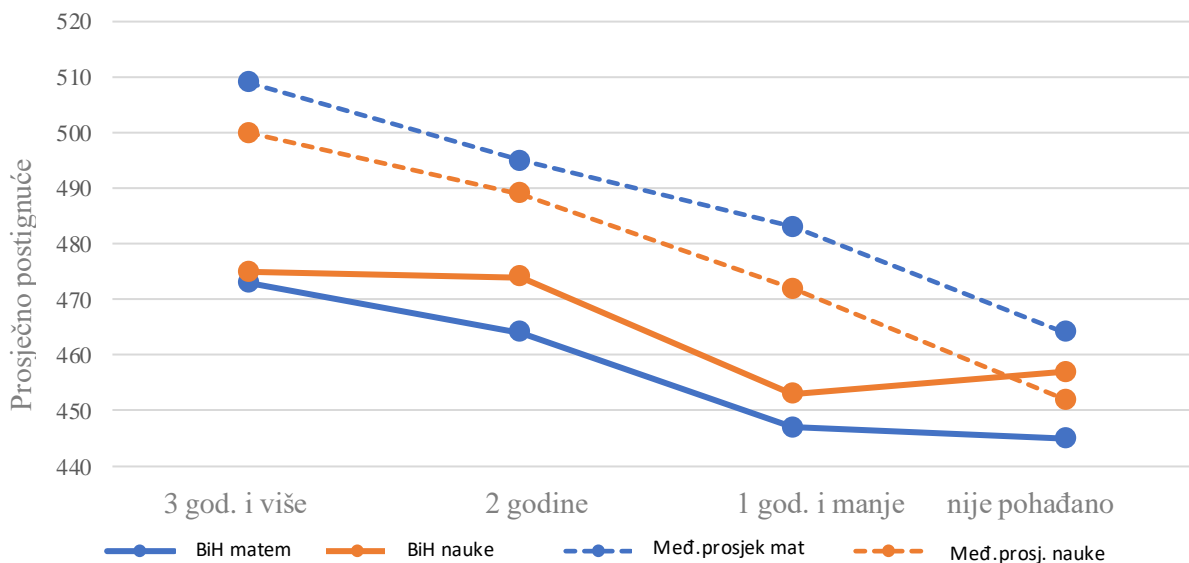
Izvor: Autorova analiza korištenjem rezultata TIMSS 2019 testiranja.

**17. Rezultati TIMSS 2019 istraživanja također pokazuju jasnu uzročno-posljedičnu vezu između predškolskog obrazovanja i postignuća učenika u BiH.** Rezultati na međunarodnom nivou pokazuju snažnu vezu između dužine trajanja predškolskog obrazovanja i postignuća u 4. razredu, i iz matematike i iz prirodnih nauka. Ovo je u skladu s literaturom o uticajima predškolskog obrazovanja.<sup>4</sup> Veza između predškolskog obrazovanja i postignuća učenika 4. razreda nije toliko snažna kad je u pitanju BiH (pogledati Sliku 3), što je vjerovatno odraz kako niskog obuhvata (samo oko 30 procenata učenika 4. razreda u BiH je pohađalo predškolsko obrazovanje duže od godinu dana), tako i razlika u kvalitetu pružanja usluga predškolskog obrazovanja. Ipak, veza je jasna i dalje ističe potrebu za poticanjem upisa u predškolske ustanove u BiH i jačanje kvaliteta predškolskog obrazovanja.

*Slika 3: Odnos između predškolskog obrazovanja i postignuća u 4. razredu (TIMSS 2019)*

<sup>4</sup> Na primjer, pogledati Naudeau, i sar. (2011); Berlinski & Schady (2015); Britto i sar. (2016).





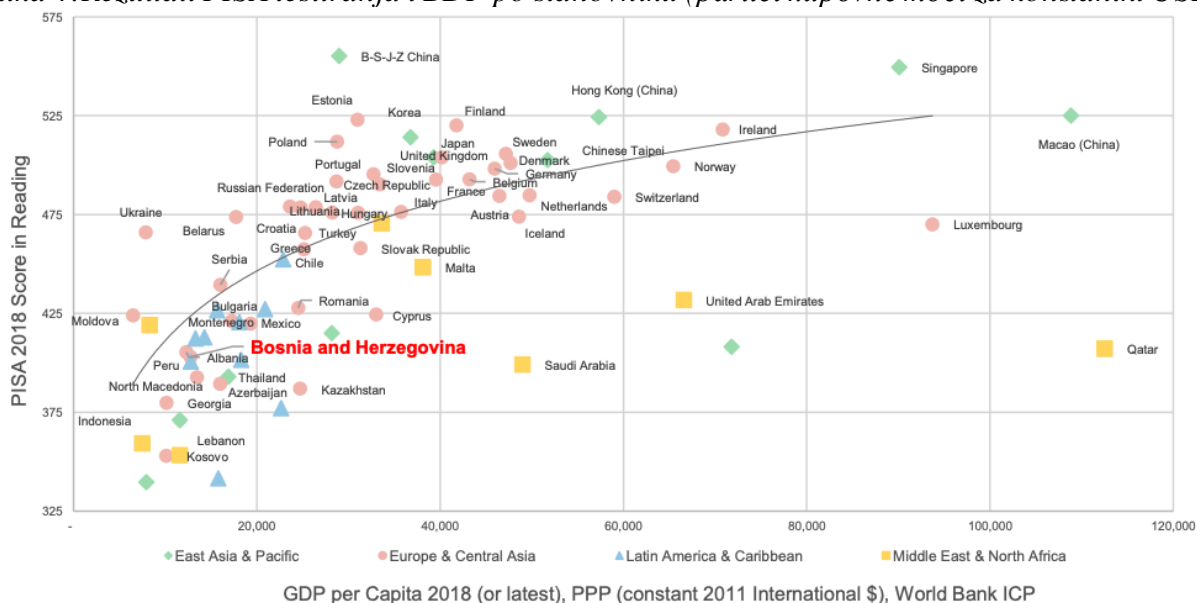
Izvor: Autorova analiza korištenjem rezultata TIMSS 2019 testiranja.

- 18. Rezultati PISA testiranja provedenog 2018. godine<sup>5</sup> u BiH pokazuju slične izazove – više od polovine 15-ogodišnjaka je pokazalo nivo znanja ispod osnovnog, što ukazuje da nedostaci u učenju koji se pojavljuju u ranoj dobi ostaju prisutni i u daljem školovanju.** Više od 50 procenata učenika uzrasta od 15 godina u BiH ne uspijeva steći osnovne vještine i znanja koji su potrebni za čitanje, rješavanje matematičkih problema i razumijevanje prirodnih nauka, u poređenju s 31 procentom učenika u ECA regiji i 24 procenta učenika u zemljama EU. Učenici u BiH pokazuju nešto niži nivo znanja od prosjeka zemalja iz iste prihodovne grupe. Prisutne su značajne razlike u postignućima učenika koji dolaze iz dijela populacije sa najvišim dohotkom i onih koji dolaze iz dijela populacije sa najnižim dohotkom, pri čemu ovi drugi zaostaju za 65 PISA bodova (što gotovo odgovara jednoj i po godini školovanja). Pored toga, učenici iz urbanih područja pokazuju bolja postignuća od njihovih vršnjaka iz ruralnih područja, gdje 47 procenata učenika iz urbanih područja ima osnovne vještine čitanja, u odnosu na 33 procenta učenika iz ruralnih područja.

<sup>5</sup> BiH je prvi put učestvovala u PISA testiranju 2018. godine, i ono je obuhvatilo oko 85 procenata 15-ogodišnjaka u zemlji.



Slika 4: Rezultati PISA testiranja i BDP po stanovniku (paritet kupovne moći za konstantni USD)



Izvor: Autorova analiza na osnovu rezultata PISA 2018 testiranja.

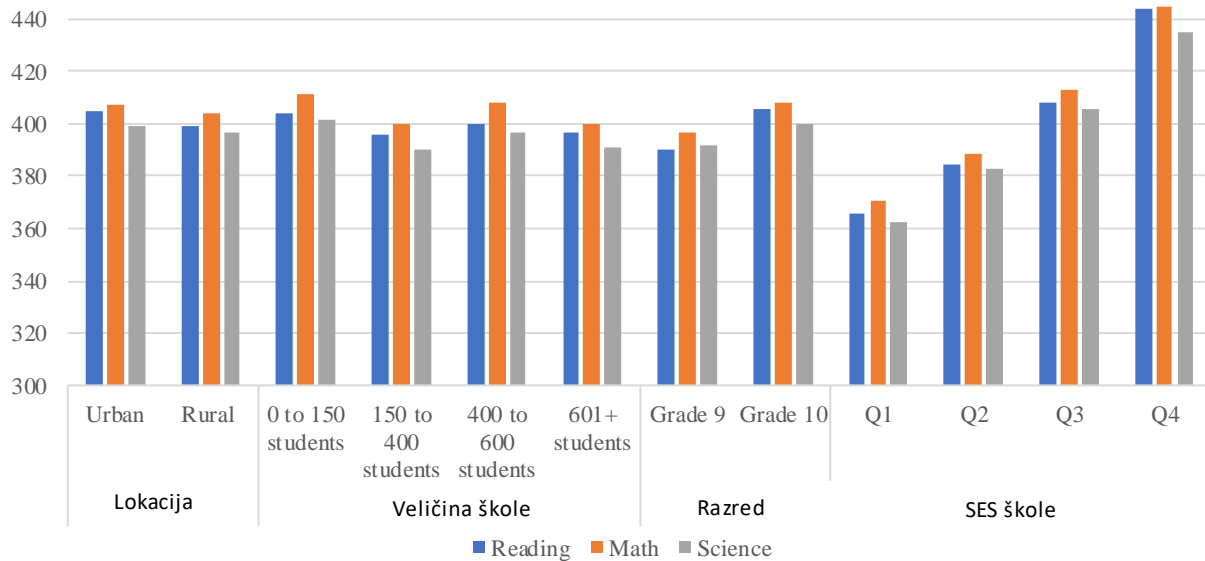
19. **Rezultati BiH su također nešto lošiji od očekivanih kada se ima u vidu nivo razvoja zemlje.** Kako je pokazano na Slici 4 gore, prosječna postignuća iz čitalačke pismenosti u BiH su lošija od onoga što bi se moglo očekivati prema nivou ekonomskog razvoja zemlje, mjerenom vrednošću BDP-a po stanovniku (paritet kupovne moći za konstantni USD u 2011. godini). Sveukupni rezultat BiH iznosi 403 boda iz čitalačke pismenosti, 406 bodova iz matematike i 398 bodova iz prirodnih nauka. BiH ima bolje rezultate od Albanije i Kosova, slične rezultate kao Sjeverna Makedonija, a lošije rezultate od Crne Gore i Srbije. Dodatna analiza je pokazala još neke razlike među učenicima koje utiču na njihova postignuća (u čitalačkoj pismenosti) i to socioekonomske razlike (učenici iz grupa s najboljim socioekonomskim statusom (SES) ostvaruju za 65 PISA bodova bolje rezultate od onih iz grupa s lošijim SES), kao i rodne razlike (djevojčice ostvaruju za 29 bodova bolje rezultate od dječaka).

20. **Pored ostalih faktora, socioekonomski status (SES) škole posebno snažno utiče na razlike u ishodima učenja.** U nastavku su prikazani rezultati PISA 2018 testiranja iz čitalačke pismenosti, matematike i prirodnih nauka, razvrstani prema okruženju, veličini škole, razredima i prosječnom SES škole (pogledati Sliku 5). Analiza pokazuje da škole u urbanim područjima ostvaruju bolje rezultate od škola u ruralnim područjima (iako je ova razlika manja nego u drugim zemljama regije). Učenici iz manjih škola ostvaruju neznatno bolje rezultate od učenika iz većih škola, što je u skladu s međunarodnim izvorima o utjecaju veličine škole.<sup>6</sup> Kada se analiza vrši po razredima – obzirom da je grupa učenika koja je učestvovala u PISA 2018 testiranju u BiH, kao rezultat upisne politike, pohađala ili 9. razred osnovne škole (16,2% 15-ogodišnjaka koji još uvijek pohađaju osnovnu školu) ili 1. razred srednje škole (83,4% 15-ogodišnjaka koji pohađaju srednju školu) – pokazuje se da učenici 1. razreda srednje škole ostvaruju bolje rezultate od svojih vršnjaka koji pohađaju 9. razred osnovne škole. I pored toga, bodovne razlike po razredima su mnogo manje od razlika po prosječnom

<sup>6</sup> Luyten, Hendriks i Scheerens (2014).

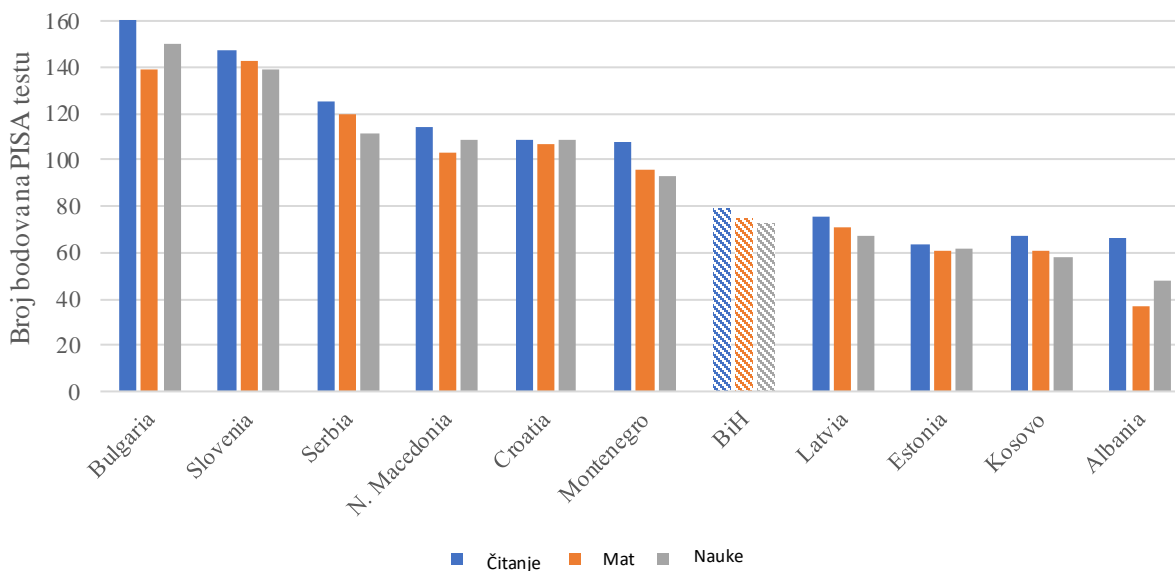
SES škole. Učenici u školama s boljim SES ostvaruju bolje rezultate od učenika iz škola s lošijim SES i to za približno 75 PISA bodova, što je ekvivalent za oko dvije godine školovanja (pogledati Sliku 6). Ova razlika je značajna, obzirom da uporedive zemlje (npr. Bugarska, Srbija, Hrvatska, Slovenija) s većim razlikama po SES imaju generalno bolje sveukupne rezultate. Drugim riječima, postoje izuzetno velike razlike unutar BiH imajući u vidu njene prosječne rezultate. Međutim, čak i među učenicima iz škola s boljim SES, prosječni rezultat se kreće oko 440 bodova, u poređenju s OECD prosjekom od 488 bodova – što je razlika koja je ekvivalent za više od jedne godine školovanja.

*Slika 5: Rezultati PISA 2018 testiranja po ključnim karakteristikama škola u BiH*



*Izvor:* Autorova analiza na osnovu rezultata PISA 2018 testiranja; podaci su ponderisani prema ponderu učenika u školama.

Slika 6: Razlike u postignućima učenika između škola koje pripadaju najvišoj ili najnižoj grupi po socioekonomskom statusu



Izvor: Autorova analiza na osnovu rezultata PISA 2018 testiranja; podaci su ponderisani prema ponderu učenika u školama. 30-40 bodovana PISA skali  $\approx$  1 godina školovanja.

## Propušteno učenje kao posljedica krize COVID-19

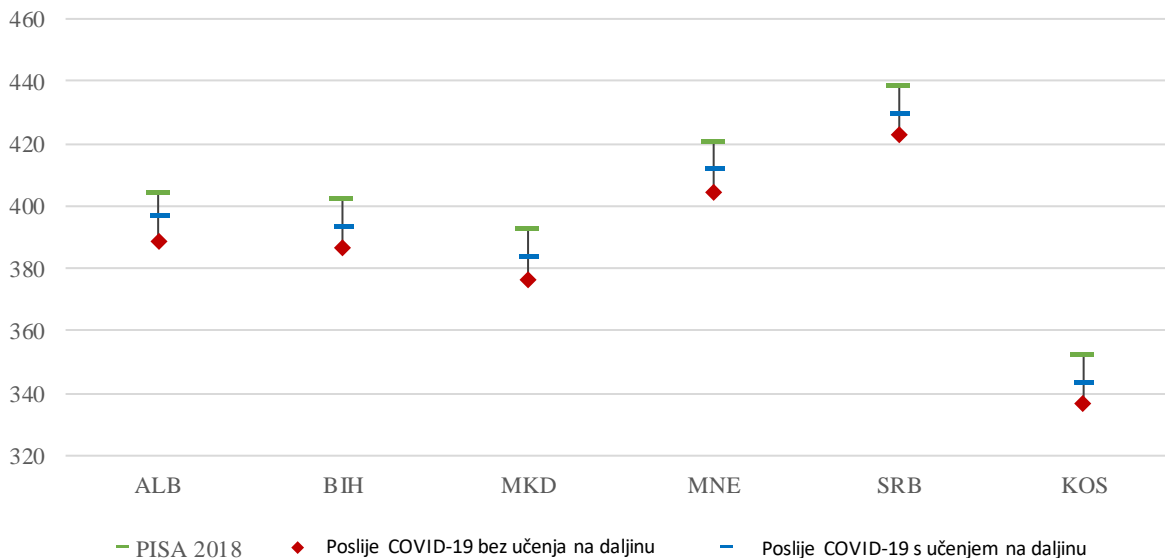
21. Očekuje se da će kriza COVID-19 i s njom povezano zatvaranje škola imati za posljedicu značajne propuste u učenju i pad nivoa ljudskog kapitala širom svijeta. Uticaj izostajanja iz škole je dvojak: učenici ne stiču nova znanja, a zaboravljaju ono što su već naučili. Iskustva iz ranijih kriza pokazuju da zatvaranje škola djeluje demotivirajuće na učenje i nesrazmjerno više pogađa učenike iz ugroženih grupa.<sup>7</sup> Uticaj dugih pauza u okviru školske godine, kakvu primjera radi predstavlja tipičan ljetni raspust, na učenje je dokumentiran i kvantificiran. Tokom uobičajenog tromjesečnog ljetnog raspusta, postignuća učenika se smanje u obimu koji odgovara jednomjesečnom učenju tokom školske godine, a takvo smanjenje je veće kod učenika iz ugroženih grupa nego kod ostalih. Biće potrebni mjeseci ili godine da bi se nadoknadili propusti izazvani zatvaranjem škola, a što će zahtijevati preduzimanje hitnih mjera za ublažavanje uticaja, naročito na one koji su najviše pogođeni zatvaranjem škola. Ako se to ne učini, u srednjem roku će doći do pada nivoa ljudskog kapitala, a u dugom roku do pada ekonomskih mogućnosti.

22. Očekuje se da će pandemija COVID-19 u BiH imati za posljedicu značajne propuste u učenju i povećan rizik od nezainteresovanosti učenika i prekida školovanja. I prije izbijanja krize COVID-19, obrazovni sistem u BiH se suočavao s izazovima u pružanju kvalitetnog obrazovanja svim učenicima. Zatvaranje škola je trajalo od marta 2020. godine do početka školske 2020./2021. godine, kada su se škole u pojedinim jurisdikcijama opet otvorile,

<sup>7</sup> Uticaj recesije iz perioda 2007. - 2009. godine u SAD-u na ugrožene grupe ukazuje na mali, ali značajan negativan uticaj na rezultate testiranja u dugom roku, koji se može pripisati recesiji. Na Tajlandu su u 2014. godini zbog velikih poplava škole bile zatvorene do mjesec dana, što je uzrokovalo smanjenje postignuća učenika, koje se, u zavisnosti od predmeta i razreda, kretalo između 7 i 25 procenata.

uz promjenu rasporeda, veličine odjeljenja ili usvajanje mješovitih pristupa nastavi. Neke škole su nastavile s radom na daljinu, naročito za učenike viših razreda osnovne škole i učenike srednje škole. Zbog vanredne prirode nastave na daljinu, efektivnost ovog tipa nastave je manja nego u slučaju tradicionalne nastave, a iz razloga koji su detaljnije opisani u nastavku. Konzervativnije procjene<sup>8</sup> ukazuju da će u zemlji doći do smanjenja postignuća učenika za najmanje 6 PISA bodova (pogledati Sliku 7). Dodatno, s obzirom da većina učenika u zemlji postiže rezultate koji su oko praga funkcionalne pismenosti i da se može pretpostaviti da će kod nekih učenika smanjenje postignuća biti veće nego kod drugih, sve ukazuje na to da bi se procenat učenika koji postižu rezultate ispod praga funkcionalne pismenosti mogao povećati i za do 7 procentnih poena (s 54 na 61 procenat).<sup>9</sup> Nadalje, produženo zatvaranje škola i nastava na daljinu mogu dovesti do nezainteresovanosti učenika i slabljenja njihovih veza sa školom tokom vremena, uz potencijalno povećanje rizika od prekida školovanja.

*Slika 7: Konzervativne procjene uticaja krize COVID-19 na rezultate PISA testiranja*



Izvor: Rezultati PISA 2018 testiranja i kalkulacije predstavnika Svjetske banke.

**23. Uticaj krize pokazuje značajnu socioekonomsku dimenziju, s većim gubicima kod učenika iz ugroženih grupa.** U skladu s globalnim odgovorom na pandemiju COVID-19, mjere suzbijanja i ublažavanja efekata krize su dovele do masovnog zatvaranja obrazovnih ustanova, što je imalo za posljedicu ozbiljan uticaj na djecu i mlade, kao i na njihove roditelje. Mjere su obuhvatile prelazak na učenje na daljinu, uglavnom kroz korištenje platformi za učenje na daljinu, aplikacija za pametne telefone i elektronske pošte za komunikaciju sa nastavnicima. Škole su prešle na improvizirane metode nastave na daljinu sa različitim stepenom uspjeha. Najteže su pogođena siromašna djeca koja ne posjeduju potrebne uređaje (kompjuter, mobilni telefon, tablet) ili internetsku vezu, te djeca koja su zanemarena ili žrtve nasilja u

<sup>8</sup> Pretpostavke su zasnovane na Bančinim procjenama efekata zatvaranja škola zbog krize COVID-19 na ishode učenja u 157 zemalja. Za simulaciju su korišteni podaci o ishodima učenja, godinama školovanja i platama, da bi se procijenili uticaji zatvaranja škola, kako generalno, tako i po socioekonomskim grupama. Za globalne i regionalne procjene, pogledati Svjetska banka (2020b).

<sup>9</sup> Za više detalja pogledati <http://documents1.worldbank.org/curated/en/590751590682058272/pdf/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Education.pdf>.

porodici, a kod kojih se povećala mogućnost za prekid školovanja. Kako je ranije pomenuto, socioekonomski status škole već je i prije krize COVID-19 imao snažan uticaj na postignuća, i već je od ranije postojala velika razlika u postignućima između najbogatije i najsiromašnije četvrtine učenika, u obimu od približno 75 PISA bodova. Korištenjem podataka PISA 2018 o raspoloživim modalitetima učenja i pretpostavki o različitoj efektivnosti pojedinih vidova učenja<sup>10</sup>, očekuje se da će se kao posljedica zatvaranja škola i manje efektivnosti nastave na daljinu razlike u postignućima u čitalačkoj pismenosti između najbogatijih i najsiromašnijih učenika povećati za 12% (sa 66 na 74 PISA boda).

24. **U skladu s gornjim procjenama, od ukupnog broja domaćinstava s djecom i mladima školske dobi u BiH, djeca iz jedne trećine (33 procenta) tih domaćinstava nisu pohađala nastavu na daljinu dok su škole bile zatvorene**<sup>11</sup>. Svakako, pristup brzom internetu kod kuće i posjedovanje digitalnih uređaja ključne su determinante koje određuju mogućnost pristupa nastavi/učenju na daljinu: oko 73 procenta domaćinstava u BiH ima pristup brzom internetu, dok oko 93 procenta domaćinstava ima mobilni telefon.<sup>12</sup> Tokom COVID-19 krize, u ukupno 67 procenata domaćinstava u kojima žive maloljetnici postojao je makar jedan član koji je pohađao školu ili se obrazovao na daljinu. Međutim, znatno manji procenat domaćinstava s članovima koji pripadaju ugroženim grupama (tek 32 procenta) je imao člana koji je pohađao školu ili drugi vid obrazovanja *online*. Samo 32 procenta siromašnijih domaćinstava i 30 procenata domaćinstava koja izdržava samohrani roditelj su imali člana koji je pohađao školu ili se obrazovao na daljinu. S druge strane, čak 44 procenta domaćinstava koja ne pripadaju ugroženim grupama je imalo člana koji se obrazovao na daljinu već od samog početka pandemije. Ovo dodatno pokazuje nesrazmjerni efekat krize na ugrožena domaćinstva.
25. **Održavanje kontinuiteta školovanja putem nastave na daljinu pokazuje brojne izazove vezane za angažman učenika, kvalitet nastave i pristup nastavnim materijalima.** Školovanje na daljinu se percipira kao nužnost, a ne kao trajno rješenje. Kao probleme u vezi sa ovim vidom učenja, anketirani ispitanici najčešće navode lošiju interakciju s nastavnicima (31 procenat), lošiju organizaciju učenja (24 procenta) ili tehničke probleme s *online* učenjem (23 procenta).<sup>13</sup> Za mlađu djecu i njihove roditelje najveći problem je povezivanje na platforme za učenje na daljinu i potreba za svakodnevnim nadzorom. Mlađa djeca se ne znaju sama povezati na platforme za učenje na daljinu i mnogo im je teže pratiti predavanja. Ona imaju mnogo više koristi od direktne interakcije s nastavnicima. Obzirom da nisu sposobna sama koristiti platforme za učenje na daljinu, to znači da neko mora stalno biti s njima i pomagati im da koriste platformu tokom časa. Nastava na daljinu za mlađu djecu zahtijeva aktivno učestvovanje roditelja ili druge starije osobe, koji su istovremeno i sami pod pritiskom rada od kuće, što stvara ogroman pritisak, naročito za žene i samohrane roditelje. Nedostatak tehničkih uređaja ili potreba da više članova domaćinstva koristi isti uređaj za rad na daljinu, školovanje ili pisanje zadaće su se također pokazali naročito stresnim.

---

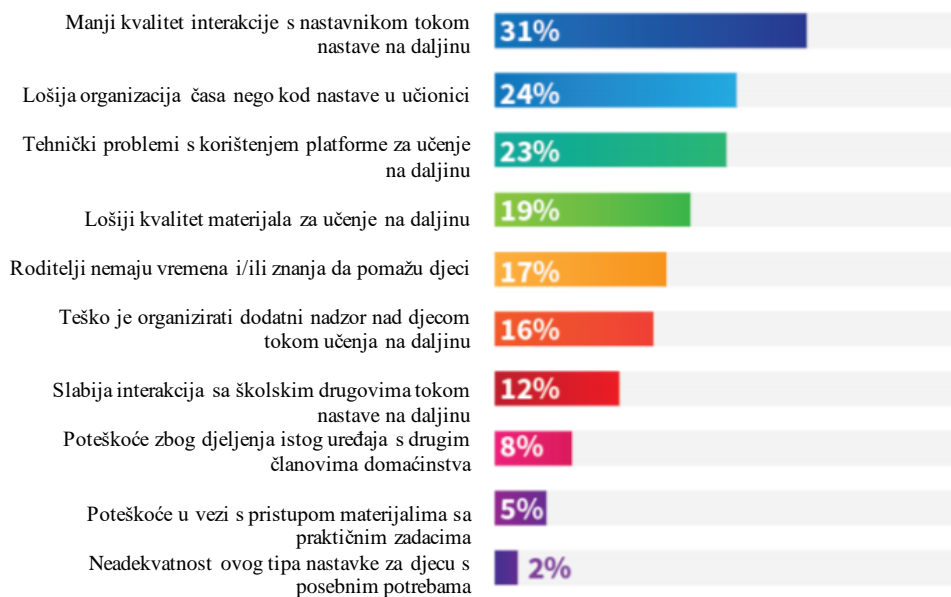
<sup>10</sup> Pretpostavka korištena za procjenu je da je efektivnost nastave na daljinu (u poređenju s nastavom u učionici) 25% za siromašne učenike, 50% za prosječne učenike i 75% za najbogatije učenike.

<sup>11</sup> UNICEF (2020).

<sup>12</sup> Agencija BiH za statistiku.

<sup>13</sup> UNICEF i UNDP (2020).

Slika 8: Problemi koji su se javljali tokom nastave na daljinu



Izvor: UNICEF i UNDP (2020).

### III. Mjere koje potiču efektivnost i kvalitet radne snage

#### Konceptualni okvir

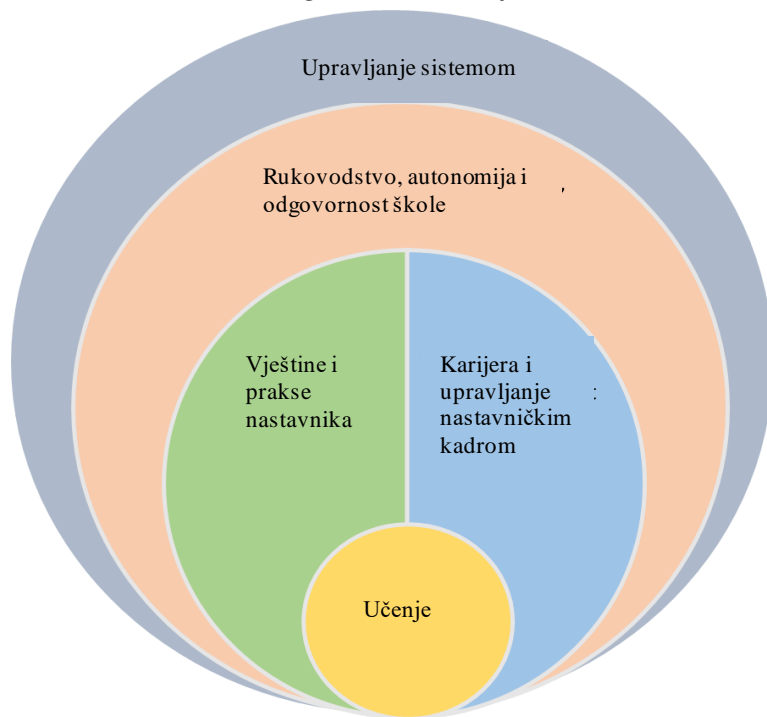
26. **Institucije upravljaju odnosom između ulaganja potrebnih za unaprjeđenje procesa učenja i ishoda učenja; uloga institucija je najvažnija u domenu zapošljavanja, određivanja obima posla i upravljanja ljudskim resursima u obrazovnom sektoru.** Dokazi ukazuju da su institucionalna rješenja obrazovnog sistema itekako bitna za ishode učenja.<sup>14</sup> Također, postoje brojne studije koje istražuju uticaj različitih *inputa* na ishode učenja, a koje pokazuju značajne razlike u pogledu toga šta je djelotvorno, šta nije i zbog čega, što dalje ukazuje da je institucionalno okruženje od kritičnog značaja za upravljanje ishodima učenja.<sup>15</sup> Izvještaj o svjetskom razvoju iz 2018. godine također pokazuje značaj koordinacije institucionalnih rješenja kako bi se osiguralo da svi elementi obrazovnog sistema zajedno djeluju u pravcu unaprjeđenja učenja.

<sup>14</sup> Hanushek i Woessmann 2011; Woessmann 2016.

<sup>15</sup> Glewwe i Muralidharan 2015.

27. Istovremeno, istraživanja širom svijeta pokazuju da su nastavnici najvažniji faktor koji na nivou škole doprinosi ishodima učenja. Obzirom da se na plate nastavnika i ostalog osoblja u školama troši preko 90 procenata finansijskih sredstava obrazovnog sektora u BiH, bitno je bolje razumjeti na koji način okviri i rješenja koji se odnose na nastavnike, utiču na efikasnost i pružanje obrazovnih usluga. Faza 2 funkcionalnog pregleda pružanja obrazovnih usluga je koristila konceptualni okvir (pogledati Sliku 9) koji u fokus stavlja učenje. U vezi sa nastavnicima kao najbitnijim resursom, analizirana su postojeća rješenja i prakse u dva domena: (i) karijera nastavnika i upravljanje nastavničkim kadrom i (ii) vještine i rad nastavnika. Međutim, uviđajući značaj upravljanja na nivou škole i na nivou sistema, konceptualni okvir uzima u obzir i dva dodatna aspekta: (iii) rukovodstvo, autonomija i odgovornost škole; i (iv) upravljanje sistemom i usklađenost njegovih dijelova. Pomenuti domeni/aspekti su opisani u nastavku.

Slika 9: Konceptualni okvir ocjene efektivnosti radne snage u obrazovanju



Izvor: Rad autora

- **Karijera nastavnika i upravljanje nastavničkim kadrom:** Ovaj domen obuhvata ciljeve koji se odnose na standarde za profesiju nastavnika, upravljanje kadrovima, uključujući odabir, zapošljavanje, naknade, penzionisanje, kao i zastupanje i zaštitu interesa nastavnika.
- **Vještine i rad nastavnika:** Ovaj domen obuhvata ciljeve koji se odnose na vještine i rad nastavnika, uključujući praćenje i evaluaciju rada nastavnika, profesionalni razvoj i obim posla, te autonomiju nastavnika.
- **Rukovodstvo škole, autonomija i odgovornost:** Ovaj domen obuhvata ciljeve koji se odnose na rukovodstvo škole, autonomno upravljanje pedagoškim i budžetskim aspektima rada škole, ulogu školskog odbora i vrednovanje rada škole i učenika.
- **Upravljanje sistemom:** Konačno, ovaj domen obuhvata ciljeve koji se odnose na administraciju i okruženje za donošenje odluka u obrazovnom sektoru, uključujući ciljeve učenja, odgovornost i nadležnost, kvalitet administracije i nepristrasno odlučivanje.



## Izvori podataka

28. **Analiza koja je rađena u okviru Faze 2 funkcionalnog pregleda obrazovnih usluga u BiH, zasniva se na sveobuhvatnom metodološkom pristupu koji uključuje triangulaciju i validaciju podataka, te mapiranje okvira politika.** Usvojeni konceptualni okvir analizira politike u izabranim jurisdikcijama, administrativne prakse i normative za javne zvaničnike u obrazovanju, kao i prakse na nivou škola i uslove za učenje. Analiza regulatornog okvira (prikazana u nastavku) zasnovana je na publikaciji Svjetske Banke „Sistemski pristup za bolje rezultate u obrazovanju” (eng. *Systems Approach for Better Education Results – SABER*), koja predstavlja inicijativu za dobivanje komparativnih podataka i spoznaja o obrazovnim politikama i institucijama, a u cilju pružanja pomoći zemljama na sistematskom jačanju njihovih obrazovnih sistema, s krajnjim ciljem promocije učenja.<sup>16</sup> Predmetna analiza koristi SABER okvire u dva ključna domena, i to u domenu autonomije i odgovornosti škola (eng. *School Autonomy and Accountability – SAA*), kao i u domenu nastavnčkog kadra (eng. *Teachers*). SABER SAA mjeri stepen autonomije i odgovornosti u institucijama obrazovnog sistema, dajući mogućnost za unaprijeđenje dijaloga, bolje planiranje i implementaciju. SABER Teachers pomaže pri identifikaciji i analizi izazova koji se odnose na nastavnike, s krajnjim ciljem povećanja efektivnosti nastavnika i kvaliteta učenja. U Aneksu 1 je dat pregled ciljeva politika po domenima koji su iznad opisani.
29. **Pored rezultata analize politika i praksi, u izvještaj su uključeni i ključni nalazi PISA 2018 testiranja koji se odnose na uslove i rad u školama, a kako bi se analiza temeljila na dokazima.** BiH je 2018. godine prvi put učestvovala u PISA testiranju. Bilo je obuhvaćeno ukupno 6.480 15-ogodišnjaka (rođenih 2002. godine) iz 213 škola (osnovnih-deveti razred i srednjih-prvi razred). PISA sadrži dva dodatna upitnika, jedan koji prikuplja osnovne informacije o učeniku, gdje učenik navodi informacije o sebi, svojim stavovima, sklonostima i uvjerenjima, te o kući i školi, i drugi u kojem direktor škole navodi informacije o upravljanju i organizaciji škole i uslovima za učenje. U svrhu ove analize, kao i da bi se analiza praksi i politika povezala sa situacijom „na terenu“, za BiH su razmatrani podaci koje su za PISA 2018 testiranje dali i učenici i direktori škola.
30. **Konačno, da bi se ispitalo upravljanje sistemom i usklađenost njegovih dijelova, analiza u okviru Faze 2 je obuhvatila opsežne razgovore s nosiocima vlasti i predstavnicima Ministarstava obrazovanja i Pedagoških zavoda u četiri kantona u FBiH.** Ovi razgovori, koji su provedeni u periodu između septembra i novembra 2020. godine, obavljani su sa 49 javnih zvaničnika iz oblasti obrazovanja iz Sarajevskog, Tuzlanskog, Hercegovačko-neretvanskog i Zapadno-hercegovačkog kantona, koji zajedno čine oko 66 procenata ciljnog auditorija ovog istraživanja (pogledati Aneks 2). Anketa javnih zvaničnika je zajednički proizvod inicijativa Svjetske banke „Kontrolna ploča za globalnu politiku obrazovanja“ (eng. *Global Education Policy Dashboard*) i „Laboratorija za birokratiju“ (eng. *Bureaucracy Lab*). Anketa obuhvata teme koje se odnose na ciljeve učenja u obrazovnim ustanovama, uključujući postavljanje ciljeva, praćenje i nadzor, poticaje i angažman lokalne zajednice; koherentnost, transparentnost i odgovornost javnih zvaničnika; aspekte koji ukazuju na kvalitet administracije i upravljačkog aparata; i aspekte koji se odnose na nepristrasno donošenje odluka.

---

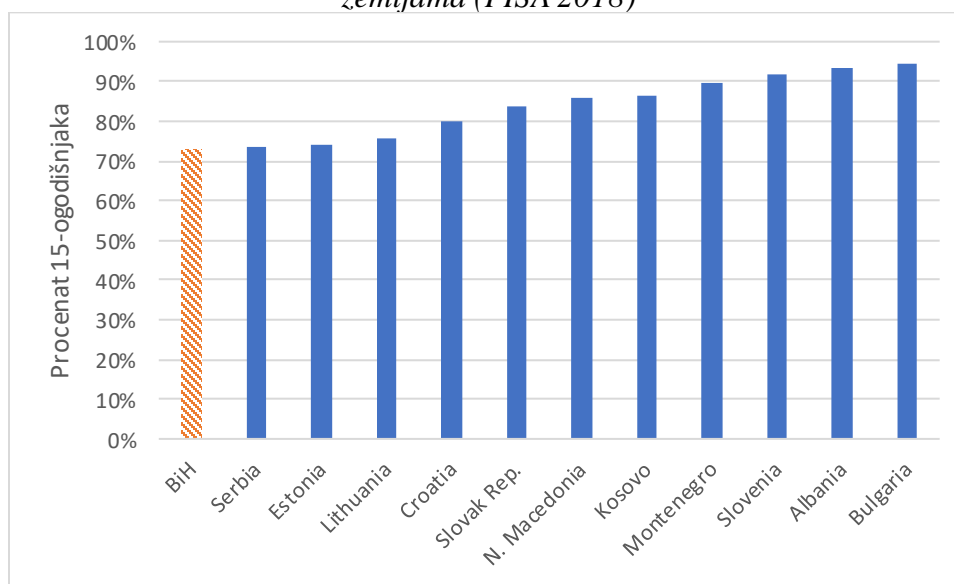
<sup>16</sup> Za više informacija pogledati: <https://saber.worldbank.org/index.cfm>.



## Profil nastavnog osoblja

31. **Danas su uslovi za ulazak u nastavničku profesiju zahtjevni i generalno u skladu s ostalim evropskim zemljama. Međutim, to nije uvijek bilo tako, što utiče na trenutni nastavni kadar.** Nastavnici u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama, moraju završiti prvi ciklus visokog obrazovanja, odnosno ostvariti 180 ili 240 ECTS bodova (evropski sistem transfera i ostvarivanja bodova) da bi mogli raditi u nastavničkoj struci. Međutim, početna obuka nastavnika je u nadležnosti entiteta i kantona, te u jurisdikcijama ne postoje jedinstveni minimalni standardi obuke, i uslovi za istu nastavničku poziciju se mogu znatno razlikovati. Na primjer, u nekim kantonima je obavezno da nastavnici imaju 180 ECTS bodova za određeno radno mjesto, dok u drugim kantonima moraju imati 240 ili 320 ECTS bodova za to isto radno mjesto. Ne postoji ni jedinstven sistem kontrole kvaliteta programa obuke nastavnika. Dodatno, istorijski su postojali različiti uslovi za ulazak u nastavničku profesiju, tako da u struci ima dosta nastavnika s nižim nivoom obrazovanja. Na primjer, prema TIMSS 2019 testiranju, 29 procenata učenika 4. razreda u BiH uče nastavnici sa završenom višom školom, a ne fakultetom.<sup>17</sup>

*Slika 10: Učenici kojima predaju nastavnici s punom normom sati u BiH i u uporedivim zemljama (PISA 2018)*



*Napomena:* Autorova analiza na osnovu rezultata PISA 2018 testiranja; podaci su ponderisani prema ponderu učenika u školama.

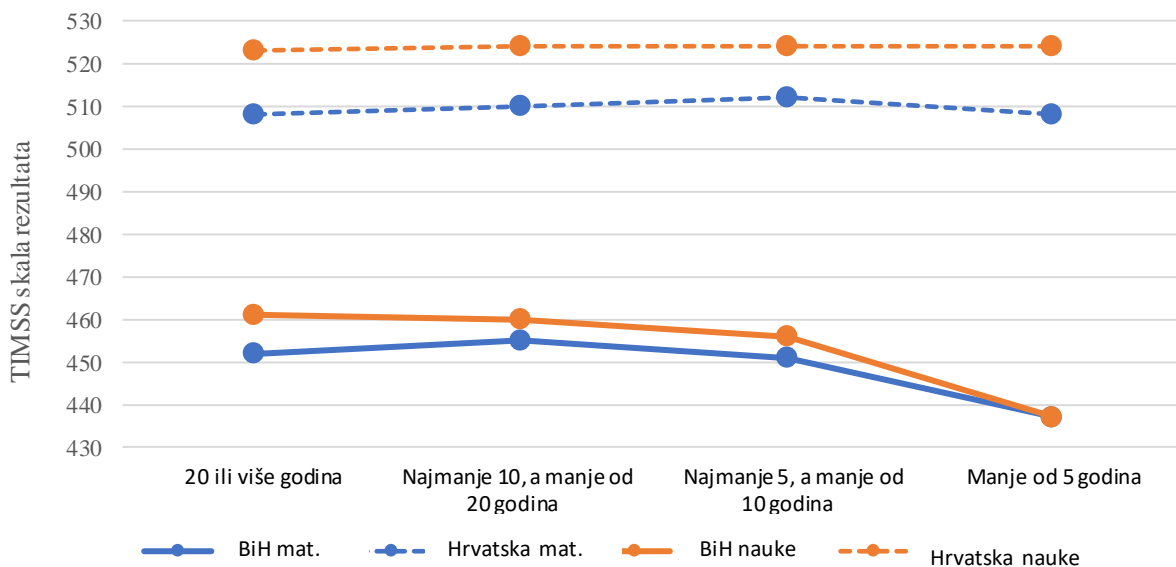
32. **BiH ima velik omjer nastavnika koji rade s nepunom normom časova.** U FBiH oko 28 procenata nastavnika u osnovnim školama radi sa nepunom normom časova, u poređenju s 21 procentom 2009. godine. RS ima veći udio nastavnika s nepunom normom u osnovnim školama, ali je taj udio smanjen u odnosu na 2009. godinu, kad je iznosio 40 procenata. U srednjim školama su ove brojke ostale relativno nepromjenjene tokom vremena: oko 32

<sup>17</sup> IEA (2019), Prikaz 9.1.

procenta srednjoškolskih nastavnika nema punu normu časova u FBiH, u odnosu na 36 procenata nastavnika u RS. To je u skladu s rezultatima PISA 2018 testiranja, koji ukazuju da oko 73 procenata učenika dobi 15 godina uče nastavnici s punom normom časova, dok preostalih 27 procenata uče nastavnici sa nepunom normom časova (pogledati Sliku 10). Udio nastavnika s nepunom normom časova po kantonima je takođe velik, osim u Kantonu 10. Takva koncentracija nastavnika koji rade sa nepunom normom časova, kao i razlike među kantonima, nameću pitanja obima posla nastavnika i njegove efikasnosti, jednostavnosti zapošljavanja nastavnika sa nepunim radnim vremenom u odnosu na zapošljavanje sa punim radnim vremenom, te krajnjeg efekta na učenje.

33. **Većina nastavnika u BiH radi u obrazovnom sistemu dugi niz godina, što govori o njihovom značajnom iskustvu, ali i ukazuje na starenje nastavničkog kadra.** Prema rezultatima TIMSS 2019 testiranja, 84 procenata učenika 4. razreda su učili nastavnici s bar 10 godina radnog iskustva, a 50 procenata učenika je imalo nastavnike s 20 i više godina radnog iskustva. Samo 7 procenata učenika je imalo „nove“ nastavnike s manje od 5 godina iskustva u nastavi. S prosječno 18 godina radnog iskustva nastavničkog kadra, BiH stoji „rame uz rame“ sa ostalim zemljama zapadnog Balkana i ECA regije. Međutim, postignuća učenika čiji su nastavnici manje iskusni, primjetno su manja u poređenju, na primjer, sa susjednom Hrvatskom, gdje je prosječna dob nastavnika čak i veća nego u BiH (pogledati Sliku 11). To ukazuje na kvalitativne razlike među nastavnicima, pri čemu su manje iskusni, „novi“ nastavnici, potencijalno imali nekvalitetniju početnu obuku od starijih nastavnika. Ovo bi moglo ukazivati i na neujednačen način prijema nastavnika u škole, a gdje neiskusni nastavnici po pravilu završe u školama sa lošijim učinkom.

*Slika 11: Odnos između postignuća učenika 4. razreda i iskustva nastavnika u BiH i Hrvatskoj (TIMSS 2019)*



Izvor: Autorova analiza korištenjem rezultata TIMSS 2019 testiranja.

34. **Također, najiskusniji stariji nastavnici su koncentrirani u nekoliko većih kantona.** Posljednjih godina se procenat nastavnika mlađih od 25 godina povećao za 34 procenata, dok

se procenat nastavnika koji su prešli dob za odlazak u penziju (65+) smanjio za 37 procenata. To je prirodni trend koji odražava priliv i odliv iz nastavničke profesije, ali i evoluciju u pogledu atraktivnosti nastavničke profesije kao opcije za mlade koji završavaju srednju školu. Bez obzira na to, ako se bliže sagleda distribucija nastavnika po kantonima, vidi se da je 60 procenata nastavnika koji su u dobi za penziju ili blizu nje (55+) koncentrirani u samo tri kantona – Tuzlanski, Sarajevski i Zeničko-dobojski. Iako su to mnogoljudniji kantoni, ovo znači i da će buduća tranzicija nastavničkog kadra u BiH nesrazmjerno više pogoditi te kantone, što će potencijalno zahtijevati ulaganje većih napora u upravljanje radnom snagom i planiranje njenog obnavljanja u narednom periodu.

- 35. Nenastavno osoblje čini značajan dio zaposlenih u školama, naročito u osnovnim školama i u RS.** Nenastavno osoblje uključuje administrativno osoblje, poput sekretarica, te pomoćno osoblje poput obezbjeđenja, kuhara i radnika na održavanju čistoće. U RS, nenastavno osoblje čini 33 procenta zaposlenih u osnovnim školama i 26 procenata zaposlenih u srednjim školama. U pet kantona<sup>18</sup> za koje su podaci raspoloživi, nenastavno osoblje čini oko 21 procenat zaposlenih u osnovnim i 16 procenata zaposlenih u srednjim školama. Te brojke približno odgovaraju udjelima potrošnje za nastavno, odnosno nenastavno osoblje. Iako je ovdje teško naći međunarodna mjerila, obzirom da se radi o različitim kategorijama uposlenika koji čine „nenastavno“ osoblje, podaci iz OECD zemalja ukazuju da udio potrošnje na nenastavno osoblje čini oko 14-15 procenata u EU i OECD.<sup>19</sup> Iako je nenastavno osoblje često od kritičnog značaja za funkcioniranje škole i omogućavanje njenog rada, veliki udio nenastavnog osoblja u odnosu na nastavno osoblje, ukazuje da se veliki dio resursa ne koristi za osnovne ciljeve škole: nastava i učenje.

Usklađivanje karijere nastavnika s pravilima o efektivnom upravljanju kadrovskim resursima

### *Postavljanje jasnih ciljeva za nastavnike*

- 36. Stručne kompetencije za profesiju nastavnika predstavljaju osnovni alat transverzne politike za jačanje efektivnosti radne snage u obrazovanju.** Okvir stručnih kompetencija za nastavnike definiše ključne elemente koji čine dobrog nastavnika: znanje, vještine, stavovi i vrijednosti koje nastavnik treba imati da bi učeniku pružio podršku za učenje u školi. Takav okvir pomaže ujednačavanju uslova za početnu obuku nastavnika, sprovođenje stručnih ispita, evaluaciju rada nastavnika, kontinuirani profesionalni razvoj i napredak u karijeri.<sup>20</sup> Kao takav, ovaj okvir predstavlja osnovni alat za jačanje kvaliteta rada nastavnika i efektivnosti radne snage u obrazovanju.
- 37. Standardi kompetencija za profesiju nastavnika su definisani u BiH, ali nisu službeno usvojeni, što znači da se od njih još uvijek ne ostvaruje korist.** Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju iz 2003. godine uređuje mnoge aspekte rada nastavnika, kao i početne nivoe obrazovanja, zahtjeve za obukom tokom rada, te druge elemente vezane za rad nastavnika. Međutim, u jurisdikcijama obuhvaćenim ovom analizom, ne postoji okvir

<sup>18</sup> Sarajevski, Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Unsko-sanski i Posavski kanton.

<sup>19</sup> OECD (2018).

<sup>20</sup> Evropska komisija (2018).

kvalifikacija, niti definisani profesionalni standardi za nastavnike. Treba napomenuti i da se nedavno odvijao opsežan proces, finansiran od strane EU, izrade okvira kvalifikacija za profesiju nastavnika u predškolskom i osnovnom obrazovanju, uz značajno uključivanje praktičara. U tom su procesu izrađeni profesionalni standardi u sedam oblasti: planiranje, držanje nastave i učenje, nadzor i evaluacija, stvaranje povoljnog okruženja za učenje, saradnja s porodicom i zajednicom, profesionalni razvoj, te učestvovanje u radu i razvoju škole i obrazovnog sistema.<sup>21</sup> Ovi standardi su obuhvatili ključne zadatke nastavnika i definisali kompetencije nastavnika, što predstavlja pozitivan pomak i koristan resurs za obrazovni sistem u BiH. Iako je Ministarstvo civilnih poslova BiH usvojilo ove standarde, relevantni organi na entitetskom i kantonalnom nivou to nisu učinili, tako da se još uvijek ne iskorištava njihov pun potencijal za povećanje kvaliteta početne obuke nastavnika i usklađivanje kompetencija sa stručnim ispitom. Obzirom da su standardi relativno novi, potencijalno protivljenje od strane sindikata nastavnika može zahtijevati aktivnosti na komunikaciji i saradnji, kako bi relevantni akteri razumjeli vrijednost ovih standarda i iste prisvojili.

### *Izbor i zapošljavanje*

38. **Postojeća rješenja koja oblikuju nastavnički kadar razlikuju se među jurisdikcijama, dijelom kao posljedica različitih kriterija za izbor nastavnika ili primjene nemeritokratskih kriterija u procesu izbora.** Neki kantoni, poput Tuzlanskog, imaju centralizirane procese izbora nastavnika, dok se u drugima ovaj proces odvija u školama. Postoje i dokazi da proces izbora uključuje nemeritokratske kriterije, kao što su dužina trajanja nezaposlenosti prema evidenciji Službe za zapošljavanje, što Sarajevski kanton koristi kao kriterij. Primjera radi, kandidat će dobiti 0,25 bodova ako ima iskustvo relevantno za radno mjesto za koje se prijavljuje. Nadalje, kandidat će dobiti 0,20 bodova za drugu vrstu iskustva u oblasti obrazovanja, ali i 0,20 bodova za svaki mjesec na evidenciji Službe za zapošljavanje. Ovakav pristup ukazuje da se jednako vrednuju i iskustvo i trajanje nezaposlenosti. To je u suprotnosti s međunarodnim primjerima dobre prakse, koji pokazuju da meritokratski izbor rezultira boljim ishodom učenja, čak i kad sistemi ocjenjivanja nastavnika nisu savršeni.<sup>22</sup> Također, kantoni međusobno ne prihvataju radno iskustvo stečeno drugdje. Na primjer, vrijeme nezaposlenosti se uzima u obzir samo ako je osoba bila evidentirana kao nezaposlena u kantonu u kojem se prijavljuje za posao. Isto tako, u procesu izbora u jednom kantonu, ne priznaju se napredovanje ili zvanja stečena u drugom kantonu.
39. **U najvećem broju slučajeva, propisima se predviđa da je zapošljavanje nastavnika u nadležnosti direktora škole, bilo neposredno ili posredstvom komisije / odbora za zapošljavanje.** Najčešće se objavljuje javni konkurs za upražnjeno radno mjesto, ali prisutne su razlike u stepenu učešća drugih tijela u ovom procesu. U Zapadno-hercegovačkom kantonu, školski odbor treba da obezbjedi prethodnu suglasnost Ministarstva da bi raspisao konkurs; u Tuzlanskom kantonu, Ministarstvo je to koje predlaže raspisivanje konkursa za popunu radnih mjesta. U Kantonu Sarajevo, direktor škole može direktno predložiti oglašavanje upražnjenog radnog mjesta, a nakon pribavljanja saglasnosti Ministarstava obrazovanja i odluke školskog

<sup>21</sup> Rangelov-Jusović. *Izrada okvira kvalifikacija za opšte obrazovanje: profesionalni standardi.*

<sup>22</sup> U Meksiku je, na primjer, uvođenje standardiziranih testova za izbor nastavnika rezultiralo značajnim poboljšanjem postignuća učenika, u velikoj mjeri zbog mnogo većeg broja kandidata. Mnoge zemlje širom svijeta su prešle na sistem gdje se u procesu zapošljavanja nastavnika organizuje test.

odbora. Također, postoje velike razlike u samom raspoređivanju nastavnika, gdje to može biti odluka direktora (RS), škole (Hercegovačko-neretvanski kanton) ili kantonalnog ministarstva (Kanton Sarajevo). Generalno, zakonske odredbe ne navode da li su nastavnici dužni raditi u školama za koje je teško naći osoblje. Do danas nisu provedene reforme koje bi se odnosile na ulazak i ostanak u nastavničkoj profesiji. Više detalja je dato u Tabeli 1.

Tabela 1. Pregled pravila i politika u vezi sa izborom i zapošljavanjem nastavnika

	RS	FBiH			
		Hercegovačko-neretvanski	Zapadno-hercegovački	Tuzlanski	Sarajevski
<b>Konkurs</b>	Da	Da	Da	Da	Da
<b>Raspisuje</b>	Direktor	Direktor	Školski odbor	Ministarstvo	Direktor
<b>Objavljuje</b>	Dnevna štampa	Nema podataka	Nema podataka	Rang lista kandidata treba biti istaknuta u školi	Oglas mora biti objavljen u dnevnoj štampi i na web stranici Ministarstva obrazovanja
<b>Odlučivanje</b>	Direktor škole	Školski odbor	Direktor škole (na prijedlog školskog odbora)	Direktor škole potpisuje ugovor o radu s izabranim kandidatom u roku od dva dana	Direktor škole može izabrati između dva najviše rangirana kandidata u procesu izbora
<b>Procedura izbora</b>	Komisija za izbor koju imenuje direktor predlaže kandidata, a direktor škole mora izabrati najbolje rangiranog kandidata	Školski odbor utvrđuje proceduru	Direktor ima obavezu da provjeri kod Ministarstva da li u kantonu ima nera spoređenih radnika. Ministarstvo dostavlja podatke o izabranim zaposlenicima, a škola je obavezna da zaposli radnika najkasnije do kraja školske godine	Nejasma, ali ugovor se mora ponuditi/potpisati u roku od dva dana	Ako ima nera spoređenih radnika, oni su prioritet. Ako nema, objavljuje se oglas i provodi procedura u skladu s utvrđenim kriterijima.

Izvor: Autorova analiza zakonskog okvira; pogledati Aneks 2.

**40. Potrebne kvalifikacije za rad u nastavničkoj profesiji uključuju uspješno položen stručni ispit nakon stažiranja, uz ostale uslove koji se razlikuju po jurisdikcijama.** Kvalifikacije potrebne za zapošljavanje uključuju položen stručni ispit, kao i stečeno radno iskustvo u struci, obično u formi pripravničkog staža. U nekim jurisdikcijama važe i dodatni uslovi<sup>23</sup>, npr. uvjerenje o pedagoško-psihološkim i didaktičko-metodičkim kompetencijama za određene grupe predmeta, kao i ljekarsko uvjerenje o psihofizičkim sposobnostima za rad s učenicima.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> RS i Zapadno-hercegovački kanton.

<sup>24</sup> Ljekarsko uvjerenje je obavezno u većini jurisdikcija. Kandidat treba dostaviti uvjerenje nakon što bude izabran.

U nekim slučajevima, među uslovima za zapošljavanje je i osam mjeseci prethodnog rada s mentorom.<sup>25</sup> Neki od ovih uslova ne važe kad se nastavnik zapošljava u svojstvu pripravnika. Nakon izbora u zvanje nastavnika, često se ugovorom o radu predviđa probni rad u trajanju od tri sedmice u RS do šest mjeseci u pojedinim kantonima; ipak, probni rad nije obavezan, a podaci govore u prilog tome da se rijetko provodi. Nastavnici u BiH se ne smatraju državnim službenicima.

41. **Pripravnički staž i mentorstvo primjeri su dobre prakse za razvoj stručnog kadra; ipak, uslovi i zadaci mentora u BiH nisu jasni, što značajno umanjuje njihov potencijal.** Postoje brojni dokazi iz visokofunkcionalnih obrazovnih sistema o potrebi za podrškom nastavnicima koji su na početku karijere. Jasno je dokazano da kvalitetno i efektivno mentorstvo pomaže da se spriječi odliv kadra, obzirom da nastavnici koji napuštaju profesiju to obično čine na početku karijere.<sup>26</sup> Iako regulatorni okvir u BiH, u skladu sa primjerima dobre prakse, predviđa pripravnički staž i mentorstvo, u jurisdikcijama obuhvaćenim analizom ne postoje jasni uslovi za mentore, niti procedure rada sa mentorima, što u praksi znači da kvalitet uvođenja u profesiju varira od škole do škole. Također, nema jasno definisanih procedura za obuku mentora. Na ovaj način se propušta velika prilika za razvoj obrazovnog sistema u BiH.
42. **Stručni ispit također doprinosi meritokratskom zapošljavanju, ali bez jasno definisanih standarda kompetencija za profesiju nastavnika, ovaj ispit možda ne mjeri prava znanja/vještine kandidata.** Mnoge zemlje širom svijeta su uvele testove za kandidate za nastavnike u cilju unaprjeđenja transparentnosti i meritokratskog zapošljavanja, pri čemu se prioritet daje znanju i vještinama koji su najvažniji za nastavničku profesiju. Postoje snažni dokazi da izbor nastavnika zasnovan na testiranju znanja i vještina ima pozitivan učinak na postignuća učenika, budući da isti demotivira kandidate s nedovoljnim znanjem/vještinama da apliciraju i uvodi više transparentnosti u sam proces izbora.<sup>27</sup> Da ponovimo, stručni ispit za nastavnike koji stupaju u profesiju predstavlja primjer dobre prakse, ali bez jasne veze s potrebnim kompetencijama nastavnika, definisanim kao dio okvira stručnih kompetencija za profesiju nastavnika, nije jasno da li ovaj ispit doprinosi povećanju kvaliteta radne snage ili ne.
43. **Uslovi za ostanak u nastavničkoj profesiji nisu ni jedinstveni ni standardizovani.** Na primjer, prisutne su velike razlike u posljedicama nepridržavanja obaveze profesionalnog razvoja – u nekim jurisdikcijama to ne povlači gubitak zvanja nastavnika, dok u drugim može imati za posljedicu disciplinske mjere. Osim toga, u nekim jurisdikcijama, ukoliko rad nastavnika bude (najmanje dva puta) ocijenjen negativno, takav nastavnik može dobiti otkaz, s tim da ovo pravilo ne važi jednako u svim jurisdikcijama. Odluka o raskidu radnog odnosa ostaje na direktoru škole, a u Hercegovačko-neretvanskom i Zapadno-hercegovačkom kantonu se u slučaju takvog raskida često ne poštuje otkazni rok.
44. **Postoje određeni poticaji za nastavnike koji rade u školama za koje je teško naći osoblje i nastavnike koji žele da napreduju u karijeri, ali ovi poticaji značajno variraju među jurisdikcijama.** Poticaji u formi povećanja plata za rad u školama za koje je teško naći

---

<sup>25</sup> Tuzlanski kanton.

<sup>26</sup> OECD (2005).

<sup>27</sup> Estrada (2019); Araujo, Heineck i Cruz-Aguayo (2020).



kvalifikovano osoblje postoje u RS i Kantonu Sarajevo.<sup>28</sup> U Hercegovačko-neretvanskom kantonu se pruža i stambena pomoć za rad u udaljenim školama i na područjima gdje je prisutan dugoročni manjak nastavnog kadra. Nastavnici mogu dobiti i novčani dodatak za rad u odjeljenjima koja se sastoje od više razreda, kao nadoknadu za rad u otežanim uslovima.<sup>29</sup> Postoje i bonusi za rad s učenicima s posebnim potrebama. U RS i Hercegovačko-neretvanskom kantonu, nastavnici koji imaju pet godina radnog iskustva mogu se prijaviti za pozicije kao što su viši savjetnik, savjetnik i mentor. Ove pozicije podrazumijevaju i veće upravljačke i rukovodne odgovornosti na nivou škole, kao i viši koeficijent plate.

45. **Nastavnicima je dozvoljen istovremeni rad u više škola (praksa koja je sve prisutnija), dok su pravila o držanju privatnih časova manje jasna.** Nastavnici koji rade sa nepunom normom časova mogu obavljati više poslova da bi dostigli punu normu. Ipak, u nekim jurisdikcijama (npr. Sarajevski, Tuzlanski i Zapadno-hercegovački kanton) nije jasno da li je nastavnicima dozvoljeno držanje privatnih časova sopstvenim učenicima ili učenicima iz škole u kojoj rade. Nije jasno koliko je ta praksa česta, ali to bi moglo ugroziti integritet nastavnika i dovesti ih u sukob interesa, utičući na njihovu nepristrasnost i profesionalnost.<sup>30</sup>

#### *Nivo autonomije u upravljanju radom zaposlenih*

46. **Direktori škola imaju visok stepen autonomije u upravljanju radom zaposlenih, zapošljavanju i raspoređivanju nastavnika.** Direktor (sam ili putem komisije koju imenuje) ima glavnu riječ kod zapošljavanja nastavnika, a postoje razlike u tome da li u ovaj proces mora biti uključen sindikat ili ne.<sup>31</sup> Također, direktor ima ovlasti za raspoređivanje nastavnika unutar škole, a često i za upućivanje nastavnika u druge škole. Ovi procesi su slični za nastavno i za nenastavno osoblje.
47. **Međutim, kad je riječ o samim direktorima, proces njihovog zapošljavanja i raspoređivanja je nejedinstven i nedosljedan.** Školski odbor odlučuje o imenovanju i razrješenju direktora osnovne škole, ali među jurisdikcijama postoje značajne razlike u pogledu toga ko i u kojoj mjeri učestvuje u ovom procesu. U pojedinim jurisdikcijama se obavljaju konsultacije s Ministarstvom i potrebna je njegova saglasnost prije izbora i imenovanja (Hercegovačko-neretvanski kanton). U drugim jurisdikcijama, traži se mišljenje Pedagoškog zavoda (Tuzlanski kanton), konačno, u nekim jurisdikcijama, Ministarstvo ima jednak položaj kao i vijeće roditelja i sindikat (RS).

#### *Naknade, bonusi i penzionisanje*

48. **Plate nastavnika, direktora škole i nenastavnog osoblja su uređene kolektivnim ugovorom koji se definiše u pregovorima sa sindikatom.** Iz entitetskog (u slučaju RS) i kantonalnog budžeta se finansiraju plate nastavnika, stručnih saradnika i ostalih zaposlenih.

---

<sup>28</sup> U RS, osoblje škole koja je udaljena 15 km od centra općine ima pravo na povećanje plate od 2% uz dodatnih 0,1% za svaki slijedeći kilometar, s tim da povećanje može biti maksimalno 3%. U Sarajevskom kantonu zaposleni takođe imaju pravo na dodatak na platu od 10% za rad u školama udaljenim 10-20 km od centra grada i 20% ako je udaljenost škole preko 20 km.

<sup>29</sup> Osnovna plata u Hercegovačko-neretvanskom kantonu se može povećati za 8% za rad u kombiniranom odjeljenju s dva razreda i 13% za rad u kombiniranom odjeljenju s tri razreda.

<sup>30</sup> OECD (2017).

<sup>31</sup> U Sarajevskom i Tuzlanskom kantonu odnosni sindikati se uključuju u konsultacije o procedurama zapošljavanja.

One se sastoje od osnovne plate i dodataka na platu i/ili повиšica; pravila za utvrđivanje iznosa plate su sadržana u Zakonu o radu date jurisdikcije.<sup>32</sup> Pored osnovne plate, zaposleni imaju pravo i na dodatke, kao što je naknada troškova prevoza ili plaćeno odsustvo za pohađanje obuke, naknada za prekovremeni rad i topli obrok (RS, Kanton Sarajevo i Hercegovačko-neretvanski kanton). Osnovna plata se može uvećati i primjenom koeficijenta složenosti posla, kao što je to slučaj u Tuzlanskom kantonu.

49. **Iako je u BiH relativno dobro definisan sistem naknada, plate nastavnika se u praksi sastoje od niza dodataka i bonusa, koji nisu jedinstveni niti fokusirani na poboljšanje učinka.** Na primjer, u RS posebni kolektivni ugovor omogućava jednokratnu finansijsku nagradu za dobar učinak u iznosu od 50, 70 ili 100 procenata plate ostvarene u prethodnom mjesecu, ali nije jasno kako se definiše dobar učinak i da li je on vezan za nastavne prakse ili za rezultate škole. Pored toga, plate nastavnika u RS i Tuzlanskom kantonu po zakonu mogu biti povećane za 30 procenata za rad u dane vikenda ili po nalogu nadređenog; za 35 procenata za rad noću; i za 50 procenata za rad tokom praznika ili drugih neradnih dana. Razlike u osnovnoj plati i dodacima na osnovnu platu između jurisdikcija u praksi znače da se ukupan iznos zarade nastavnika može značajno razlikovati između entiteta i kantona.
50. **Ne postoje posebne odredbe o odlasku nastavnika u penziju.** Zakonski okvir<sup>33</sup> kojim se uređuje rad nastavnika predviđa da osiguranik ima pravo na starosnu penziju kad navršši 65 godina života i najmanje 20 godina penzijskog staža, ili kad navršši 40 godina penzijskog staža, bez obzira na godine života. Međutim, ni u jednoj jurisdikciji nije definisana dob u kojoj nastavnici u javnim školama moraju otići u penziju.
51. **Nastavno osoblje ima pravo na penziju.** Poslodavac ima obavezu da prijavi radnika na penzijsko osiguranje odmah po zaključivanju ugovora o radu. Poređenje fiskalnih odredbi RS i FBiH pokazuje izvjesne razlike među entitetima. Na primjer, dužina penzijskog staža u FBiH može preći 40 godina, dok u RS penzijski staž može trajati maksimalno 40 godina. Prisutne su i razlike u godišnjim ličnim koeficijentima. Najčešće<sup>34</sup> je konkretni nositelj osiguranja<sup>35</sup> taj koji odlučuje o penzijskom i invalidskom osiguranju radnika, kao i o dužini penzijskog staža, a u skladu s opštim odredbama koje se primjenjuju na sve zaposlene u FBiH.

### *Zastupanje i zaštita interesa nastavnika*

52. **Regulatorni okvir za prava radnika i kolektivno pregovaranje nije jedinstven, s tim da nastavnike pred entitetskom ili kantonálnom vladom u većini slučajeva zastupaju sindikati.** Svi zaposleni imaju pravo da osnuju sindikat. Zakonske odredbe ne definišu obavezu članstva u sindikatu nastavnika (niti u granskom sindikatu obrazovanja i kulture), a poslodavac ne može ograničiti ili onemogućiti djelovanje sindikata ili članstvo radnika u sindikatu. Priznato je pravo na štrajk; analiza nije otkrila nijedan slučaj samostalnog štrajka nastavnika van sindikalne organizacije. Također, nisu pronađene informacije o kažnjavanju nastavnika zbog učestvovanja u protestima ili štrajku.

<sup>32</sup> Zapadno-hercegovački kanton je izuzetak.

<sup>33</sup> Član 40. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju FBiH, No. 13/2018 I 93/2019.

<sup>34</sup> Zapadno-hercegovački, Hercegovačko-neretvanski, Tuzlanski kanton i Kanton Sarajevo.

<sup>35</sup> Zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje FBiH i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Republike Srpske.



**53. Sindikati učestvuju u kolektivnim pregovorima i zaključuju kolektivni ugovor sa školom i poslodavcem u ime i za račun zaposlenih.** To čine da bi štitili i ostvarivali ekonomske i socijalne interese nastavnika koji se inače ne mogu ostvariti kroz pregovaranje s poslodavcem ili kroz druge mjere. Prava po osnovu penzijskog osiguranja su uređena kolektivnim ugovorima, a isti se primjenjuju na sve zaposlene u oblasti obrazovanja i kulture u RS i Hercegovačko-neretvanskom kantonu. U Kantonu Sarajevo postoje posebni sindikati za različite nivoe obrazovanja.

### Unaprjeđenje vještina i rada nastavnika

**54. Nastava u Bosni i Hercegovini se još uvijek snažno oslanja na tradicionalne pedagoške pristupe i predavačko-reproduktivne tehnike, naročito u školama čiji učenici pripadaju ugroženim grupama.** Primjera radi, podaci PISA 2018 testiranja u BiH pokazali su da su predavačko-reproduktivne tehnike mnogo prisutnije u BiH nego u drugim zemljama OECD, dok nastavnici daleko rjeđe učenicima daju konstruktivne povratne informacije.<sup>36</sup> Istovremeno, veća je vjerovatnoća da nastavnici u naprednijim školama s većim udjelom učenika višeg SES koriste interaktivne nastavne metode, dok je u manje naprednim školama veća vjerovatnoća primjene tradicionalnih, reproduktivnih nastavnih metoda, ukazuju PISA rezultati. Studije pokazuju da je neophodno u nastavu uvesti širi spektar pedagoških metoda kako bi se razvijale tzv. vještine 21. stoljeća, poput kreativnog razmišljanja, kritičke analize, kolaborativnog pristupa rješavanju problema i komunikacijskih vještina. Tradicionalni pristupi mogu također predstavljati veći izazov za učenike koji trebaju učiti vlastitom dinamikom, bilo brže ili sporije od ostalih u razredu.

**55. Unapređenje nastavnih tehnika zahtijeva koordinirani fokus na pojedine elemente nastavničke karijere.** Ovo naročito podrazumijeva dobro osmišljen program profesionalnog razvoja, koji nastavnicima pruža priliku za primjenu modernih pristupa u učenici, uključujući i rad uz podršku mentora ili instruktora. Podrazumijeva i mehanizme za efektivan nadzor i evaluaciju rada nastavnika, uključujući i procedure za ocjenjivanje nastavnika. Konačno, podrazumijeva i dovoljno vremena u radnom danu nastavnika da formativne aktivnosti inkorporira u svoje uobičajne nastavne aktivnosti. Pomenute oblasti se detaljnije razmatraju u nastavku.

### *Profesionalni razvoj*

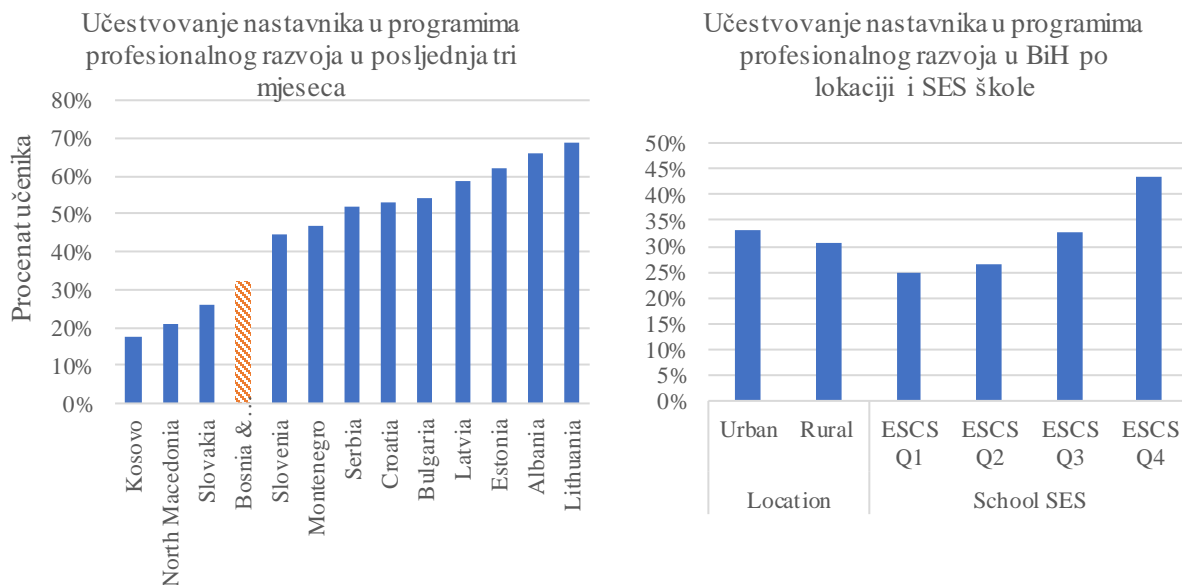
**56. Pristup i učešće u programima profesionalnog razvoja za nastavnike u BiH ograničeni su u poređenju s drugim zemljama.** Rezultati PISA 2018 testiranja pokazuju da samo oko 30 procenata učenika u BiH pohađa škole čije je nastavno osoblje učestvovalo u programima profesionalnog razvoja u prethodna tri mjeseca (pogledati Sliku 12). Istovremeno, postoji jasna razlika između škola, naročito po socioekonomskom statusu (SES): skoro polovina učenika iz škola s višim SES imaju nastavnike koji redovno učestvuju u programima profesionalnog razvoja, u poređenju sa samo oko 25 procenata učenika u školama s nižim SES. Veza između SES i učešća nastavnika u profesionalnom razvoju je čak i snažnija nego između lokacije škole

---

<sup>36</sup> OECD (2020).

i takvogu učešća, što ukazuje da manje naprednim školama, bilo iz urbanih ili ruralnih područja, nedostaju sredstva da bi svojim nastavnicima osigurale redovan profesionalni razvoj. Iako raspoloživi podaci ne objašnjavaju u potpunosti zašto je to tako, jedno od mogućih objašnjenja je da škole višeg SES privlače donatore ili dobivaju više lokalnih sredstava od svojih općina, ili nastavnici iz škola višeg SES imaju veće mogućnosti da sami finansiraju svoj profesionalni razvoj. U svakom slučaju, ovo predstavlja značajan izazov, obzirom da učenici škola nižeg SES znatno zaostaju za učenicima iz škola višeg SES, pa bi oni imali čak i veće koristi od profesionalnog razvoja svojih nastavnika.

Slika 12: Učestvovanje nastavnika u programima profesionalnog razvoja



Napomena: Autorova analiza korištenjem PISA 2018 podataka; podaci su ponderisani po ponderu učenika u školi.

**57. U isto vrijeme, veze između profesionalnog razvoja i poželjnih nastavnih tehnika su slabe.**

Širom zemalja OECD, a naročito u centralnoj i istočnoj Evropi, rezultati PISA testiranja ukazuju na značajnu pozitivnu korelaciju između obima profesionalnog razvoja nastavnika i učestalosti korištenja interaktivnih nastavnih tehnika u radu. Međutim, u podacima za BiH nije uočena takva korelacija, što ukazuje na to da je efektivnost profesionalnog razvoja mala. Ovo je dodatno potvrđeno gornjim nalazima o relativno malom broju nastavnika koji učestvuju u programima profesionalnog razvoja.<sup>37</sup>

**58. U izabranim jurisdikcijama u BiH postoji institucionalni okvir za kontinuiran profesionalni razvoj nastavnika (eng. *Continuous Professional Development – CPD*).**

Profesionalni razvoj uključuje obaveznu obuku za nastavnike. U pojedinim jurisdikcijama, CPD je obavezan za nastavnike (RS), dok se u drugima CPD kvalifikuje i kao pravo i kao obaveza nastavnika (Kanton Sarajevo). Institucionalni okvir se razlikuje u pogledu toga da li se CPD odnosi na nastavnike ili generalno zaposlene u školama, što uključuje i nenastavno osoblje. Prava i obaveze vezane za CPD uređeni su u Zakonima o osnovnom i srednjem

<sup>37</sup> OECD (2020).

obrazovanju pojedinačnih jurisdikcija, kao i u pravilnicima o profesionalnom razvoju koji se značajno razlikuju po jurisdikcijama.

59. **Iako je profesionalni razvoj nastavnika obavezan, ne postoji sistemska procjena potreba nastavnika koja bi odredila sadržaj obuke, već različite obrazovne ustanove definišu i određuju sadržaj profesionalne obuke.** Budući da nije usvojen pristup profesionalnom razvoju koji je zasnovan na potrebama nastavnika, posljedično nema ni sistemskog pristupa definisanju programa obuke. Programe obuka mogu predlagati Pedagoški zavodi, a formalno usvajati Ministarstva. Profesionalni razvoj nastavnika može biti u rukama kantonalne vlade,<sup>38</sup> koja donosi pravilnike i druge akte kojima se uređuje obuka školskog nastavnog i nenastavnog osoblja. Obrazovne ustanove ili škole mogu, na osnovu utvrđenih potreba svog osoblja za obukom, kao i prijedloga nastavničkog vijeća, vijeća edukatora ili nastavnog osoblja, predlagati programe profesionalne obuke Pedagoškom zavodu, koje bi u konačnici moglo potvrditi ili usvojiti Ministarstvo. Same škole su, pod vodstvom direktora, odgovorne za planiranje aktivnosti profesionalnog razvoja u svom godišnjem planu rada, ali bi im od koristi bile smjernice i podrška za procjenu potreba nastavnika i održavanje takvih potreba u godišnjem planu rada.
60. **Implementacija programa profesionalnog razvoja se tradicionalno oslanja na kapacitete Pedagoških zavoda, iako postoje i druga tijela koja mogu provoditi obuke.** Pedagoški zavodi organizuju i provode profesionalnu obuku nastavnika, a odgovorni su i za planiranje, provođenje, unapređenje, nadzor i evaluaciju odobrenih programa profesionalnog razvoja. Pedagoški zavodi mogu raditi samostalno ili u saradnji s ustanovama visokog obrazovanja, a u nekim slučajevima profesionalnu obuku mogu provoditi i druga tijela, kao što su privatne organizacije, nevladine organizacije, itd. Konačno, i Ministarstva ili entitetske/kantonalne vlade mogu pružati usluge profesionalnog razvoja, a gdje nastavnici formiraju profesionalno vijeće ili udruženje u svrhu dobivanja obuke. Ako profesionalnu obuku provodi druga organizacija, potrebna je saglasnost Pedagoškog zavoda i Ministarstva.
61. **Finansiranje profesionalnog razvoja vrši se iz budžeta entitetskih ili kantonalnih vlada, lokalnih vlasti i/ili škola, u zavisnosti od jurisdikcije i nivoa obrazovanja.** Primjera radi, u RS se obavezna profesionalna obuka nastavnika u osnovnim školama finansira iz entitetskog budžeta i provodi je Pedagoški zavod, dok CPD srednjoškolskih nastavnika finansira lokalna samouprava. U kantonima FBiH, cjelokupna odgovornost za finansiranje je na kantonima, s tim da u praksi značajan broj programa profesionalnog razvoja finansiraju nevladine organizacije (NVO) ili donatori. U svakom slučaju, ni u jednoj jurisdikciji se ne očekuje da sami nastavnici finansiraju, čak ni dijelom, obavezne CPD aktivnosti, iako povremeno sami finansiraju izborne obuke.
62. **Podrška profesionalnom razvoju nastavnika na početku njihove karijere je strukturirana kroz pripravnički staž i mentorstvo, ali nije dosljedno organizovana u daljem toku njihove karijere.** Tokom pripravničkog staža, novim nastavnicima se dodjeljuje nezavisni mentor i razvijaju se njihove praktične vještine paralelno sa pripremom za polaganje stručnog ispita. Obaveze mentora i savjetnika su eksplicitno definisane pravilnicima o profesionalnom razvoju, iako s različitim nivoom detalja. Međutim, kada je u pitanju profesionalni razvoj i

---

<sup>38</sup> Tuzlanski kanton.

obuka nastavnika u daljem toku njihove karijere, prisutne su značajne razlike među jurisdikcijama. Mentorstvo i supervizija kolega/instruktora kao forme profesionalnog razvoja manje su uobičajeni u daljem toku karijere i propisi ih ne potiču.

*Tabela 2. Pregled politika i praksi profesionalnog razvoja nastavnika*

	RS	FBiH			
		Hercegovačko-neretvanski	Zapadno-hercegovački	Tuzlanski	Sarajevski
<b>Trajanje</b>	Nije određeno	Nije specificirano za nivo osnovnog obrazovanja; preporučeno 1 sat sedmično za nivo srednjeg obrazovanja	Nije određeno	Preporučeno 1 sat sedmično	Pola sata sedmično u osnovnom obrazovanju i 1 sat sedmično u srednjem obrazovanju
<b>Vrijeme</b>	U okviru 40-osatne norme nastavnika	U okviru 40-osatne norme za osnovno obrazovanje; U okviru 31,5 standardnog sata za srednje obrazovanje	U okviru 40-osatne norme nastavnika	U okviru 40-osatne norme nastavnika	Nije navedeno
<b>Obaveznost</b>	Obavezno	Obavezno	Obavezno	Obavezno	Obavezno
<b>Posljedice neispunjavanja obaveze</b>	Moguća disciplinska mjera	Nije određeno	Nije određeno	Nije određeno	Nije određeno
<b>Zakonski zahtjevi u vezi sa sadržajem</b>	Nije definisano	Nije definisano	Nije definisano	Ne postoje službeni propisi ili preporuke	Da, zahtjevi su definisani u Zakonu o osnovnom i srednjem obrazovanju
<b>Pružanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministarstvo</li> <li>• Pedagoški zavod</li> <li>• Vijeće za razvoj predškolskog osnovnog i srednjeg obrazovanja</li> <li>• Škole</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministarstvo</li> <li>• Pedagoški zavod</li> <li>• Visoko-obrazovne institucije</li> <li>• Škole</li> <li>• NVO/donatori</li> <li>• APOSO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministarstvo</li> <li>• Pedagoški zavod</li> <li>• Škole</li> <li>• NVO/donatori</li> <li>• APOSO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pedagoški zavod</li> <li>• NVO/donatori</li> <li>• APOSO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministarstvo</li> <li>• Pedagoški zavod</li> <li>• Visoko-obrazovne institucije</li> <li>• Škole</li> <li>• Profesionalna vijeća (srednje obrazovanje)</li> <li>• NVO/donatori</li> <li>• APOSO</li> </ul>

*Izvor:* Autorova analiza zakonskog okvira; pogledati Aneks 2.

**63. Kontinuirani profesionalni razvoj nastavnika uključuje obavezne i izborne programe obuke; moguće su i sankcije u slučaju nepridržavanja obaveze profesionalnog razvoja.** Obavezni programi profesionalnog razvoja su oni koji prate identifikovane potrebe za poboljšanjem kvaliteta rada i postizanjem rezultata ili promjena koje se žele vidjeti u praksi.

Oni su obično pod direktnom kontrolom ministra relevantne jurisdikcije. Neke jurisdikcije imaju i izborne programe obuke, koji omogućavaju zaposlenima u obrazovnom sektoru ili obrazovnim institucijama da prate individualne potrebe i interese. Međutim, posljedice u slučaju da nastavnik ne učestvuje u aktivnostima profesionalne obuke nisu jasno definisane. U principu, nepridržavanje obaveze profesionalnog razvoja (kada je eksplicitno ustanovljena) može rezultirati time da nastavnik ne ispunji normu, što može dovesti do disciplinskih mjera, ali je to u praksi rijetko. Osim u ovom slučaju, nema definisanih posljedica za neispunjavanje obaveze profesionalnog razvoja.

64. **Uslovi u pogledu provođenja i sadržaja profesionalne obuke nastavnika nisu jedinstveni, te po pravilu nisu definisani propisima.** Usluge profesionalnog razvoja se pružaju kroz niz različitih programa obuke, ljetnih i zimskih škola i regionalnih konferencija, stručnih simpozija, seminara, itd. Ove forme su izričito navedene u okvirima kojim se uređuje osnovno i srednje obrazovanje. Međutim, sam sadržaj profesionalne obuke je rijetko određen, obzirom da zakonske odredbe ne sadrže preporuke o sadržaju obuke za nastavnike javnih osnovnih i srednjih škola. Kanton Sarajevo je izuzetak i svojim propisima određuje sadržaj profesionalnog razvoja nastavnika tako što predviđa individualne i organizovane obuke u nizu oblasti kao što su pedagogija, didaktika, psihologija učenja, metodologija, informaciono-komunikacione tehnologije, savjetovanje, upravljanje, obrazovne politike i druge oblasti od značaja za efektivno obavljanje obrazovnih aktivnosti.<sup>39</sup>
65. **Najuočljivije razlike postoje u pogledu vremena koje se ima posvetiti aktivnostima profesionalnog razvoja.** Neke jurisdikcije, kao što su RS i Zapadno-hercegovački kanton, navode da je profesionalni razvoj sastavni dio obaveznih radnih aktivnosti nastavnika unutar njihove 40-osatne norme, ali zakonski okvir ne sadrži pravilo niti preporuku o vremenu koje nastavnik treba posvetiti formativnim aktivnostima. U drugim jurisdikcijama, vrijeme koje nastavnik treba posvetiti svom profesionalnom razvoju je detaljno određeno relevantnim normativima, ali je grupisano s drugim nenastavnim aktivnostima. Primjera radi, Pedagoški standardi i normativi za srednje obrazovanje u Hercegovačko-neretvanskom kantonu navode da nastavnik može posvetiti 31,5 sat standardnim nastavnim aktivnostima, uključujući pripremu za nastavu, pregled pismenih, školskih i umjetničkih radova, laboratorijske vježbe, provjere znanja prema nastavnom programu i profesionalni razvoj. Preostalih 8,4 sati sedmično se može posvetiti ostalim zadacima. U drugim slučajevima, poput Sarajevskog i Tuzlanskog kantona, vrijeme koje se ima posvetiti profesionalnom razvoju je jasno navedeno u propisima.

### *Praćenje i evaluacija kvaliteta rada nastavnika*

66. **Eksterna i interna evaluacija rada nastavnika je obavezna u izabranim jurisdikcijama BiH.** Metodologiju i standarde za eksternu evaluaciju mogu definisati Pedagoški zavodi (RS i Tuzlanski kanton), Ministarstvo (Zapadno-hercegovački kanton) ili obje ove institucije uz konsultacije sa sindikatom (Kanton Sarajevo). Direktor škole se obavještava o rezultatima evaluacije nastavnika, a zakonske odredbe ne zahtijevaju javno objavljivanje rezultata evaluacije za nastavnike u javnim školama. Više detalja je navedeno u Tabeli 3.

---

<sup>39</sup> Definisano Zakonom o osnovnom obrazovanju u Kantonu Sarajevo, član 91.

Tabela 3 Nadzor i evaluacija rada nastavnika

	RS	FBiH			
		Hercegovačko-neretvanski	Zapadno-hercegovački	Tuzlanski	Sarajevski
Interna evaluacija	Direktor provodi internu evaluaciju rada nastavnika i stručnih saradnika najmanje jednom godišnje. Direktor imenuje tim od 5-15 članova za samovrednovanje rada škole koje se provodi prema metodologiji koju je utvrdio Pedagoški za vod. Rad nastavnika može pratiti i školski odbor ili pomoćnik direktora.	Direktor škole vrši evaluaciju rada nastavnika jednom u 2 godine; provođenje evaluacije je obavezno.	Interna evaluacija je obavezna za sve nastavnike i provodi se svake 2 godine. Samo-evaluacija je proces kojeg provodi tim nastavnika kojeg imenuje direktor. Kriteriji evaluacije nisu definisani.	Uzimaju se u obzir procjene direktora, školskog odbora i kolega. Obavezne su za nastavnike koji su ispunili za datke i dužnosti određene u godišnjem programu rada škole.	Evaluacija je obavezna i provodi se najmanje jednom u dvije godine za nastavnike u osnovnim i srednjim školama. Direktor predvodi intemu evaluaciju i vrši nadzor nad radom nastavnika.
Eksterna evaluacija	Provodi je Pedagoški za vod Republike Srpske prema godišnjem programu putem sa vjetnika za obrazovanje. Izvori informacija za eksternu evaluaciju nisu na vedeni.	Eksterna evaluacija je obavezna, predvodi je stručni sa vjetnik iz Pedagoškog za voda na osnovu direktnog uvida i kontinuiranog nadzora nad radom obrazovnog osoblja. Kriteriji i izvori informacija nisu eksplicitno definisani.	Stručno-pedagoški nadzor nad radom škola provodi Pedagoški za vod, i učešće u ovom nadzoru je obavezno.	Stručno-pedagoški nadzor provodi Pedagoški za vod, a evaluacija nastavnika se obavlja svakih 6 mjeseci.	Eksterna evaluacija je obavezna i uključuje stručno-pedagoški nadzor putem opservacija časova. Ako nema eksterne evaluacije, koristi se evaluacija direktora.

Izvor: Autorova analiza zakonskog okvira, pogledati Aneks 2.

**67. Interna evaluacija se često sprovodi od strane direktora škole i tima nastavnika kojeg formira i imenuje direktor.** Podvrgavanje internim evaluacijama može biti obavezno, ali nastavnici koji su radili manje od šest mjeseci tokom školske godine mogu biti oslobođeni ove obaveze. Ako su definisani, metodologiju i kriterije koji se koriste za evaluaciju propisuje Pedagoški zavod (na primjer u RS) i oni obuhvataju, između ostalog: nastavne metode, interakciju nastavnika i učenika, te praćenje primjene i provođenja nastavnog programa. Ovi su elementi bliže objašnjeni u stručnim uputstvima za evaluaciju rada uposlenika u osnovnim i srednjim školama. U kantonima odabranim za ovaj izvještaj, interna evaluacija se provodi redovno, bilo jednom godišnje ili jednom u dvije godine.<sup>40</sup> Rezultati evaluacija se koriste prilikom donošenja odluka o zapošljavanju, napredovanju, plati, otpuštanju nastavnika, te organizovanju dodatnih profesionalnih obuka.

**68. Eksterna evaluacija je obavezna, ali smjernice kojima se ista uređuje su nedosljedne.** Standarde kvaliteta u nekim jurisdikcijama definiše Pedagoški zavod (RS), dok u drugim

<sup>40</sup> Taj je period duži (npr. svake četiri godine) u drugim kantonima u FBiH.



jurisdikcijama takvih standarda nema. Iako stručni i pedagoški nadzor može biti kontinuiran proces i često se opisuje kao takav u relevantnim normativima, očekuje se da se obavlja najmanje jednom u dvije godine. Rezultati ovog nadzora se koriste u slične svrhe kao i rezultati interne evaluacije – za određivanje vrste profesionalne obuke koju nastavnik mora pohađati, ili za donošenje odluka o napredovanju ili visini plate u slučaju da se nastavnik prijavi za više profesionalno zvanje/poziciju.

69. **Kriteriji za internu i eksternu evaluaciju nastavnika se zasnivaju na standardima učinka (kada su isti definisani), s tim da su ovi standardi često neodređeni i bez jasnih veza s procesom evaluacije.** U nekim jurisdikcijama, poput RS, vlasti su donijele profesionalne standarde i indikatore za vrednovanje kvaliteta rada u školama, razvrstane po kategorijama kao što su držanje nastave i učenje, upravljanje i administracija, podrška učenicima, saradnja s porodicom i lokalnom zajednicom, te ljudski i materijalni resursi. Međutim, obzirom da su ovi standardi namijenjeni za evaluaciju škola, a ne evaluaciju samih nastavnika, kriterijumi za ocjenu nisu dovoljno dobro definisani kako bi se adekvatno upotrijebili za evaluaciju rada nastavnika. U Tuzlanskom kantonu postoje pravilnici i za evaluaciju rada nastavnika i stručni nadzor, ali oni navode različite evaluacione kriterije. U drugim kantonima ovakvih pravilnika nema. U principu, posjete školama su primarni izvor informacija za eksternu evaluaciju, uključujući pregled školskih evidencija i dokumentacije, obrazovnog programa i radnih uslova. Eksterne evaluacije se oslanjaju u određenoj mjeri i na samovrednovanje škole, koju vodi direktor škole.
70. **Pedagoški zavodi imaju ključnu ulogu u evaluaciji kvaliteta nastave, ali imaju i niz drugih konfliktnih uloga, zbog čega su njihovi kapaciteti za rad na unaprjeđenju kvaliteta ograničeni.** Pedagoški zavodi se bave izradom nastavnog plana i programa, provođenjem nadzora i evaluacijom rada škola i nastavnika, te organizacijom i pružanjem profesionalnih obuka za nastavnike i školsko osoblje. U ovom spektru funkcija, prepliću se donošenje odluka i pružanje usluga, što dovodi do sukoba interesa. To dalje doprinosi fragmentaciji obrazovnog sistema u BiH i dodatno smanjuje kapacitete Pedagoških zavoda. Pružanje podrške Pedagoškim zavodima radi postizanja njihove veće nezavisnosti u odnosu na Ministarstva i njihovog pozicioniranja kao stručnih tijela koja obavljaju ulogu nadzora i osiguranja kvaliteta bilo bi jako važno za jačanje njihove uloge u sistemu. Ovom cilju bi doprinijela i bolja saradnja između Pedagoških zavoda kad su u pitanju kriteriji za evaluaciju rada nastavnika i škola, ali i druge funkcije ovih zavoda.

### *Obim posla i pedagoška autonomija nastavnika*

71. **Uređivanje obima posla i radnih sati nastavnika je u nadležnosti Ministarstva, a kako to propisuju entitetski i kantonalni zakoni o osnovnom i srednjem obrazovanju.** Aktom Ministarstva se uobičajeno određuje broj radni sati (40 sati sedmično), kao i trajanje školske godine, uključujući početak i završetak nastave u okviru godine. Konkretniji radni zadaci nastavnika su definisani u Pedagoškim standardima i normativima i uključuju, na primjer, količinu radnih obaveza na dnevnom i sedmičnom nivou za učenike i nastavnike u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, broj školskih časova i drugih poslova nastavnika u Sarajevskom kantonu, ili standarde u pogledu broja sati koji se trebaju posvetiti pojedinim zadacima tokom sedmice (držanje nastave, priprema za rad s učenicima, rad na pripremi

dokumentacije, saradnja s roditeljima i individualni rad s učenicima). Normativi često definišu maksimalni broj radnih sati sedmično po nivoima obrazovanja, uzimajući u obzir sate provedene u nastavi, kao i sate namjenjene za pripremu nastave, provjeru znanja učenika, časove odjeljenske zajednice, dodatne i izborne časove, te organizaciju vannastavnih aktivnosti.

72. **Obim posla, dnevni i sedmični radni zadaci, kao i raspored rada zaposlenih ponekad se uređuju na nivou škole** i to opštim aktima škole, koji se donose u skladu s nastavnim planom i programom, pedagoškim standardima i kolektivnim ugovorom.<sup>41</sup> Prisutan je određen nivo autonomije za pojedine nivoe obrazovanja, pa strukturu i raspored rada nastavnika i stručnih saradnika u srednjem obrazovanju u RS određuje školski odbor.
73. **Radno vrijeme i dužnosti nastavnika koji rade sa punim radnim vremenom su dosljedno uređeni, što nije slučaj kada je u pitanju rad s nepunim radnim vremenom ili prekovremeni rad.** Kad je specificirano, radno vrijeme<sup>42</sup> nastavnika je jedinstveno u svim jurisdikcijama i iznosi 40 sati sedmično. U nekim jurisdikcijama je definisano i vrijeme držanja nastave i iznosi 24 sata u okviru sedmičnih 40 sati<sup>43</sup> ili maksimalno 35 sati u okviru 40-osatne radne sedmice<sup>44</sup>, s tim da sve jurisdikcije ne navode strukturu radnog vremena.<sup>45</sup> Rad sa nepunim radnim vremenom i prekovremeni rad<sup>46</sup> su različito uređeni. Radno vrijeme i poslovi nastavnika se u svim jurisdikcijama razlikuju u zavisnosti od nivoa obrazovanja.<sup>47</sup> Radno vrijeme se uređuje na entitetskom/kantonalnom nivou od strane Ministarstava, a u okviru Pedagoških standarda i normativa.
74. **Sveukupno, regulatorni okvir i kolektivni ugovori na krut način uređuju obim posla i radno vrijeme nastavnika.** Broj nastavnih i vannastavnih radnih sati se određuje za svaki nivo obrazovanja u skladu s Pedagoškim standardima i normativima, a u nekim jurisdikcijama se i vannastavni sati precizno definišu. Na primjer, u Tuzlanskom kantonu, od 40 sati sedmično, četiri sata se trebaju posvetiti poslovima kao što su profesionalni razvoj, administracija, rad u stručnim tijelima i drugi poslovi. U drugim jurisdikcijama, poput RS, zakonske odredbe ne određuju vrijeme koje nastavnici trebaju provoditi u planiranju ili pripremi časova ili obavljanju administrativnih poslova u školi.
75. **Kada je u pitanju organizovanje nastave, entitetsko/kantonalno Ministarstvo u saradnji s Pedagoškim zavodom ima centralnu ulogu u odobravanju nastavnog plana i programa i resursa, uključujući udžbenike i nastavni materijal.** Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju navodi da sve osnovne i srednje škole trebaju primjenjivati zajedničko jezgro nastavnih planova i programa, koje, u mjeri u kojoj je to moguće, treba biti harmonizovano za sve predmete, imajući za cilj u što većoj mjeri jedinstveno osnovno i srednje

---

<sup>41</sup> Tuzlanski kanton.

<sup>42</sup> Definisano kao ukupan broj sati rada tokom kojih je zaposlenik obavezan da obavi rad za poslodavca u skladu sa ugovorom o radu.

<sup>43</sup> RS i Kanton Sarajevo.

<sup>44</sup> Tuzlanski kanton.

<sup>45</sup> Zapadno-hercegovački kanton.

<sup>46</sup> Nastavnici u RS imaju pravo uzeti jedan sat slobodno za svaki sat prekovremenog rada.

<sup>47</sup> Na primjer, nastavnici u srednjim školama u HNK posvećuju 31,5 sat nastavi i zadacima vezanim za nastavu, uključujući i profesionalni razvoj, a u Tuzlanskom kantonu se ovaj broj kreće između 20-22 sata rada sedmično u nastavi za osnovnu školu i 18-24 sata sedmično u nastavi za srednju školu.



obrazovanje u BiH.<sup>48</sup> U skladu s tim, udžbenike i nastavne materijale, te obavezni nastavni plan i program za redovno školovanje bira, odnosno određuje Ministarstvo na prijedlog Pedagoškog zavoda. Tu mogu biti uključeni i dodatni programi za talentirane učenike, prilagođeni programi za djecu s posebnim potrebama, određene vannastavne aktivnosti, nastavni program za obrazovanje odraslih, program izborne nastave, dopunski i dodatni časovi, vannastavne aktivnosti i razne vrste kurseva. Neke jurisdikcije (npr. Sarajevski, Hercegovačko-neretvanski kanton) navode da do 20 procenata gradiva u predmetima može odstupati od osnovnog nastavnog plana i programa, te nastavnici imaju više slobode za osmišljavanje dodatnog programa; taj je udio u Tuzlanskom kantonu 30 procenata.<sup>49</sup> Za srednje obrazovanje dio nastavnog programa stručnog obrazovanja (do 30 procenata) može definisati nastavničko vijeće na prijedlog nastavnika koji predaje određeni predmet, pri čemu se uzimaju u obzir zahtjevi lokalnog tržišta rada.

- 76. Nastavnici imaju slobodu izbora između unaprijed odobrenih udžbenika, uz izuzetke za određene nastavne teme.** Izuzeci se odnose na udžbenike koji se koriste u nastavi po međunarodnim programima, te udžbenike i druge resurse za vjersko obrazovanje za koje su nadležne vjerske zajednice (i ovi udžbenici ipak trebaju biti odobreni od strane Ministarstva). Srednje škole također mogu uvoditi nove nastavne programe u formi dodatnih časova, izbornih časova ili novih predmeta, a postoje propisi koji uređuju i ovo pitanje.

*Okvir 1: Studija slučaja – autonomija nastavnika i njihovo samounaprjeđenje u Estoniji*

Estonija predstavlja dobar primjer kada je u pitanju autonomija nastavnika kao faktor koji doprinosi kvalitetu obrazovanja. Prema rezultatima Međunarodne studije podučavanja i učenja (TALIS) iz 2018. godine, nastavnici u Estoniji imaju veću autonomiju u radu u poređenju s nastavnicima u drugim zemljama.<sup>50</sup> U Estoniji, 93 procenta nastavnika navodi da imaju kontrolu nad određivanjem sadržaja gradiva, da se pitaju kad se utvrđuju vizija i ciljevi njihove škole (84 procenta) i da se potiču da učestvuju u donošenju odluka u školi (87 procenata).

Na koji onda način zemlja može dati veću autonomiju nastavnicima i ujedno unaprijediti ishode učenja? U Estoniji je okvir koji se odnosi na nastavnike rezultat integrirane i fokusirane strategije koja je pokrenuta 2014. godine. Vlada Estonije je 2014. godine donijela pravila koje se odnose na nastavnike, a koje su postali dio estonske Strategije cjeloživotnog učenja iz 2020. godine.<sup>51</sup> To je omogućilo da nastavnici prođu standardizirani proces obuke i učenja, ali im je i pružilo osjećaj autonomije kad uđu u učionice. Ovaj nivo autonomije i uspjeh koji se mjeri postignućima učenika mogu se pripisati upravo profesionalnom razvoju nastavnika. Nastavnici u Estoniji mogu birati između nezavisne obuke, obuke u državnim i općinskim ustanovama i obuke u privatnim školama koje su licencirane za pružanje obuke. Većina obuka se fokusira na važne vještine podučavanja, poput dijagnostike, refleksije, analize potreba učenika i procjene uticaja svog načina rada na učenje.<sup>52</sup> Ova vrsta profesionalnog razvoja omogućava autonomiju nastavnika, učeći ih vještinama za prilagođavanje nastave učenicima i zadovoljavanje potreba različitih učenika u istoj učionici.

<sup>48</sup> USAID (2017).

<sup>49</sup> Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju ima za cilj harmonizaciju nastavnog programa, predmeta i sila busa, uz omogućavanje javnim i privatnim školama slobodu kreiranja i realizacije vlastitog obrazovnog sadržaja.

<sup>50</sup> [https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018\\_CN\\_EST\\_Vol\\_II.pdf](https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_EST_Vol_II.pdf).

<sup>51</sup> [https://www.hm.ee/sites/default/files/estonian\\_lifelong\\_strategy.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/estonian_lifelong_strategy.pdf).

<sup>52</sup> [https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018\\_CN\\_EST\\_Vol\\_II.pdf](https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_EST_Vol_II.pdf).

Još jedan faktor koji doprinosi autonomiji nastavnika jeste program za samoevaluaciju izrađen od strane Ministarstva obrazovanja. Cilj ovog programa je poticanje samoprocjene i samorefleksije nastavnika, timova i škola. Nastavnici mogu koristiti ovaj program za svoj profesionalni razvoj. Ovaj elektronski program se zasniva na kompetencijama i standardima za nastavnike i omogućava nastavnicima da rangiraju sebe u odnosu na te kompetencije i standarde. Ovaj program pomaže nastavnicima da izaberu oblasti za samounaprjeđenje, što dalje pomaže jačanju veza između samoevaluacije, stepena autonomije nastavnika i resursa koji su nastavnicima na raspolaganju za unaprjeđenje znanja i vještina u pojedinim oblastima kroz različite forme profesionalnog razvoja.<sup>53</sup>

## Rukovodstvo škole i autonomija/odgovornost škole

- 77. Efektivno rukovodstvo škole može imati ključnu ulogu u poboljšanju ishoda učenja, prevazilaženju razlika u postignućima i unaprjeđenju efikasnosti.** Istraživanja pokazuju da rukovodstvo škole ima snažan, ali indirektan uticaj na ishode učenja, koji se ostvaruje kroz pojedince, događaje i druge organizacione faktore (naročito nastavni kadar i radno okruženje), a čime doprinosi boljim postignućima učenika.<sup>54</sup> Rukovodstvo škole utiče na motivaciju, kapacitete i uslove za rad nastavnika, koji zauzvrat određuju način rada u učionici i oblikuju sam proces učenja. Rukovodstvo škole vodi školu u upravljačkom, političkom, institucionalnom, kadrovskom i simboličkom smislu. Da bi se postigli dobri rezultati, potrebno je postići sinergiju između različitih faktora, a od svih aktera koji rade naporno na unaprjeđenju obrazovanja, rukovodstvo škole je najbolje pozicionirano da obezbjedi tu sinergiju. Analiza ukazuje na tri bitne uloge efektivnog rukovodstva škole: (i) unaprjeđenje učenja i jačanje kvaliteta rada škola; (ii) operacionalizacija pravila i reformi; i (iii) povezivanje škole sa širom zajednicom.
- 78. Rukovodstvo ima ključnu ulogu, iako samo posrednu, u unaprjeđenju ishoda učenja i jačanju kvaliteta rada škola, naročito u školama sa lošijim učinkom.** Brojna istraživanja kontinuirano pokazuju da efektivno rukovodstvo škole dovodi do boljeg učinka.<sup>55</sup> Nije zabilježen nijedan slučaj unaprjeđenja postignuća učenika bez dobrog rukovodstva škole.<sup>56</sup> Izuzetno efektivni rukovodioci škole mogu povećati postignuća prosječnog učenika za dva do sedam mjeseci tokom samo jedne školske godine.<sup>57</sup> Uticaj rukovodstva škole na učenje predstavlja oko 1/4 ukupnog uticaja škole na učenje, a što su veći izazovi s kojima se škola suočava, veći je i uticaj djelovanja rukovodstva.<sup>58</sup> Stoga je uticaj rukovodstva škole istaknutiji u školama koje rade u izazovnim uslovima.
- 79. Rukovodstvo škole ima ključnu ulogu u operacionalizaciji i implementaciji pravila.** Rukovodioci škola su nadležni za operacionalizaciju gotovo svih obrazovnih inicijativa koje imaju za cilj unaprjeđenje učenja i kvalitetniji rad. Uspjeh ili neuspjeh bilo koje politike u krajnjoj liniji zavisi od djelovanja i motivacije rukovodilaca škole, koji imaju glavnu ulogu u

<sup>53</sup> [https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018\\_CN\\_EST\\_Vol\\_II.pdf](https://www.oecd.org/education/talis/TALIS2018_CN_EST_Vol_II.pdf).

<sup>54</sup> Hallinger i Heck (1998)

<sup>55</sup> Teddlie i Reynolds, 2000; Waters i sar., 2003, Leithwood i sar., 2005; Louis i sar., 2010; Hanushek i sar., 2013; Leithwood i Riehl, 2005

<sup>56</sup> Louis i sar. 2010.

<sup>57</sup> Hanushek i sar., 2013

<sup>58</sup> Leithwood i sar. (2004)

provođenju obrazovnih politika i reformi.<sup>59</sup> Iako viši nivoi unutar obrazovnog sistema mogu školama dati potrebne smjernice i pravce reformi, uspjeh tih smjernica i reformi zavisi od djelovanja rukovodstva na nivou škole. Da bi reforme pokrenute s centralnog nivoa imale smisla za sve aktere na nivou škole, trebaju na koherentan način biti inkorporirane u aktivnosti škole. Uspješna implementacija i institucionalizacija reformi zahtijeva da rukovodstvo na nivou škole promovira unaprjeđenje procesa i sistema, te kulture, stavova i ponašanja u školi.

80. **Rukovodstvo škole je to koje povezuje školu sa širom zajednicom.** Rukovodioci škole igraju značajnu ulogu u jačanju veza između školskog osoblja, sa jedne strane, i šire zajednice, sa druge strane. Rukovodioci najuspješnijih škola preuzimaju aktivnu ulogu u izazovnim okolnostima, i roditelji i šira zajednica imaju povjerenje u njih. Oni takođe pokušavaju unaprijediti postignuća i dobrobit djece kroz saradnju s drugim akterima i integraciju djelovanja škole s poslodavcima, socijalnim ustanovama, fakultetima i pružaocima usluga profesionalnog razvoja, te drugim organizacijama za provođenje aktivnosti koje imaju za cilj unaprjeđenje učinka škole.<sup>60</sup>

### *Ograničenja školskih resursa*

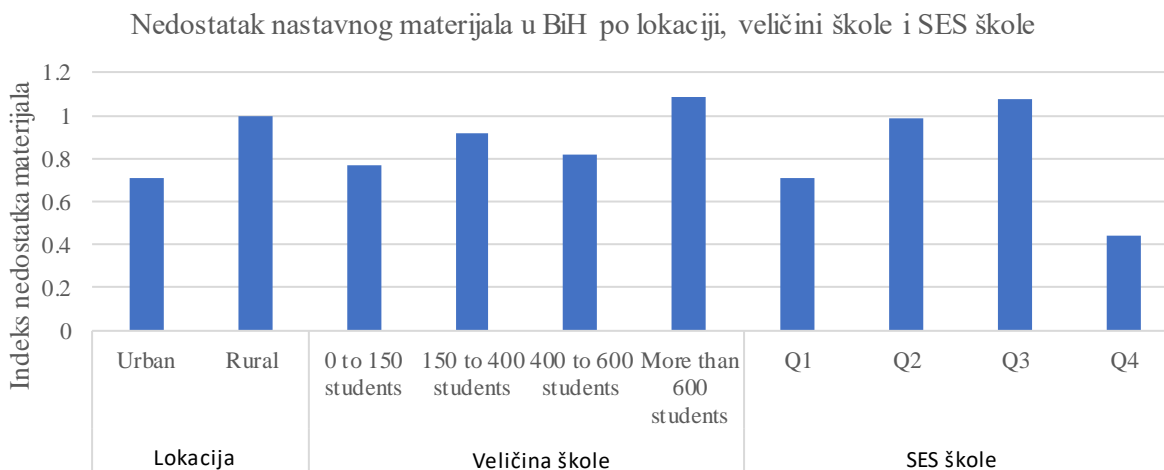
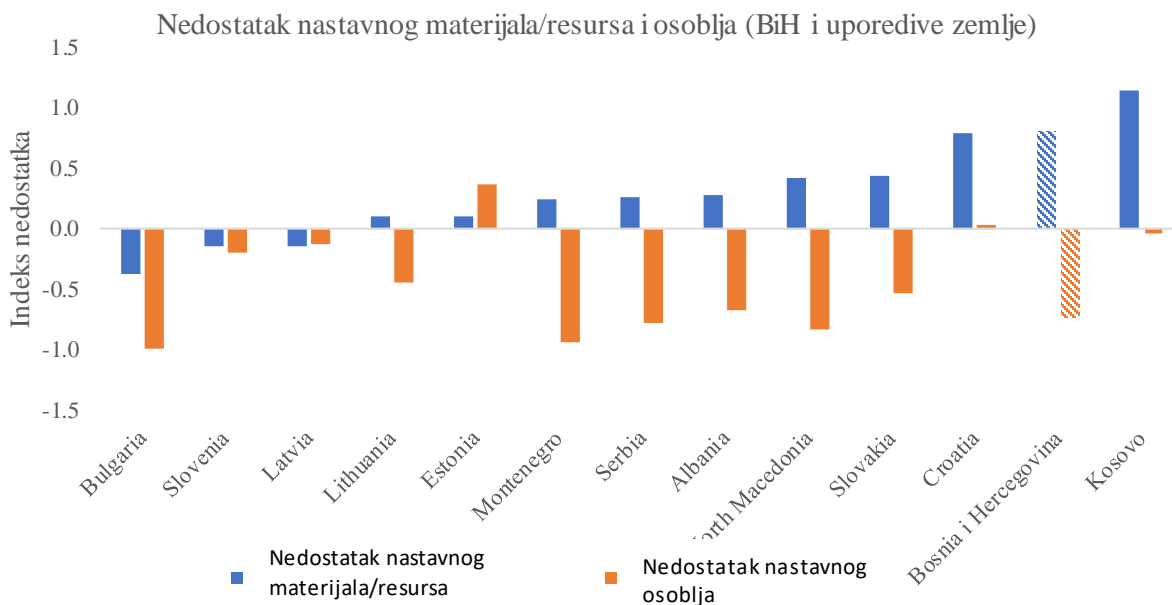
81. **Direktori škola u BiH smatraju da ogroman manjak nastavnog materijala predstavlja prepreku za provođenje daljih aktivnosti na unaprjeđenju škola.** PISA 2018 ističe razlike između škola po raspoloživosti resursa, kako u smislu nastavnog materijala i drugih materijalnih resursa, tako i u pogledu ljudskih resursa. Direktori škola u BiH ističu značajan nedostatak nastavnog materijala, dok se nedostatak nastavnog osoblja ne percipira kao problem. Slično je i u ostalim zemljama regije, iako se BiH izdvaja u smislu nedostatka nastavnog materijala (pogledati Sliku 13). Nepostojanje svijesti o nedostatku ljudskih resursa u skladu je s ranijim nalazima o malim razredima i malom omjeru učenik-nastavnik u mnogim školama u BiH. I pored toga, čini se da je nedostatak nastavnog materijala veći problem u ruralnim školama i školama slabijeg SES, ali je prisutan i u većim školama po broju upisanih učenika. To ukazuje da je problem nedostatka nastavnog materijala opšte prirode, sa jednim izuzetkom najprivilegiranijih škola.

*Slika 13: Percepcija nedostatka nastavnog materijala/resursa i osoblja*

---

<sup>59</sup> Fullan, 2001; Hopkins, 2008

<sup>60</sup> Fullan (2001); Cotton (2003); Benecivenga i Elias (2003).



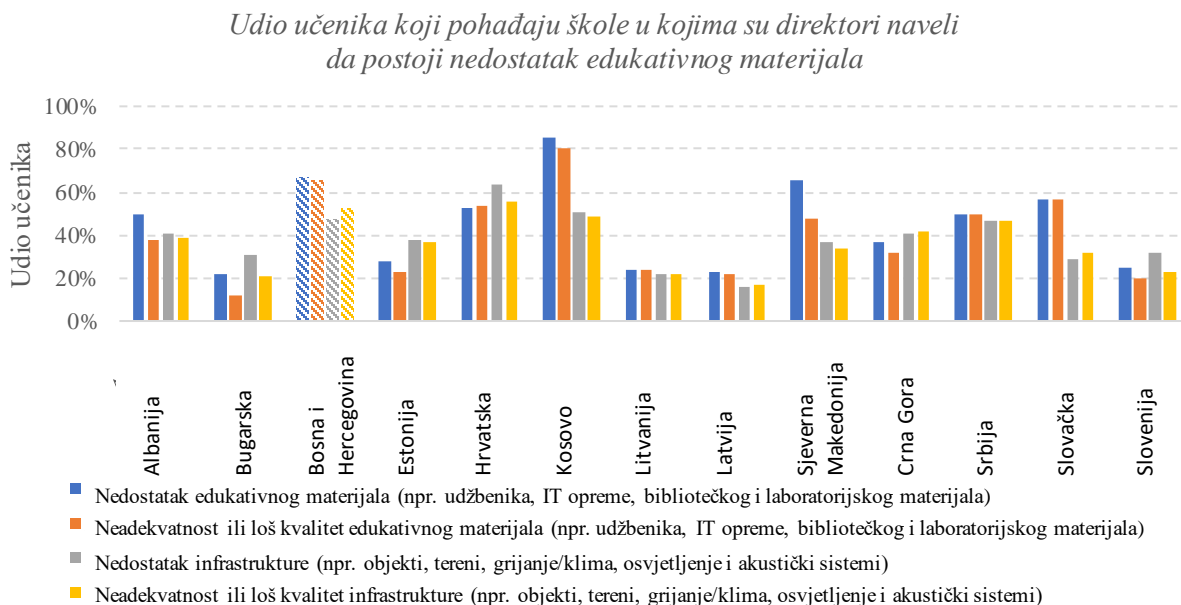
Izvor: Autorova analiza PISA 2018

*Napomena:* Indeks nedostatka edukativnog materijala i nastavnog osoblja je formiran u okviru PISA testiranja, a na osnovu odgovora na više pitanja koja se odnose na uočene nedostatke. Prosjek indeksa je 0, a standardna devijacija je 1 za OECD zemlje. Pozitivna vrijednost odražava percepciju direktora da nedostatak edukativnog materijala ili ljudskih resursa smanjuje kapacitet za provođenje nastave u većoj mjeri od OECD prosjeka.

**82. Po mišljenju direktora škola u BiH, nedostatak i nizak kvalitet edukativnog materijala, uključujući udžbenike, informaciono-tehnološku (IT) opremu, bibliotečki i laboratorijski materijal, najveća su prepreka napretku.** Detaljnija analiza materijalnih resursa koji najviše nedostaju u školama BiH, Slika 14 daje strukturu i značaj nedostataka, razvrstanih u četiri kategorije: (i) nedostatak edukativnog materijala (npr. udžbenika, IT opreme, bibliotečkog i laboratorijskog materijala); (ii) neadekvatnost ili loš kvalitet edukativnog materijala (npr. udžbenika, IT opreme, bibliotekarskog i laboratorijskog materijala); (iii) nedostatak infrastrukture (npr. objekata, terena, sistema za grijanje/klimatizaciju, osvjetljenja i akustičkih sistema); i (iv) neadekvatnost ili loš kvalitet infrastrukture (npr. objekata, terena, sistema za grijanje/klimatizaciju, osvjetljenja i akustičkih

sistema). Slika 14 pokazuje da je nedostatak edukativnog materijala i resursa relevantan u svim posmatranim zemljama (naročito količina i kvalitet edukativnog materijala), ali da to nije slučaj sa količinom i kvalitetom infrastrukture. Ovo je značajan nalaz o nedostatku resursa koji direktori škola u BiH identificiraju kao očiglednu prepreku ka unaprjeđenju.

*Slika 14: Percepcija nedostatka edukativnog materijala/resursa razvrstanih po tipu, po zemljama*



Izvor: PISA 2018 podaci.

Napomena: Rezultati pokazuju udio učenika u školama čiji su direktori na pitanje da li nedostatak određenih materijalnih resursa otežava nastavu odgovorili „u određenoj mjeri“ ili „značajno“.

### *Autonomija u planiranju i upravljanju školskim budžetom*

83. Čini se da je u pet odabranih jurisdikcija autonomija škola u planiranju i upravljanju budžetom ograničena. Budžeti škola su najčešće u nadležnosti Ministarstva obrazovanja. Trenutno nema odredbi koje preciziraju ulogu direktora škole u izradi budžeta škole. Stoga je uloga direktora škole u ovoj oblasti često ograničena na predlaganje budžeta i finansijskog plana, koje potom odobrava školski odbor. Međutim, nije uvijek jasno ko priprema i predlaže školski budžet. Usvajanje i praćenje izvršenja finansijskog plana je najčešće u nadležnosti školskog odbora<sup>61</sup>. Škole mogu tražiti dodatna sredstva putem alternativnih mehanizama, koji mogu uključiti donacije roditelja i staratelja ili direktne zahtjeve za dodatnim sredstvima iz entitetskih ili kantonalnih budžeta.

84. Iako priprema i predlaganje školskog budžeta mogu biti u nadležnosti škola, one ne dobivaju odgovarajuće smjernice za obavljanje ovih aktivnosti. Takav je slučaj u Sarajevskom i Zapadno-hercegovačkom kantonu, gdje direktor osnovne škole, srednje škole, srednjoškolskog centra ili školskog centra predlaže finansijski plan škole. Taj plan potom

<sup>61</sup> Član 36 Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju Republike Srpske i član 128 Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju Republike Srpske.

odobrava školski odbor i Ministarstvo obrazovanja. Rijetko postoje smjernice za pripremu budžeta škole. Ako postoje<sup>62</sup>, naglasak stavljaju na informacije koje treba dostaviti Ministarstvu obrazovanja i kulture kako bi se obračunao iznos koji će se dodijeliti školama, a ne uključuju proces konsultacije s roditeljima ili drugim članovima školske zajednice, U kantonima, školski odbor usvaja i godišnji budžet i prateći finansijski plan škole. Ipak, ni u kantonima nema smjernica o tome kako se preduzimaju ove aktivnosti i kako školski odbor ili drugo osoblje škole trebaju ispunjavati ove svoje dužnosti.

85. **Nepostojanje ovih smjernica u praksi znači da se školski budžet odobrava na osnovu završnog računa i revizije prethodnog budžeta, uz rijetke modifikacije.** Ukoliko postoje detaljnije procedure, one po pravilu podrazumijevaju dostavljanje budžetskog zahtjeva za narednu fiskalnu godinu Ministarstvu obrazovanja, ali ni tada nema smjernica o tome kako će organ vlasti postupati po takvom zahtjevu. Postoje preporuke o parametrima koji se mogu koristiti prilikom utvrđivanja plata i doprinosa za zaposlene, na šta odlazi najveći dio finansijskih izdvajanja, a čime se djelomično objašnjavaju i ograničeni resursi za ostale budžetske stavke koje nisu vezane za plate.
86. **Postoje smjernice za određivanje plata nastavnog osoblja koje uključuju konsultacije između Ministarstva i sindikata o ovom pitanju; ove smjernice su često sadržane u kolektivnim ugovorima.** Međutim, kolektivni ugovori za osnovno i srednje obrazovanje nisu na snazi na svim područjima<sup>63</sup>, i tamo gdje ih nema, na plate nastavnog osoblja se primjenjuju odredbe Zakona o radu prema minimalnoj cijeni rada. Nije jasno da li roditelji ili članovi lokalne zajednice mogu biti uključeni u konsultacije koje se vode radi utvrđivanja plata nastavnog osoblja.
87. **Često postoje i smjernice za plate i naknadu troškova nenastavnog osoblja.** Ove smjernice su po pravilu sadržane u kolektivnim ugovorima zaključenim između sindikata i kantonalne vlade i ne donose se uz konsultacije s roditeljima. U nekim jurisdikcijama, smjernice utvrđuju donju granicu plate nenastavnog osoblja ispod koje poslodavac ne može ići.<sup>64</sup> Smjernice često definišu<sup>65</sup> osnovnu platu, te navode dodatne naknade i druga prava koja nenastavno osoblje ima.<sup>66</sup>

### *Uloga školskog odbora*

88. **Školski odbori imaju ključnu ulogu u upravljanju i rukovođenju školama u BiH.** Njihov sastav nije jedinstven u svim jurisdikcijama, ali uobičajeno ih čine roditelji i nastavnici, predstavnici Vlade, osnivači škole, te predstavnici nastavničkog vijeća. U praksi je prisutna snažna zastupljenost političkih stranaka koja se ostvaruje kroz učešće lokalnih vlasti u radu školskih odbora, a čime se vrši politički uticaj na odluke odbora, uključujući i na izbor direktora. Proces izbora i imenovanja članova školskog odbora se razlikuje među

---

<sup>62</sup> Pravilnik o finansiranju osnovnih škola u Republici Srpskoj i Pravilnik o finansiranju srednjih škola u Republici Srpskoj.

<sup>63</sup> Ne u Zapadno-hercegovačkom kantonu.

<sup>64</sup> Vlada RS i sindikat obrazovanja, nauke i kulture (na centralnom nivou) utvrđuju plate nenastavnog osoblja i kad se taj trošak utvrdi, poslodavac ne može isplaćivati platu nižu od te.

<sup>65</sup> U skladu sa članom 32(2) Kolektivnog ugovora za djelatnost osnovnog obrazovanja u Tuzlanskom kantonu i Kolektivnog ugovora za djelatnost srednjeg obrazovanja u Tuzlanskom kantonu.

<sup>66</sup> Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju i Zakon o srednjem obrazovanju, Kolektivni ugovori u Kantonu Sarajevo.



jurisdikcijama: može podrazumijevati imenovanje od strane Ministarstva obrazovanja i kulture na prijedlog uposlenika škole, osnivača, člana savjeta roditelja ili lokalnih vlasti (RS) ili imenovanje od strane kantonalne vlade (Sarajevo) po objavljenom javnom oglasu. Direktor nema nikakvog uticaja na rad školskog odbora (Tuzla), niti može biti član školskog odbora (Zapadno-hercegovački kanton). Imenovanja se vrše na vremenski ograničen period (najčešće četiri godine, ukoliko ne dođe do razriješenja prije isteka mandata). Rijetko postoje detaljna pravila ili pravilnici o izboru, kompetencijama i načinu rada školskih odbora.<sup>67</sup> Konačni nadzor nad radom škole provodi nadležno Ministarstvo<sup>68</sup>. Taj nadzor uključuje i ocjenu pravilnosti rada školskog odbora i moguće razriješenje odbora, ako se njegov rad ocjeni kao neadekvatan. Ovo ukazuje na činjenicu da je u BiH upravljanje školom samo djelimično povjereno školskom odboru, budući da nadležno Ministarstvo ipak zadržava značajan uticaj na rad škole i školskog odbora.

89. **Školski odbori učestvuju u radu škola, i to u saradnji s drugim donosiocima odluka u školama, uključujući direktora.** Školski odbor ima finansijske i budžetske nadležnosti, što uključuje donošenje godišnjeg programa rada, finansijskog plana, te praćenje njihovog izvršenja/provođenja. U Kantonu Sarajevo, ovi se zadaci izvršavaju u koordinaciji sa drugim tijelima, na primjer, pripremu školskog budžeta i finansijskog plana može voditi direktor, ali konačnu potvrdu daje školski odbor.
90. **Školski odbor treba da učestvuje i vrši nadzor nad školskim budžetom i finansijama.** Iako je Ministarstvo obrazovanja odgovorno za školske budžete, školski odbor odobrava detaljnu specifikaciju trošenja sredstava. Školski odbor stoga predvodi finansijski nadzor u školi kroz konačnu potvrdu i usvajanje godišnjeg finansijskog plana, te odlučuje o korištenju finansijskih resursa škole i stečenih vlastitih sredstava, na prijedlog direktora škole.<sup>69</sup> Mimo finansijskih i budžetskih nadležnosti, školski odbor može biti uključen i u druge odluke o radu škole vezane za jačanje kvaliteta rada, uključujući uslove rada, posebne kampanje u školi, komunikaciju između učenika, nastavnika i roditelja, te podršku zajednici roditelja (Tuzla).
91. **Školski odbori imaju i ovlasti u pitanjima vezanim za ulaganja u nastavu i provođenje nastavnog plana i programa.** Školski odbor je uključen u pitanja vezana za dnevnu i sedmičnu organizaciju rada i sedmični i godišnji broj časova po razredima i ima zakonsko pravo izražavanja mišljenja o ulaganjima u proces učenja, kroz donošenje godišnjeg programa rada. Može biti uključen i u oblikovanje samog procesa učenja kroz definisanje zadataka i cijeva nastavnog plana i programa, unaprjeđenje nastave i učenja, profesionalni razvoj školskog osoblja i inovacije u držanju časova i nastavnom procesu. Pored toga, školski odbor je uključen i u pitanja koja se odnose na prisustvo učenika na nastavi, nastavni plan i program i nastavni materijal, te odluku o drugom stranom jeziku u školi.
92. **Nadležnosti školskog odbora po pitanjima kadrovskeg upravljanja i saradnje sa lokalnom zajednicom razlikuju se među jurisdikcijama i ograničene su.** Školski odbori mogu odlučivati o potrebi za zapošljavanjem dodatnih nastavnika, pitati se kad je riječ o

---

<sup>67</sup> Na primjer, u Kantonu Sarajevo, Pravilnik o izboru, nadležnostima i načinu rada školskih odbora osnovnih škola definiše procedure za sazivanje sjednice školskog odbora.

<sup>68</sup> Po članu 10 Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju i članu 104 Zakona o srednjoškolskom odgoju i obrazovanju HNK

<sup>69</sup> Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju Republike Srpske (član 136) i Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju Republike Srpske (član 128).



prijemu ili otpuštanju zaposlenih, te premještanju ili otpuštanju nastavnika, ponekad na prijedlog direktora škole. U izuzetnim situacijama<sup>70</sup>, školski odbori mogu imati ove ovlasti samo po žalbi uposlenika.

### *Rukovodstvo škole*

93. **Uslovi za imenovanje na poziciju direktora škole fokusiraju se više na kvalifikacije nego na upravljačke sposobnosti.** Ovi uslovi po pravilu obuhvataju određeno iskustvo na radu u nastavi (pet godina rada u nastavi) i stečeno obrazovanje (najmanje viša škola za direktora osnovne škole i prvi ciklus fakultetskog obrazovanja za direktora srednje škole). U nekim jurisdikcijama, poput Zapadno-hercegovačkog kantona, neophodno je da je kandidat stekao pedagoško-psihološko-didaktičko-metodičko obrazovanje. U Kantonu Sarajevo, direktori srednjih škola moraju proći posebnu obuku tokom prve godine po imenovanju, u skladu sa propisom koji donosi Ministarstvo, ali rijetki su dokazi da se to zaista u praksi i dešava. Ipak, uslovi za imenovanje su u svim jurisdikcijama zasnovani primarno na kvalifikacijama – iskustvo u nastavi i diploma o stečenom obrazovanju – što ne mora adekvatno odražavati kandidatove upravljačke sposobnosti, odnosno sposobnosti za efektivno rukovođenje školom. Nadalje, uloga direktora je ograničena na najviše dva uzastopna mandata (svaki po četiri godine) i to bez obzira na njegove upravljačke sposobnosti, kapacitet ili rezultate.
94. **Uloga i nadležnosti direktora škole uredeni su zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju, s tim da je fokus stavljen na administrativne poslove i usklađivanje sa zakonom, a ne na rukovođenje nastavnim procesima.** Osnovne dužnosti direktora škole su definisane zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju i pratećim pravilnicima, i to sa fokusom na administraciju, provođenje nadzora i pridržavanje propisa. Primjera radi, ključni zadaci direktora škole obuhvataju predlaganje i dostavljanje godišnjeg programa rada škole, provođenje odluka stručnih tijela i školskog odbora, predlaganje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji škole i drugih internih akata, nadzor nad unosom podataka u pedagošku dokumentaciju, potpisivanje dokumenta i izvještaja od značaja za Ministarstvo. Kako je ranije navedeno, direktor škole ima značajnu ulogu u internoj evaluaciji nastavnika i organizaciji profesionalnog razvoja i obuke, ali fokus ovih aktivnosti je usmjeren na pridržavanje propisa više nego na rukovođenje procesom učenja.

#### *Okvir 2: Predvođenje nastavnog procesa i rukovodne kompetencije*

Kako ističe ET2020 Radna grupa za škole, rukovodstvo škole treba da bude mnogo više od puke uprave. Očekuje se da rukovodilac ili direktor škole imaju viziju za razvoj škole uz odgovarajući omjer kompetencija i karizme za pružanje podrške osoblju i vođenje škole u pravcu postizanja ciljeva učenja. U skladu s tim, rukovodioci škole trebaju posjedovati karakteristike vođe, upravnika, poduzetnika, i nastavnika, te biti uključeni u rukovođenje nastavnim procesima, razvoj rukovodnih kapaciteta unutar škole, organizaciona pitanja i aktivnosti na unaprjeđenju škole.<sup>71</sup> Rukovodioci škole moraju generalno preuzimati odgovornost za širi spektar aktivnosti: nastava, kulturne aktivnosti, upravljanje, strateški razvoj, mikro-politike, kadrovski resursi i vanjski razvoj. To zahtijeva značajnu količinu njihovog vremena i može biti posebno izazovno. Za prevazilaženje ovih izazova i obezbjeđivanje da pravi ljudi s pravim vještinama postanu direktori škola, donosioci odluka se trebaju fokusirati na kompetencije koje

direktori moraju imati, razvoj karijere za rukovodioce i uvođenje kolaborativnih praksi rukovođenja unutar škola.

Efektivni rukovodioci škole upravljaju nastavnim procesima ulaganjem napora i resursa u unaprjeđenje procesa podučavanja i učenja, a koji se stavljaju u centar planiranja i razvoja. Ovo pre svega uključuje zagarantovan pristup osnovnom nastavnom planu i programu za sve učenike, uz njegovu prilagođavanje gdje je to moguće; usklađivanje nastavnog programa s potrebama različitih učenika u školi; te osiguravanje da nastavnici primjenjuju nastavni program i da su temeljito upoznati sa njim. Upravljanje nastavnim procesima uključuje i opservaciju odvijanja nastave u učionicama, mentorstvo nad nastavnicima i pružanje povratnih informacija, praćenje implementacije nastavnog programa, te sprječavanje da se nastavnici deranžiraju ili odvrću od držanja nastave.<sup>72</sup>

**95. Proces odabira i imenovanja na poziciju rukovodioca škole nije standardiziran, te može biti politički obojen i zasnovan na nemeritokratskim kriterijima.** Školski odbor objavljuje javni konkurs za radno mjesto, okvirno tri mjeseca prije isteka mandata trenutnog direktora. Potom, procesi izbora, pribavljanja odobrenja i imenovanja variraju po jurisdikcijama. Okvimi zakon zahtijeva da školski odbor odigra ključnu ulogu u procesu imenovanja direktora škole. Moguće je da školski odbor bira i imenuje direktora (Kanton Sarajevo), da Ministar predlaže kandidata sa liste kandidata koji ispunjavaju uslove, a Vlada provodi imenovanje (RS) ili da izbor vrši školski odbor po prethodnom odobrenju ministarstva (Hercegovačko-neretvanski kanton). U nekim jurisdikcijama (Tuzlanski kanton), primjenjuju se dodatni kriteriji, uključujući stručnu preporuku Pedagoškog zavoda, te saglasnost Ministarstva. U slučaju da postoji samo jedan kandidat, odabir neće biti zasnovan na principima konkurentnosti (iako kandidat ispunjava minimum kriterija). Od kandidata se ne očekuje polaganje pismenog ispita ili pokazivanje zadovoljavajućeg učinka na prethodnoj rukovodnoj poziciji. Nepostojanje definisanih rukovodnih kompetencija, te odabir i imenovanje direktora od strane školskih odbora (uz saglasnost ili odobrenje vlade), u konačnici znače da izbor direktora škole može biti politiziran u praksi.<sup>73</sup>

### *Okvir 3: Studija slučaja za uspostavljanje snažne baze rukovodilaca škola u Sloveniji*

Direktori škola u Sloveniji navode da su mnogo više uključeni u rukovođenje nastavom nego direktori u drugim OECD zemljama<sup>74</sup>. To je rezultat ulaganja tokom posljednje decenije u snažnije rukovodstvo u školama donošenjem posebnih pravila i politika koje se odnose na direktore škola. Ove su politike mješavina smjernica i uputstava. Ministarstvo obrazovanja Slovenije je uvelo uslove, licence i certifikate za direktore. Formalni uslovi za poziciju direktora u Sloveniji uključuju: (1) kvalifikacije za držanje nastave; (2) pet godina iskustva u nastavi; (3) drugi nivo napredovanja na slovenačkoj ljestvici nastavničke karijere; i (4) licenca za rukovodioca škole.<sup>75</sup>

Da bi dobio licencu<sup>76</sup>, direktor škole mora proći obavezan Program za licenciranje direktora.<sup>77</sup> Za kontinuirani profesionalni razvoj direktora postoji Program za certifikaciju direktora. Oba ova programa

<sup>72</sup> Robinson i sar. (2008); Marzano i sar. (2005); Hallinger (2005)

<sup>73</sup> Komatsu (2013) detaljno razmatra ovaj fenomen.

<sup>74</sup> <http://www.oecd.org/education/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Slovenia.pdf>.

<sup>75</sup> OECD (2016) Education Policy Outlook: Slovenia. OECD, <http://www.oecd.org/slovenia/Education-Policy-Outlook-Country-Profile-Slovenia.pdf>.

<sup>76</sup> <http://en.solazaravnatelje.si/activities.html>.

<sup>77</sup> OECD: Osnovni izvještaj za preglede školskih resursa: Nastavnička radna snaga: <http://www.oecd.org/education/school-resources-review/backgroundreportSlovenia.pdf>

organizira Nacionalna škola za rukovodioce u oblasti obrazovanja (NSLE) u Sloveniji.<sup>78</sup> Ova javna ustanova je osnovana 1995. godine u cilju pružanja podrške za profesionalni razvoj direktora. Njena djelatnost i nadležnosti uključuju profesionalni razvoj i druge programe obuke, objavljivanje akademskih publikacija i časopisa, kao i promociju istraživanja i eksperimentalnog razvoja u obrazovanju. Neke od njenih glavnih funkcija su navedene u nastavku. Tokom posljednjih pet godina je gotovo polovina njenih aktivnosti kofinansirana iz Evropskog socijalnog fonda.<sup>79</sup>

### **Program za licenciranje direktora:**

Učesnici u ovom programu su<sup>80</sup> kandidati za direktora tj. novoimenovani direktori ili oni koji žele biti direktori. Program se provodi u malim grupama od oko 20 učesnika. Učesnici su uključeni u aktivnosti poput radionica, grupnog rada, studija slučaja, igranja uloga, rada u paru, razmjene iskustava, prezentacija, susreta s iskusnim direktorima, itd. Cilj programa licenciranja direktora je obučavanje polaznika za rukovođenje i upravljanje školom ili predškolskom ustanovom, kako je definisano zakonima kojima se uređuje obrazovanje, kao i sticanje vještina i kompetencija koje doprinose ličnoj i organizacionoj efikasnosti u rukovođenju školom.

### **Program za licenciranje direktora se sastoji od šest obaveznih modula:**

- *Uvodni modul:* direktor kao upravnik i kao rukovodilac, timski rad, upravljanje promjenama, trendovi u obrazovanju;
- *Organizaciona promjena i vodstvo:* organizaciona teorija, modeli organizacije škole, rukovođenje školom;
- *Planiranje i odlučivanje:* vizija, planiranje, metode odlučivanja;
- *Vještine direktora:* rješavanje sukoba, vođenje sastanaka, komunikacijske vještine, opservacija časova;
- *Ljudski resursi:* kultura, motivacija, profesionalni razvoj, podučavanje i učenje;
- *Zakonodavstvo.*

### **Glavni ciljevi programa su:**

- Da polaznici ispune uslove za obavljanje zadataka rukovođenja i upravljanja, definisanih u slovenačkom zakonodavstvu o obrazovanju;
- Da polaznici unaprijede znanje i vještine koji doprinose ličnoj efikasnosti i organizacionoj efektivnosti;
- Da se polaznici pripreme za direktorsku licencu.

### **Program razvoja direktora: profesionalni razvoj za direktore**

Program razvoja direktora je dizajniran za iskusne direktore. Nakon deset i više godina na direktorskoj poziciji, javlja se potreba za sticanjem dodatnih znanja i vještina pored onih koje je pojedinac stekao u okviru NSLE programa. Program razvoja direktora, stoga, promovira cjeloživotno učenje direktora i uvodi nove forme umrežavanja. Program se sastoji od četiri dijela: tri trodnevna modula, jedne jednodnevne izborne aktivnosti, zajedničkog savjetodavnog rada i rada na projektu.

### **Ciljevi programa obuhvataju:**

- Produblјivanje znanja i razvoj individualnih vještina za rukovođenje školama;

---

<sup>78</sup> <http://en.solazaravnatelje.si>

<sup>79</sup> <http://en.solazaravnatelje.si/>

<sup>80</sup> <http://en.solazaravnatelje.si/Activities.html?#HeadshipLicenceProgramme>

- Razumijevanje uloge direktora i modernih trendova, te potreba političkog, ekonomskog, zakonskog i kulturnog okruženja u kojem škole djeluju;
- Razvoj vještina samovrednovanja i procjene sopstvenog rada, kao i planiranja profesionalnog razvoja s glavnim fokusom na efikasnost rukovođenja školom;
- Produblјivanje razumijevanja i formiranje kritičkog mišljenja o inovativnim dešavanjima unutar škole i učestvovanja u lokalnim i globalnim trendovima, uz posljedično osiguranje fleksibilnosti i uporedivosti postignuća učenika;
- Obuka polaznika u cilju osposoblјavanja za korištenje, primjenom modernih analitičkih metoda, relevantnih podataka i metoda istraživanja u planiranju i odlučivanju;
- Izlaganje svojih načina rada drugima iz stručne zajednice i traganje za novim rješenjima za rukovođenje školama.

96. **Kad su u pitanju nadzor i evaluacija rada direktora škola, prisutna je veća dosljednost u propisima; ipak, direktori se ne smatraju direktno odgovornim za rezultate škole ili postignuća učenika.** Evaluacija rada direktora obuhvata nadzor nad njihovim radom i ocjenu izvršavanja njihovih zakonskih obaveza, a provodi je Ministarstvo, jednom godišnje ili barem jednom u dvije godine. Metode i kriterije evaluacije rada direktora usvaja ministar u skladu s relevantnim pravilnikom, a isti mogu zavisiti i od stručnog nadzora Pedagoškog zavoda i mišljenja školskog odbora. Međutim, ne očekuje se da direktor bude neposredno odgovoran za postignuća učenika ili rezultate škole. Direktor se smatra odgovornim za izvršavanje obaveza propisanih zakonom i drugim propisima. Ministarstvo ima ovlasti da razriješi rukovodstvo škole (direktor, vršilac dužnosti direktora ili pomoćnik direktora), ako, u konsultaciji s općinom, zaključi da ono ne ispunjava svoje obaveze.

97. **Iako se čini da su dužnosti direktora škola dosljedno definisane, to nije slučaj s njihovom platom i naknadama.** Dužnosti direktora su često detaljno uređene u relevantnim zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju, te u pratećim pravilnicima na nivou entiteta (RS) i kantona (FBiH). Nivoi plata za direktore osnovnih i direktore srednjih škola nisu posebno definisani, ali primjenjuju se različiti koeficijenti složenosti posla prilikom određivanja osnovne plate. Na primjer, u Kantonu Sarajevo koeficijent složenosti posla za direktora škole je 2020. godine iznosio 4,8 u poređenju s 4,1 za nastavnika višeg savjetnika, 3,9 za nastavnika-savjetnika ili 3,8 za nastavnika-mentora. U Hercegovačko-neretvanskom kantonu koeficijenti plata su drugačiji i iznose: 2,32 za direktora osnovne škole, te 2,79 za direktora srednje škole. Iako u BiH direktori škola imaju slične odgovornosti u svim jurisdikcijama, razlike u koeficijentima mogu dovesti do demotiviranosti potencijalnih kandidata. Odluka kvalificiranih pojedinaca da se prijave za poziciju direktora škole umnogome zavisi od toga da li je karijera direktora dovoljno atraktivna, odnosno da li se njihov rad adekvatno nagrađuje.

### *Vrednovanje i odgovornost*

98. **Sve jurisdikcije provode vanjsko vrednovanje rada škola i provjeru učeničkih postignuća, s tim da rezultati takvih vrednovanja/provjera nisu standardizirani.** U skladu sa relevantnim zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju i pratećim pravilnicima, Pedagoški zavodi su zaduženi za utvrđivanje kriterija i metodologije vrednovanja rada škola, koji također uključuju kriterije za vrednovanje rada nastavnika, a kako je to opisano iznad. Vrednovanje rada škole u nekim jurisdikcijama poput RS i Tuzlanskog kantona, vezuje se za napredak u učeničkim

postignućima, te ostale elemente, kao što su upravljanje školom, nastava i učenje, provođenje nastavnog plana i programa, vannastavne aktivnosti, saradnja sa zajednicom, infrastruktura i drugi elementi. Međutim, zakonski okviri u RS i Tuzlanskom kantonu ne pružaju konkretne alate niti standardizirane pristupe za vrednovanje rada škola. Ostale jurisdikcije, uključujući Zapadno-hercegovački i Hercegovačko-neretvanski kanton, ne definišu jasne kriterije za vrednovanje rada škola.

**99. Rezultati vrednovanja se koriste u svrhu operativnih ili pedagoških unapređenja škola.** Rezultati vrednovanja se dostavljaju školskom odboru, savjetu roditelja i Pedagoškom zavodu (Sarajevo), a nekad se prosljeđuju i Ministarstvu. Analiziraju se na kantonalnom nivou i daju se preporuke za svaku školu, koja se tada potiče da razradi odgovarajući plan razvoja u skladu s rezultatima vrednovanja. U nekim jurisdikcijama, poput Hercegovačko-neretvanskog i Zapadno-hercegovačkog kantona, škole nisu obavezne da na osnovu rezultata vrednovanja uvede pedagoške, kadrovske ili operativne mjere. To u praksi znači da direktor škole i školski odbor mogu koristiti rezultate vrednovanja za operativna ili pedagoška poboljšanja, ali to u konačnici zavisi od kapaciteta rukovodstva škole i školskih resursa.

**100. U nekim jurisdikcijama postoje standardizirane provjere znanja učenika poput državne mature, iako su mnogo češće provjere na nivou škole.** Sarajevski i Tuzlanski kanton organizuju državnu maturu za učenike osnovnih škola nakon završenog 9. razreda. Rezultati državne mature se koriste za upis u srednju školu. Učenici se uglavnom ocjenjuju brojevanom ocjenom koja se kreće od 1 (nedovoljan) do 5 (odličan). Jurisdikcije analiziraju i objavljuju informacije o postignućima učenika<sup>81</sup>, s tim da rezultati nisu uporedivi između škola, jer se ne provode na standardiziran način, niti od strane vanjskih nezavisnih lica.

**101. U najvećem broju slučajeva, propisima se ne predviđa neposredna odgovornost škola za učenička postignuća.** Trenutna politika vezana za rezultate provjere učeničkih postignuća (ukoliko ova provjera postoji) jeste da se takvi rezultati koriste za vanjsko vrednovanje rada škola koje provodi Pedagoški zavod. Škole mogu koristiti takve rezultate za preduzimanje mjera na nivou škole, ali na to nisu obavezane zakonom. Umjesto toga, rezultati temeljitijeg nadzora putem vanjskog vrednovanja koriste se za evaluaciju rada i donošenje odluka o napredovanju nastavnika i stručnih saradnika, tako da odgovornost za postignuća učenika u konačnici leži na nastavnom kadru. Rukovodstvo škole, međutim, nije odgovorno za postignuća učenika, a nepostojanje standardiziranih pristupa provjeri učeničkih postignuća dalje usložnjava situaciju.

**102. Kad je riječ o finansijskoj kontroli škola, postoje razlike među jurisdikcijama, ali u principu nedostaju opšta pravila o finansijskoj odgovornosti, te instrumenti za uvezivanje finansiranja s učinkom.** Ako su uspostavljeni na nivou škole, mehanizmi finansijske kontrole mogu uključivati internu kontrolu ili imenovanje unutrašnjih komisija, putem kojih se kantonalno Ministarstvo periodično izvještava o kontroli rashoda. Ne postoje posebni zakoni o finansijskoj kontroli koje bi se odnosili isključivo na obrazovni sektor. U rijetkim slučajevima<sup>82</sup> postoje smjernice na kantonalnom nivou, gdje se navode pravila koja se primenjuju na škole, uključujući,

---

<sup>81</sup> Na primjer, Pedagoški zavod RS objavljuje rezultate analize iz prethodne godine po polugodištu, u svrhu monitoringa i analize postignuća i ponašanja učenika. <https://www.rpz-rs.org/261/rpz-rs/Analiza/postignuca/ucenika/na/polugodistu/i/kraju/skolske/godine>

<sup>82</sup> Samo Tuzla



između ostalog, i načine pribavljanja i raspodjele operativnih sredstava, uz navođenje organa nadležnog za nadzor. Nema dokaza o tome da se u školama primjenjuje finansiranje zasnovano na učinku u cilju poticanja boljeg rada škole. Finansiranje zasnovano na *inputima* u velikoj mjeri odlazi na plate zaposlenih, tako da škole u praksi imaju vrlo ograničene resurse za čije trošenje mogu biti odgovorne.

## Upravljanje sistemom

103. **Kapacitet i kvalitet upravljanja obrazovnim sistemom jedan je od ključnih faktora efektivnosti radne snage i u konačnici, uspešnosti ishoda učenja.** Dokazi širom svijeta ukazuju na značaj sistemskog pristupa jačanju efektivnosti nastavnog kadra, ali ujedno pokazuju da se obrazovni sistemi često suočavaju sa dvije međusobno povezane slabosti: (i) sukob aktivnosti na unaprjeđenju ishoda učenja i drugih prioriteta; i (ii) neusklađenost i nekoherentnost između pojedinih elemenata obrazovnog sistema.<sup>83</sup> Neuspjeh u prevazilaženju ovih slabosti može rezultirati lošim učeničkim postignućima i velikim neujednačenostima unutar sistema.

104. **U nastavku ovog odjeljka izloženi su nalazi ankete provedene među zvaničnicima u javnom obrazovanju – predstavnicima Ministarstva obrazovanja i Pedagoških zavoda – iz četiri kantona u FBiH.** Anketa je prikupila podatke o kapacitetu i orijentaciji upravljačkog mehanizma u obrazovnim sistemima četiri kantona: Sarajevski, Tuzlanski, Hercegovačko-neretvanski i Zapadno-hercegovački. Obuhvatila je četiri glavna područja upravljanja sistemom: (i) ciljevi učenja i s njima povezani ishodi, nadzor i poticaji; (ii) odgovornost i mandati, uključujući usklađenost uloga, transparentnost unutar institucija i odgovornost zvaničnika u javnom obrazovanju; (iii) kvalitet upravljanja, uključujući znanje i vještine, radno okruženje, vrijednosti i motivacije/stavove; te (iv) nepristrasno donošenje odluka, uključujući prisutnost političkih interesa u procesu donošenja odluka. Anketa je obuhvatila ukupno 49 zvaničnika koji predstavljaju oko 66 procenata ciljnog auditorija u pomenute četiri jurisdikcije. Svi ispitanici su bili stalno zaposleni na svojim radnim mjestima, s prosječno 11 godina staža u instituciji u kojoj trenutno rade. Ispitanici su u prosjeku radili 9 godina na trenutnom radnom mjestu, a 14 godina u državnoj službi. Njih 72 procenta je bilo zaduženo za nadzor nad radom škola, a 20 procenata za finansije i planiranje.

## Ciljevi učenja

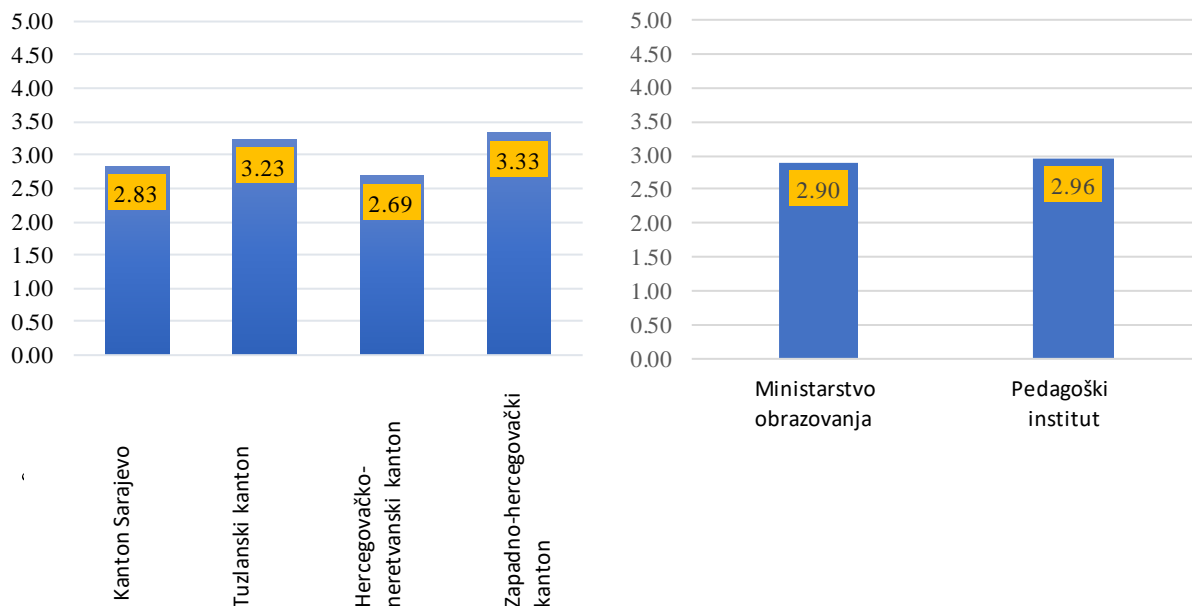
105. **Odgovori zvaničnika iz javnog obrazovanja u BiH jasno ukazuju na izazove vezane za učinak i ishode učenja na nivou kantona.** Podaci otkrivaju da u svim kantonima nedostaju kriteriji za mjerenje napretka ka ostvarivanju ciljeva (Slika 15). Čak i kad su ciljevi učinka i ciljevi učenja definisani, utvrđeno je da se ne mogu mjeriti i da nisu u skladu s ciljevima učenja definisanim na nivou kantona. Također, zaposlenici Ministarstva obrazovanja i Pedagoških zavoda vjeruju da su ciljevi učinka jasno definisani, ali da nisu mjerljivi i da su u slaboj vezi s ciljevima ustanovljenim na nivou kantona. Ispitanici iz sva četiri kantona generalno razumiju institucionalne ciljeve i kako oni djeluju, te svakodnevne aktivnosti koje doprinose njihovom ostvarivanju, ali i priznaju da su pokazatelji za mjerenje napretka ka ostvarivanju tih ciljeva nedovoljni i da postoji potreba za dodatnim i/ili detaljnijim pokazateljima. Državni službenici koji

---

<sup>83</sup> Svjetska banka (2018).

nisu na upravljačkim funkcijama smatraju da je osoblje u širem smislu upoznato s institucionalnim ciljevima, ali ne i sa tim kako ovi ciljevi utiču na njihov svakodnevni rad.

*Slika 15: Mjerljivost institucionalnih ciljeva, po kantonima i vrstama institucija*



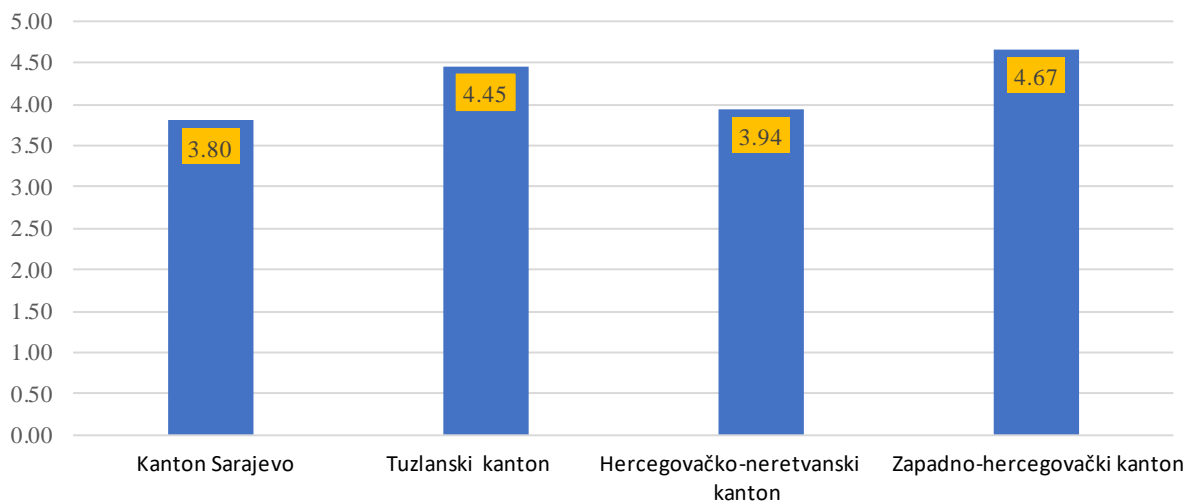
*Izvor:* Anketa zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

*Napomena:* Skala mjeri stepen mjerljivosti institucionalnih ciljeva u rasponu od 1 (*ciljevi nisu mjerljivi*) do 5 (*postoje detaljna kvantitativna mjerila i među-ciljevi za mjerenje napretka ka ostvarivanju institucionalnih ciljeva*).

106. **U principu, napredak škola ka postizanju ciljnog učinka i ishoda učenja se ne mjeri.** Dokazi o tome da li institucije prate učinak škola nisu čvrsti. Većina ispitanika smatra da postoje određeni procesi u tom smislu, ali da su isti zasnovani na nepotpunom skupu indikatora (Slika 16). Samo ispitanici iz Zapadno-hercegovačkog kantona smatraju da se učinak škola zvanično prati, i to kontinuirano i na osnovu odgovarajućeg skupa indikatora. I mišljenje institucija je isto, obzirom da ispitanici iz Ministarstva obrazovanja i Pedagoških zavoda navode da se indikatori učinka škola i zvanično prate.

*Slika 16: Nadzor nad učinkom škola ka ostvarivanju ciljeva učenja, po kantonu*



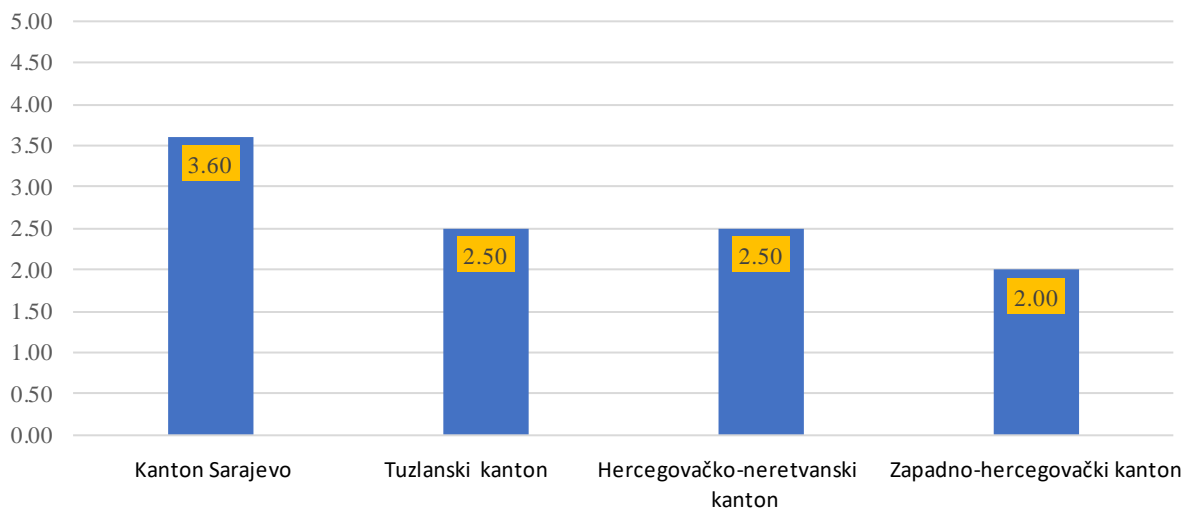


*Izvor:* Anketa zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

*Napomena:* Skala mjeri stepen u kojem ciljne institucije prate rezultate škola na ostvarivanju ciljeva učenja, u rasponu od 1 (*organizacija ne prati rezultate škola*) do 5 (*za sve škole se formalno i kontinuirano prati puni set indikatora rezultata*).

107. U sva četiri kantona postoje sistemi za prikupljanje i praćenje podataka o obrazovanju u različitim stadijima razvoja, ali ispitanici iz svih jurisdikcija ističu da ovi sistemi nisu u potpunosti funkcionalni. Nezavisno od toga u kojoj instituciji rade, ispitanici su istakli da postoji sistem unutar kojeg se prikupljaju podaci o obrazovanju, ali da taj sistem ne funkcioniše dobro. Posebno su ispitanici iz Hercegovačko-neretvanskog kantona istakli da nije uspostavljen sistem upravljanja podacima, ali da postoje drugi, manje efikasni načini prikupljanja podatka. Predstavnici Kantona Sarajevo su naveli da je sistem prikupljanja podataka o obrazovanju uspostavljen, ali da ne funkcioniše dobro ili da nije sveobuhvatan. Ispitanici u Tuzlanskom i Zapadno-hercegovačkom kantonu su naveli da je sistem za praćenje podataka u obrazovanju u funkciji, ali da se njegovo ažuriranje ne provodi redovno i dosljedno. Stavovi ispitanika o procesu i učestalosti procjene učinka škola se razlikuju među jurisdikcijama i institucijama, što ukazuje na nejasne i neuređene procese. Podaci o učinku škola se ne razmatraju prilikom donošenja relevantnih odluka, kao što je npr. odluka o budžetu, s tim da se u ovom smislu postoje razlike među kantonima (Slika 17). U Sarajevskom kantonu su ispitanici pretežno navodili da se budžeti zasnivaju na sistematskim indikatorima potreba usklađenim sa kantonalnim ciljevima učenja, dok su neformalni kriteriji češći u Zapadno-hercegovačkom kantonu.

*Slika 17: Korištenje podataka o učinku škola za odlučivanje o budžetu, po kantonu*



Izvor: Anketa zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

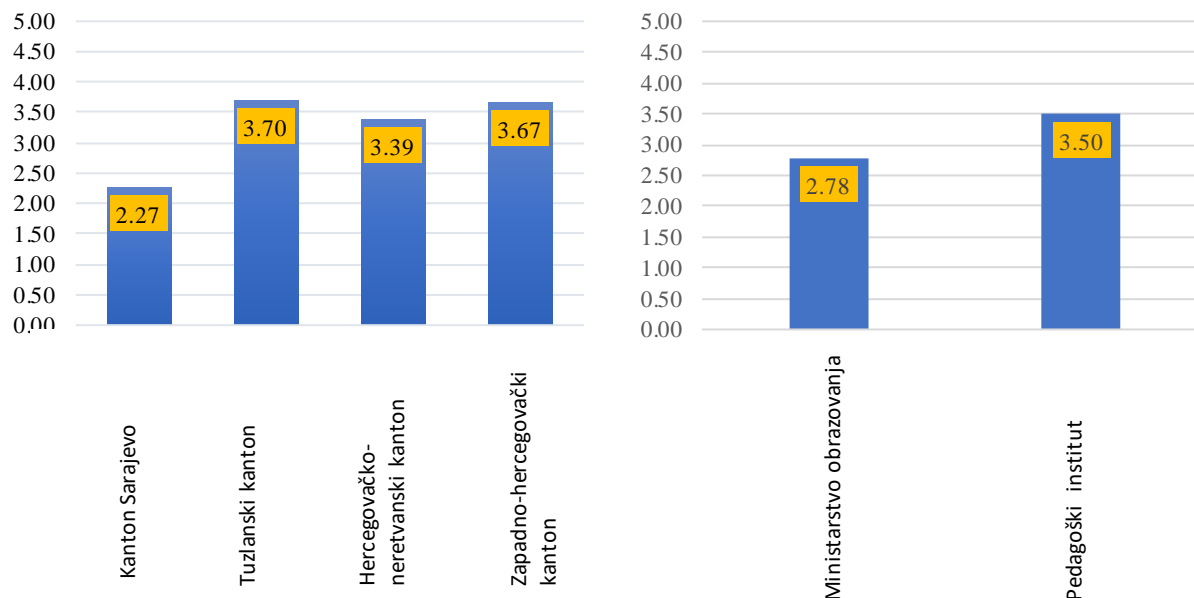
Napomena: Skala mjeri stepen u kojem ciljne institucije prate učinak škola u rasponu od 1 (*budžet se ravnomjerno raspoređuje po školama ili ad hoc bez obzira na okolnosti*) do 5 (*budžet je zasnovan na sistematskim indikatorima potreba i sadrži dopunske poticaje u skladu sa rezultatima škole u ispunjavanju kantonalnih ciljeva učenja*).

108. **Zajednica relevantnih aktera, uključujući roditelje i predstavnike lokalne zajednice, nema formalnu mogućnost saradnje s Ministarstvima ili Pedagoškim zavodima na pitanjima učinka škole ili učeničkih postignuća.** Od ispitanika je traženo da navedu koji je najčešći način na koji oni ili institucija u kojoj rade dobivaju povratne informacije od roditelja i predstavnika lokalne zajednice kada vrednuju učinak škole i postignuća učenika. U Sarajevskom i Hercegovačko-neretvanskom kantonu, *ad hoc* povratne informacije od roditelja i predstavnika lokalne zajednice se dobivaju u pismenoj formi putem pošte ili elektronske pošte ili se organiziraju formalni sastanci sa ovim licima. U Tuzlanskom kantonu se povratne informacije od roditelja i predstavnika lokalne zajednice dobivaju putem *ad hoc* neformalnih sastanaka ili telefonom. Konačno, u Zapadno-hercegovačkom kantonu se redovno organiziraju sastanci s udruženjem roditelja i predstavnicima lokalne zajednice. Ispitanici u svim slučajevima uviđaju da sadašnji vid angažmana nije formaliziran i da nema prilika za redovnu i uređenu saradnju roditelja i predstavnika lokalne zajednice s institucijama.

### *Odgovornost i mandati*

109. **Nadležnosti i mandat institucija u domenu provjere znanja učenika ukazuje na dupliranje poslova i preklapanje funkcija.** Nadležnosti za provjeru znanja učenika dodijeljene su brojnim institucijama, ponekad sa značajnim preklapanjem funkcija, što rezultira brojnim nejasnoćama u praksi (Slika 18). To je posebno istaknuto u Kantonu Sarajevo. Čak i u jurisdikcijama u kojima su nadležnosti jasno definisane, kao u Hercegovačko-neretvanskom kantonu, još uvijek je prisutan određen stepen preklapanja poslova. Stavovi Ministarstava obrazovanja i Pedagoških zavoda o ovom pitanju se razlikuju, pri čemu predstavnici zavoda navode da su nadležnosti za provjeru znanja učenika jasno definisane.

*Slika 18: Jasno definisane nadležnosti za provjeru znanja*



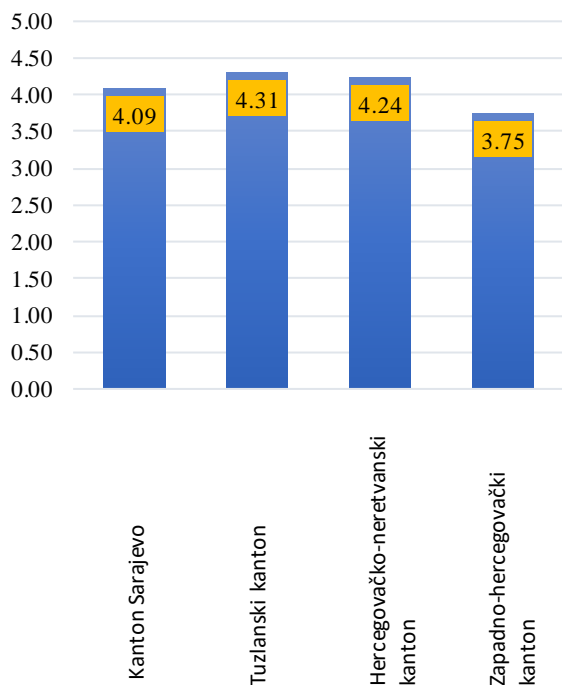
Izvor: Anкета zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

Napomena: Skala mjeri stepen definisanosti nadležnosti za provjeru znanja učenika, u rasponu od 1 (*nadležnosti nisu jasne*) do 5 (*nadležnosti su jasno dodijeljene jednoj organizaciji*).

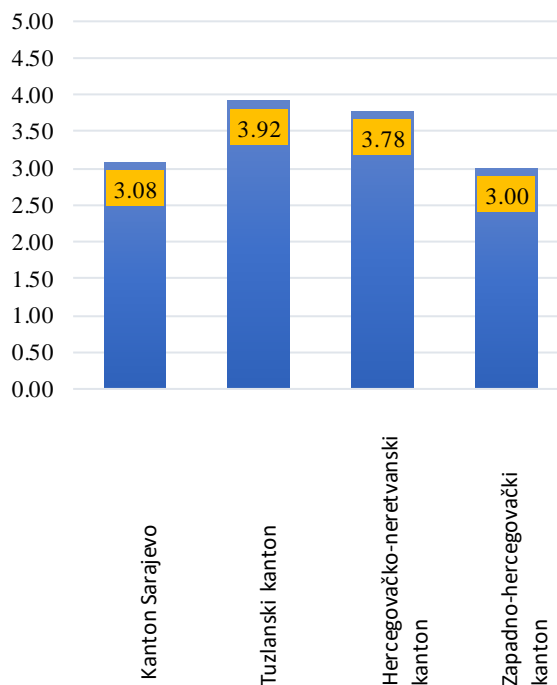
110. **Zvaničnici u javnom obrazovanju uočavaju dupliranje poslova i preklapanje funkcija u domenu nadzora nad radom nastavnika i obuke nastavnika.** Ispitanici iz Kantona Sarajevo smatraju da je nadležnost za praćenje rada i obuka nastavnika dodijeljena brojnim institucijama i da je prisutno značajno preklapanje funkcija. Čak i tamo gde su nadležnosti jasno definisane, predstavnici kantona navode da i dalje postoji preklapanje funkcija. Dok predstavnici Ministarstava navode da postoji značajno preklapanje funkcija u oblasti nadzora nad radom i obuke nastavnika, Pedagoški zavodi češće navode da su nadležnosti u ovom domenu jasno definisane.

111. **Svi ispitanici su naveli da njihove institucije poduzimaju aktivnosti na objavljivanju napretka u postizanju ciljeva jer su svjesne značaja transparentnosti; ipak, dostupnost informacija je i dalje izazov u nekim kantonima (Slika 19).** Od ispitanika je traženo da procjene da li institucija u kojoj rade čini javno dostupnim rezultate svog rada. Ispitanici iz Sarajevskog i Zapadno-hercegovačkog kantona su naveli da institucije u kojima rade objavljuju osnovne informacije o rezultatima svog rada, ali da te informacije nisu uvijek lako dostupne ili u formatu prilagođenom korisnicima. Ispitanici iz Tuzlanskog i Hercegovacko-neretvanskog kantona naveli su da institucije u kojima rade objavljuju osnovne informacije o rezultatima svog rada sistematično i da su te informacije u odgovarajućem formatu, prilagođenom korisnicima. Ispitanici zaposleni u Pedagoškim zavodima su pretežno navodili da njihove ustanove objavljuju rezultate vezane za ostvarivanje ciljeva učinka. Svi ispitanici su potvrdili visok nivo institucionalne opredijeljenosti za transparentnost, iako se očekivanja u vezi transparentnosti ne ispunjavaju uvijek, ili se ispunjavaju uz velika kašnjenja.

Slika 19: Transparentnost nadležnih organa u javnom obrazovanju  
 Institucionalna opredijeljenost za transparentnost      Objavljivanje napretka u postizanju ciljeva



Izvor: Anketa zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH  
 Napomena: Skala mjeri stepen u kojem ispitanici smatraju da je organizacija opredijeljena za transparentno obavješavanje javnosti o svom radu (1 – nizak, 5 – visok).

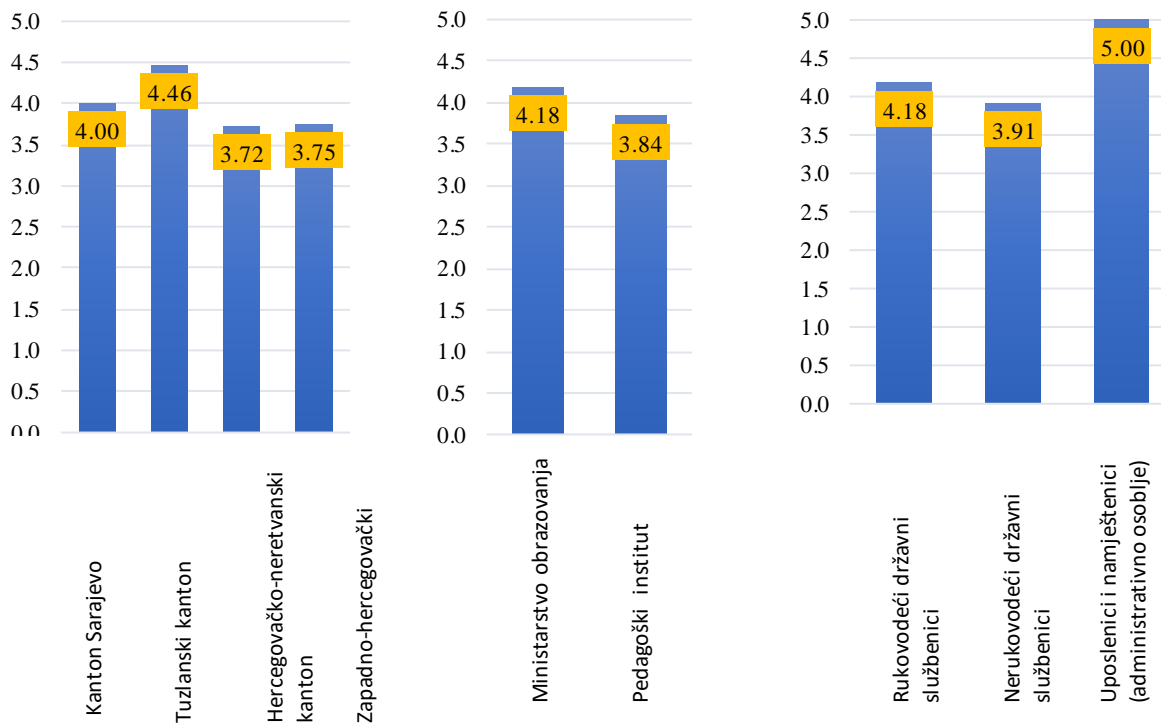


Izvor: Anketa zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH  
 Napomena: Skala mjeri stepen u kojem ispitanici smatraju da je organizacija opredijeljena za objavljivanje rezultata o postizanju svojih ciljeva (1-nizak, 5-visok).

### Kvalitet administracije

112. **Zvaničnici u obrazovanju navode da su relativno zadovoljni s iskustvom rada u državnim organima, iako mnogi vjeruju da, bez obzira koliko oni dobro rade svoj posao, to nema uticaja na postignuća učenika.** Generalno, svi ispitanici navode „relativno zadovoljstvo“ svojim radnim iskustvom u državnim organima, kojem daju ocjenu 4 na skali od 1 do 5 (Slika 20). Najveći nivo zadovoljstva postoji u Tuzlanskom kantonu, dok je zadovoljstvo relativno niže u Hercegovačko-neretvanskom i Zapadno-hercegovačkom kantonu. Osoblje Pedagoških zavoda i nerukovodeći državni službenici izražavaju nešto veće zadovoljstvo u odnosu na njihove kolege. I pored toga, oko 33 procenta ispitanika navodi da zaposleni „većinom“ ili „uvijek“ smatraju da, bez obzira koliko dobro rade svoj posao, to nema uticaja na postignuća učenika. Isto to, bar ponekad, misli i 65 procenata ispitanika. Udio zaposlenih koji se „većinom“ ili „uvijek“ slažu s tom izjavom je veći među osobljem Ministarstava u odnosu na osoblje Pedagoških zavoda, nerukovodeće državne službenike i zaposlene u Sarajevskom i Hercegovačko-neretvanskom kantonu.

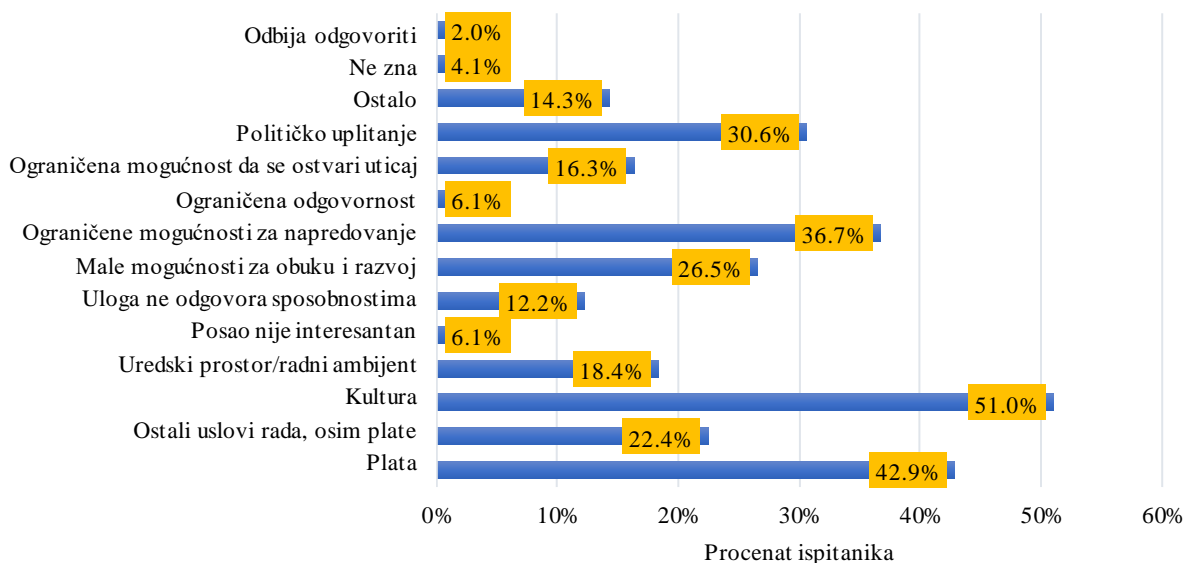
Slika 20: Zadovoljstvo poslom među zvaničnicima u javnom obrazovanju  
 Po kantonu: Po vrsti institucije: Po kategoriji radnog mjesta



Izvor: Anketa zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

113. **Uslovi za rad i kultura na radnom mjestu u upravljačkim organima i tijelima u obrazovnom sektoru, uključujući Ministarstva i Pedagoške zavode, trebaju biti unaprijeđeni.** Od ispitanika se tražilo da izdvoje aspekte svog radnog okruženja zbog kojih bi najprije promijenili radno mjesto (Slika 21). Kultura na radnom mjestu, koju je izdvojilo preko polovine ispitanika, je bila navedena kao osnovni razlog, potom plata, pa ograničene mogućnosti za napredovanje. Još jedan razlog – političko uplitanje – je identifikovala trećina ispitanika, uz nedostatak prilika za obuku i profesionalni razvoj. Sve ovo zajedno ukazuje na potrebu da se fokus stavi na poticajne i motivirajuće uslove rada i bolje radno okruženje za državne službenike u obrazovnoj administraciji.

Slika 21: Razlozi za promjenu radnog mjesta

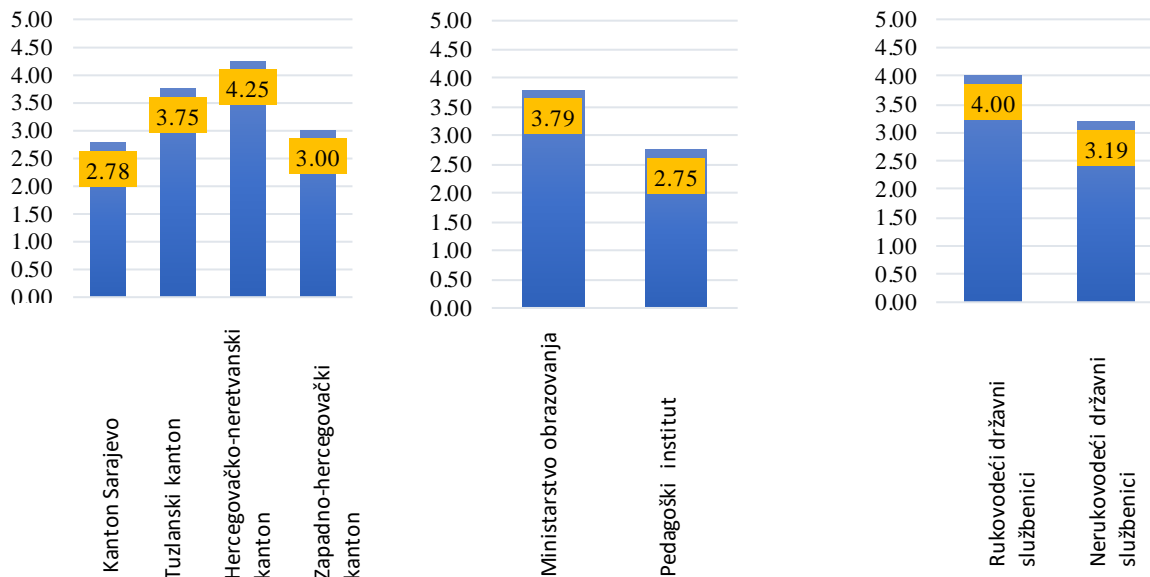


Izvor: Anketa zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

114. **Zvaničnici u javnom obrazovanju navode umjeren nivo međusobnog povjerenja, uz nešto viši nivo povjerenja u Pedagoškim zavodima, a uz sveukupno ograničenu mogućnost za inovacije i usvajanje novih praksi u svakodnevnom radu.** Oko 65 procenata ispitanika ankete u sva četiri kantona je navelo da „većinom“ ili „uvijek“ mogu vjerovati kolegama da će izvršiti svoje obaveze. Imajući to u vidu, čini se da je nivo međusobnog povjerenja veći među uposlenicima Pedagoških zavoda u odnosu na Ministarstva. Ispitanici iz svih kantona se slažu da njihove institucije potiču prijedloge osoblja za inovativnim rješenjima problema, ali istovremeno navode i da je ili (a) mogućnost za usvajanje novih praksi ograničena, ili (b) da je usvajanje takvih inovativnih praksi u stvarnosti rijetko. Oba ova nalaza – o povjerenju i prostoru za inovacije – su razumljiv rezultat ograničenog kapaciteta osoblja i krajnje legalističkog pristupa organizaciji rada.

115. **Zvaničnici u javnom obrazovanju potvrđuju da lične ili političke veze imaju ulogu u napredovanju na poslu.** Međutim, prisutne su značajne razlike među ispitanicima u percepciji napredovanja na poslu kao meritokratskog procesa. Čvrsti stavovi o postojanju meritokratskog procesa, gdje su napredovanja zasnovana isključivo na kompetencijama ili učinku, navode se u Hercegovačko-neretvanskom i Tuzlanskom kantonu i među rukovodećim državnim službenicima (Slika 22). S druge strane, osoblje Pedagoških zavoda, nerukovodeći državni službenici i osoblje iz Sarajevskog i Zapadno-hercegovačkog kantona češće navode da su lične ili političke veze imale bar neku ulogu u nedavnim napredovanjima u njihovoj instituciji.

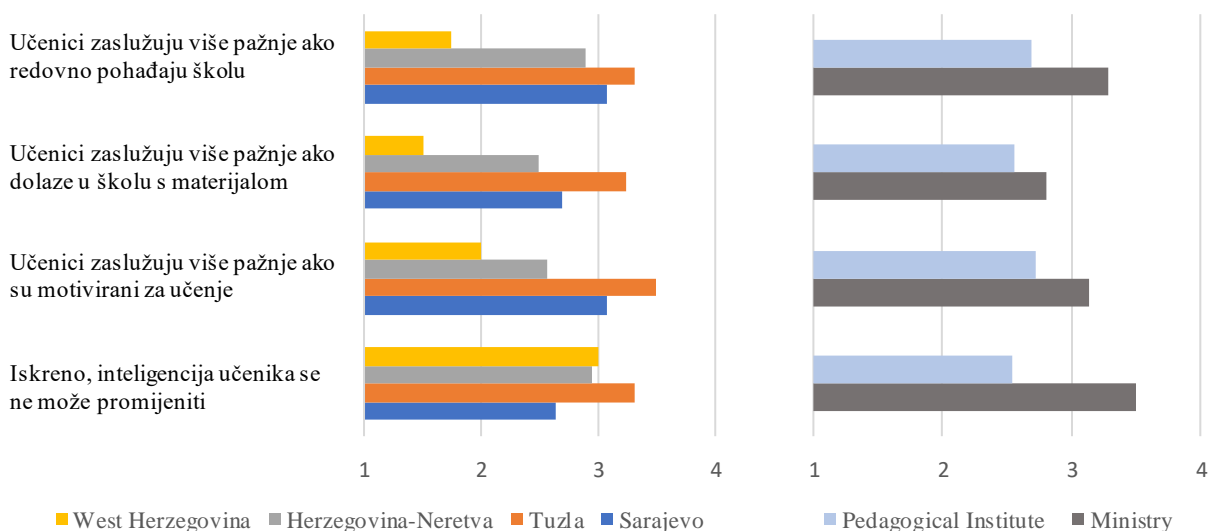
Slika 22: Procjena postojanja meritokratskog procesa kod napredovanja na poslu  
 Po kantonu                      Po tipu institucije                      Po kategoriji radnog mjesta



Izvor: Anкета zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

116. **Zvaničnici u obrazovanju imaju različita mišljenja o tome u kojim okolnostima učenicima treba posvetiti dodatnu pažnju, što odražava zastarjela shvatanja i norme.** Ispitanicima je postavljeno pitanje da li se slažu s pojedinim navodima o odsustvu nastavnika, posvećivanju pažnje učenicima i inteligenciji učenika (Slika 23). Svrha tih pitanja je bila da se ispituju mišljenja i stavovi javnih zvaničnika. Osoblje Ministarstava, kao i zvaničnici iz obrazovanja u Tuzlanskom kantonu su češće imali tradicionalna mišljenja o inteligenciji učenika i okolnostima u kojima učenicima treba posvetiti više pažnje, nego ostali. S druge strane, osoblje Pedagoških zavoda se češće ne slažu ni sa jednim od navoda, što je vjerovatno odraz njihove veće uloge u praćenju rada nastavnika i učenika „na terenu“.

Slika 23: Mišljenja javnih zvaničnika u obrazovanju o učenju  
Po kantonu Po tipu institucije



Izvor: Anкета zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH



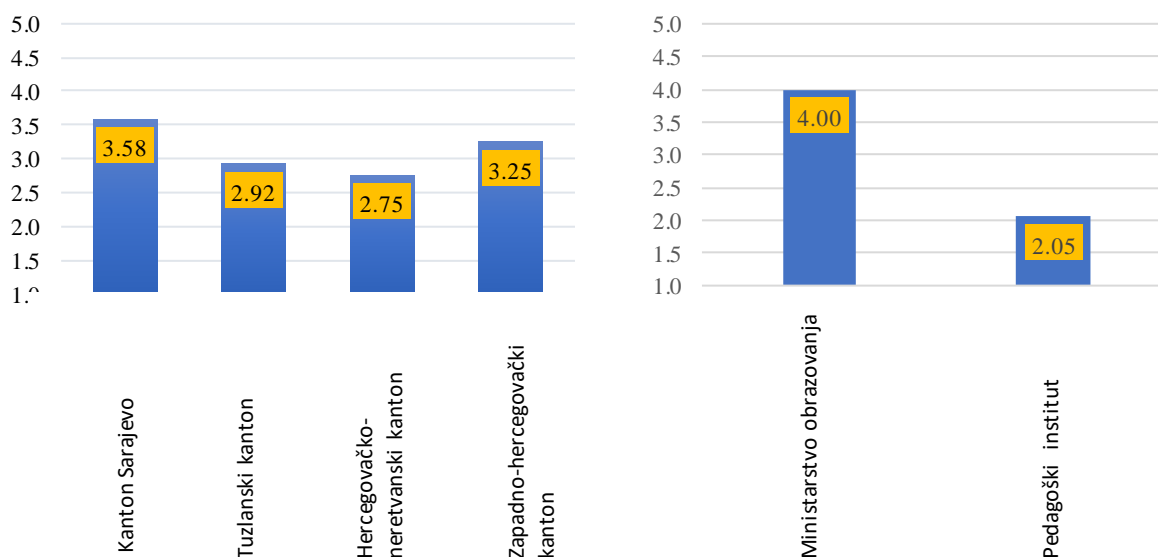
Napomena: 1 = Nikako se ne slažem; 2 = Ne slažem se; 3 = Niti se slažem niti se ne slažem; 4 = Slažem se; 5 = Potpuno se slažem

### *Nepristrasno donošenje odluka*

117. **Smatra se da je donošenje odluka o pitanjima koje se odnose na nastavnički kadar, uključujući zapošljavanje i napredovanje, u određenoj mjeri zasnovano na političkim interesima, umjesto na sposobnostima, a bez jasnih naznaka kako se takve odluke donose.** Kada je u pitanju proces zapošljavanja, dolazi se do sličnih zaključaka kao i kod napredovanja na poslu. Osoblje Pedagoških zavoda, uz državne službenike u Sarajevskom i Zapadno-hercegovačkom kantonu koji nisu na rukovodećim pozicijama, se češće slažu s izjavom da je donošenje odluka o zapošljavanju u instituciji prije zasnovano na političkim vezama nego na kompetencijama. Većina ispitanika se slaže da se odluke o tome koliko nastavnika treba zaposliti donose na osnovu politike jednake raspodjele po općinama ili na osnovu ispitivanja potreba, ali zvaničnici u Sarajevskom i Zapadno-hercegovačkom kantonu češće navode da se takve odluke donose *ad hoc* ili na osnovu političkog uticaja. Gotovo jedna četvrtina ispitanika nije znala na koji način se donose te odluke.

118. **Nije jedinstvena ni percepcija o razlozima za donošenje i nepristrasnost u donošenju drugih odluka u vezi sa ulaganjem, kao što su odluke o izgradnji i lokaciji nove škole ili renoviranju škola.** Interesantno, osoblje Ministarstava vjeruje da se odluke o izgradnji ili renoviranju škola zasnivaju na ispitivanju potreba svake općine, dok osoblje Pedagoških zavoda navodi da ne postoji jasan sistem za donošenje takvih odluka i da se to čini *ad hoc*. Percepcija nepristrasnosti prilikom donošenja takvih odluka takođe varira po kantonima (Slika 24).

Slika 24: Nepristrasnost pri donošenju odluka o izgradnji ili renoviranju škola  
Po kantonu



Izvor: Anкета zvaničnika u javnom obrazovanju u BiH

Napomena: Skala mjeri stepen nepristrasnosti pri donošenju odluka u rasponu od 1 (zasnovano na političkom uticaju) do 5 (zasnovano na ispitivanju potreba, uz posvećivanje posebne pažnje različitim potrebama za održavanjem postojeće infrastrukture i izgradnjom nove infrastrukture).

119. Iako zaposleni nemaju percepciju povoljnijeg tretmana na temelju pripadnosti sindikatu, ispitanici smatraju da sindikat ne bi podržao eventualnu reformu kojom bi se uvela evaluacija rada nastavnika kao način za unaprjeđenje pedagoških praksi. U četiri kantona u kojima je provedena anketa, većina nastavnika su članovi sindikata. U principu, zvaničnici u javnom obrazovanju se slažu da nastavnici nemaju povoljniji tretman (npr. u vezi sa napredovanjem, imenovanjem ili premještajem) ako su članovi sindikata i ne moraju biti članovi sindikata da bi dobili posao u školi. Međutim, među ispitanicima postoji visok stepen saglasnosti da sindikati ne bi podržali niti predvodili reforme koje bi za cilj imale unaprjeđenje pedagoških praksi. Ispitanici su razmotrili hipotetski slučaj evaluacije rada nastavnika kao načina unaprjeđenja pedagoških praksi i 65 procenata njih je izjavilo da bi sindikat blokirao, kritikirao reformu ili zauzeo neutralnu poziciju u odnosu na reformu, ili nisu znali kako bi sindikat reagirao. Samo 6 procenata ispitanika je izjavilo da bi sindikat podržao efektivno usvajanje i implementaciju ove reforme.

#### IV. Preporuke

120. Povećanje efektivnosti radne snage u obrazovanju i u konačnici kvaliteta ishoda učenja u BiH je imperativ za sve nadležne organe na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. Međutim, prisutan je i kratkoročni imperativ odgovora na krizu COVID-19 u cilju nadoknade propuštenog učenja do kojeg je došlo uslijed zatvaranja škola i prelaska na učenje na daljinu, te u cilju promocije jednakosti i inkluzije, a kako bi se prevazišle razlike u ishodima učenja koje su postojale i prije krize. U nastavku je predstavljen niz preporuka koje se odnose na pitanja koja su zajednička za sve jurisdikcije obuhvaćene analizom, a koje su vjerovatno primjenjive i na ostale jurisdikcije. Iako u određenim slučajevima postoje značajne razlike između jurisdikcija, cilj navedenih preporuka je da posluže kao osnova za razvoj obrazovnog sektora kao cjeline, uključujući i uz podršku organa kao što su Ministarstvo civilnih poslova, APOSO i Ministarstvo obrazovanja i nauke FBiH.

121. Preporuke su grupirane u četiri kategorije prema konceptualnom okviru za Pregled obrazovnog sektora u BiH: (i) učenici; (ii) ulaganja (*inputi*); (iii) nastavnici i (iv) upravljanje školama i obrazovnim sistemom. Dat je niz preporuka koje se razlikuju u pogledu stepena uticaja na obrazovanje, fiskalnih ili ekonomskih troškova, političke izvodljivosti i vremenskog okvira za implementaciju. **Tabela 4** sadrži objedinjeni pregled svih preporuka razvrstanih prema ovim aspektima. Ovakva kategorizacija preporuka je zasnovana na konsultacijama s domaćim stručnjacima, a uzeti su u obzir i međunarodni dokazi, kao što su preporuke Svjetskog savjetodavnog panela za obrazovanje o ekonomičnim pristupima za unaprjeđenje globalnog učenja.<sup>84</sup> Tabelu treba čitati horizontalno, preporuku po preporuku, iako bi idealni scenarij podrazumjevaio postupnu implementaciju kombinacije preporuka. **Tabela 5** daje prijedloge za određivanje prioriteta, razvrstavanjem preporuka u jednu od tri grupe aktivnosti: (a) *brze reforme* za koje se procjenjuje da će u relativno kratkom roku pružiti koristi za obrazovanje koje su veće od troškova reforme; (ii) aktivnosti na izgradnji *snažnijeg obrazovnog sistema* kroz unaprjeđene mehanizme pružanja usluga u srednjem roku; te (iii) *fundamentalne reforme* koje imaju potencijal da značajno unaprjede ishode učenja i obrazovni sistem u širem smislu, ali koje podrazumjevaju

---

<sup>84</sup> Svjetska banka i Ured UK za vanjske poslove, Commonwealth i razvoj (2020).

veće troškove u dugom roku. Međutim, mora se imati u vidu i sljedeće: iako su ove preporuke zasnovane na ovdje predstavljenoj analizi, kao i literaturi i konsultacijama sa stručnjacima, njihova implementacija bi trebala uključiti detaljnu analizu izvodljivosti i dalje konsultacije sa zvaničnicima, stručnjacima i javnošću.

122. Iako se ispod navedene preporuke zasnivaju na međunarodnim primjerima dobre prakse i dokazale su se efektivnim u drugim okruženjima, vjerovatnoća uspjeha se ne može garantirati; stoga, opšta preporuka, koja važi za sve ostale preporuke, je da se fokus stavi na aktivnosti i strategije evaluacije koje bi se provodile „rame uz rame“ sa dizajniranjem i implementacijom obrazovnih politika, a kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri i koja intervencija može imati željeni učinak, te se obrazovne politike, po potrebi, prilagodile na odgovarajući način.

## Učenici

123. **Izraditi mehanizme za mjerenje propuštenog učenja do kojeg je došlo zbog zatvaranja škola i implementirati programe učenja velikog obuhvata (kao što su ubrzano učenje ili učenje kroz podršku), a da bi se ublažili propusti u učenju i spriječilo povećanje razlika u postignućima učenika.** Kako bi se isplanirao proces oporavka, potrebno je da obrazovni sistemi provjere učenička postignuća nakon krize COVID-19. Kako BiH bude postepeno otvarala škole, biće važno da Ministarstva obrazovanja: (i) procijene koji nastavnici mogu učestvovati u programima ubrzanog učenja/nadoknade propuštenog, (ii) identificiraju učenike kojima je potrebna podrška (za učenje, finansijska ili za ishranu), i (iii) izvrše procjenu nivoa propuštenog učenja, tako da se programi ubrzanog učenja/nadoknade mogu pravilno usmjeriti. Na osnovu tih procjena, BiH bi trebala planirati implementaciju programa velikog obuhvata za nadoknadu propuštenog, a da bi se ublažili propusti u učenju i spriječilo povećanje razlika u učeničkim postignućima nakon zatvaranja škola. Primjeri takvih programa se mogu vidjeti u zemljama poput Brazila, gdje je implementiran program nadoknade u cijeloj zemlji (*Program ubrzanog učenja u Brazilu koji se finansira iz fondacije Ayrton-a Senna-e*).<sup>85</sup> Postoje i obećavajući primjeri programa ubrzanog učenja u drugim zemljama, kao što su Bangladeš, Kambodža, Gana, Honduras i Tanzanija, koji su bazirani na različitim modalitetima učenja.<sup>86</sup> Iskustva tih programa bi se mogla iskoristiti za planiranje rada škola nakon krize COVID-19 u BiH.

124. **Uspostaviti efikasan sistem korištenja i obrade podatka za praćenje reintegracije, učeničkih postignuća i zdravstvenog stanja svih učenika.** Efikasne procedure za prikupljanje i obradu administrativnih podataka čine osnovu sistema ranog upozorenja, koji je sposoban da identifikira ko će vjerovatno prekinuti školovanje, pa bi stoga intervencija trebala biti usmjerena na te osobe. Na primjer, mnogi obrazovni sistemi u Evropi i šire, koriste svoje administrativne podatke za sve efektivnije predviđanje prekida školovanja i njegovo sprječavanje.<sup>87</sup> Pandemija COVID-19 posebno naglašava koliko je važno da obrazovni sistem u BiH koristi raspoložive administrativne podatke za usmjereno pružanje podrške učenicima.

125. **Pružiti podršku djeci i roditeljima za učenje od kuće podjelom knjiga, tehničke opreme i/ili paketa opreme potrebne za učenje na daljinu.** Jedna od karakteristika obrazovnog

---

<sup>85</sup> Svjetska banka (2020a).

<sup>86</sup> Longden (2013).

<sup>87</sup> O'Cummings i Therriault (2015); EC (2013).

sistema u BiH su i velike razlike u učeničkim postignućima. U svjetlu pandemije, najobrazovanije i najbogatije porodice se mogu nositi s izazovima koje donosi kriza i podnijeti da im djeca uče od kuće. Veća je vjerovatnoća da ove porodice imaju kompjutere i internetsku vezu, prostor za rad, knjige i drugi materijal za učenje od kuće; vjerovatnije je i da one posjeduju i znanje potrebno za pomaganje djeci za samostalno učenje nastavnih predmeta, kao i za pružanje emotivne podrške i motivacije. Posljedično, kad se škole u BiH otvore, djeca iz manje naprednih sredina će biti u još većem zaostatku. Da bi se to ublažilo, imperativ je da vlasti u BiH pruže potrebnu podršku za učenje od kuće (u slučaju daljeg zatvaranja ili u područjima gdje su škole još uvijek zatvorene) i to podjelom resursa kao što su knjige, tehnička oprema i/ili paketi opreme potrebne za učenje na daljinu.

**126. Povećati pristup predškolskom obrazovanju i prilikama za učenje u ranom djetinjstvu.** Rezultati nedavnih PISA i TIMMS testiranja za BiH pokazuju ogroman značaj prilika za učenje u ranom djetinjstvu. BiH je jedna od zemalja s najnižim stepenom pohađanja predškolskog obrazovanja među uporedivim zemljama. Pristup obrazovanju u ranom djetinjstvu (eng. *Early Childhood Education – ECE*) je u BiH naročito mali i iznosi tek 15 procenata, što predstavlja veliku razliku u odnosu na prosjek EU, gdje je to 95 procenata. Mali kapaciteti predškolskih ustanova u urbanim područjima su jedan od faktora kojim se objašnjava mala stopa upisa. I pored velike potražnje od strane roditelja za predškolskim obrazovanjem u određenim urbanim područjima (u većim gradovima poput Sarajeva, Banja Luke, Brčkog i Mostara postoje liste čekanja), postojeća infrastruktura i resursi su nedovoljni da je zadovolje. U 30 od 143 općine u BiH ne postoji nijedna predškolska ustanova. Stope upisa u predškolske ustanove su posebno niske u ruralnim područjima, gdje manje od 8 procenata djece pohađa neki oblik predškolskog obrazovanja. Uzroci manjeg upisa u ruralnim područjima su visok nivo nezaposlenosti, niski prihodi, kao i običajne norme u vezi s čuvanjem djece. Mali pristup predškolskom obrazovanju u BiH je dosta zabrinjavajući uzimajući u obzir snažne dokaze širom svijeta o značaju obrazovanja u ranom djetinjstvu za razvoj osnovnih kognitivnih i socio-emocionalnih vještina i pomoć pojedincima da izađu iz međugeneracijskog siromaštva. Pored toga, pozitivan uticaj veće uključenosti u predškolsko obrazovanje je i taj što može povećati udio žena u radnoj snazi, što je od naročite važnosti za BiH. Međutim, koristi od povećanja pristupa predškolskom obrazovanju zavise od kvaliteta usluge, tako da je program unaprjeđenja kvaliteta direktno vezan za program povećanja pristupa.

**127. Produžiti vrijeme trajanja nastave u osnovnim školama i održati napredak u pravcu usvajanja zajedničkog jezgra standarda učenja.** Rezultati nedavnih PISA i TIMSS testiranja ističu potrebu za produženjem vremena trajanja nastave u BiH i za nastavkom procesa usvajanja zajedničkih standarda učenja. Vrijeme trajanja nastave u BiH je relativno kratko u odnosu na ostale zemlje, što negativno utiče na pristup učenju (ključni faktor kvaliteta obrazovnih usluga), te na efikasnost pružanja usluga. Razlika u trajanju nastave između BiH i prosjeka za ostale uporedive zemlje ekvivalent je za 100 dana školovanja u periodu od 1. do 4. razreda. To ne samo da utiče na kvalitet obrazovanja, već utiče i na efikasnost korištenja vremena nastave i radnog vremena nastavnika. Ovo je važno pitanje, obzirom da potražnja za nastavnicima zavisi od nastavnog programa i radnog vremena (uz normative o veličini odjeljenja). Rezultati PISA 2018 testiranja također su pokazali da je oko jedne trećine učenika u dvije sedmice prije testiranja izostalo s nastave cijeli dan ili zakasnilo na čas, što dalje smanjuje vrijeme provedeno na nastavi. Pored toga, decentralizacija dovodi do razlika u implementaciji standarda učenja i politizacije obrazovanja u

BiH. Od kritičnog značaja je nastavak rada na implementaciji zajedničkog jezgra nastavnih planova i programa, definisanih na osnovu standarda učenja.

## Ulaganja u škole

128. **Provesti reformu okvira za finansiranje škola u cilju prelaska na metod finansiranja po učeniku, te dati školama mogućnost da upravljaju dijelom svojih resursa u cilju ostvarivanja planova razvoja, a uz jačanje kapaciteta rukovodstva i jasne smjernice i parametre za korištenje resursa.** Kako je navedeno ovdje i u ranijim analizama, postojeći model finansiranja škola zasnovan na *inputima* je neefikasan i daje prioritet platama osoblja na uštrb drugih ulaganja nepophodnih za jačanje kvaliteta, poput ulaganja u nastavne materijale, profesionalni razvoj nastavnika, tehnologije ili infrastrukturu. Finansiranje škola zasnovano na broju učenika (tj. na *outputima*) doprinelo bi povećanju efikasnosti, jednakosti i transparentnosti, ako se primjenjuje striktno i dosljedno. Entitetske i kantonalne vlade bi mogle razmotriti prelazak na finansiranje škola prema broju učenika, u kombinaciji sa bespovratnim zajmovima za razvoj kojima bi same škole upravljale u svrhu provođenja planova razvoja. To bi pomoglo osnaživanju rukovodstva škole i izgradnji osjećaja vlasništva nad ishodima učenja i uslovima u školi, što bi istovremeno stimuliralo škole za unaprjeđenje planiranja, upravljanja i izvještavanja o ishodima učenja. Ovi bespovratni zajmovi bi se mogli odobravati postupno, uz usvajanje pristupa koji potiče jednakost, pri čemu bi se veći dio sredstava usmjeravao ka školama sa slabijim učinkom u cilju prevazilaženja nejednakosti. Druga iskustva reformi finansiranja škola u Evropi i centralnoj Aziji ističu značaj pružanja zaštite udaljenim školama ili manjinskim populacijama, a kako bi se spriječio svaki negativan uticaj na pristup obrazovanju; revidiranje okvira finansiranja škola u BiH bi se trebalo planirati vodeći računa o ovim obzirima. Uvođenje novih nadležnosti u ovoj oblasti bi takođe trebalo biti praćeno odgovarajućim jačanjem kapaciteta i izradom smjernica za lokalne organe i rukovodstvo škola.

129. **Ulagati promišljeno u tehnologiju kako bi se prevazišao manjak resursa, uz istovremeno povećanje mogućnosti nastavnika da dopru do svakog učenika, naročito u svjetlu krize COVID-19 i njenog uticaja na učenje.** Obrazovne tehnologije su najefikasnije kad dopunjuju rad nastavnika i povećavaju njegovu efektivnost. Tehnologija može pomoći unaprjeđenju statusa nastavničke profesije i olakšati rad nastavnika na pružanju podrške učenicima da nakon krize COVID-19 nadoknade propušten sadržaj. Iako se obrazovne tehnologije ne bi trebale posmatrati kao jednostavno rješenje složenog problema, one pružaju više mogućnosti za prevazilaženje jedinstvenih izazova obrazovnog sistema u BiH, kao što je ograničen pristup podacima o vrednovanju i ograničena dostupnost programa profesionalnog razvoja. Veće korištenje tehnoloških rješenja za provođenje nastave na daljinu i provjeru znanja učenika u kratkom roku, predstavlja važan cilj samo po sebi, ali je ujedno i efikasan alat za nadoknađivanje propuštenog učenja do kojeg je došlo usljed krize COVID-19, zatvaranja škola i relativno neefikasnog učenja na daljinu. Pored toga, tehnološka rješenja za profesionalni razvoj nastavnika, prikupljanje podataka i uopšte upravljanje sektorom obrazovanja predstavljaju priliku za prevazilaženje institucionalnih slabosti Ministarstava i Pedagoških zavoda. Na primjer, elektronska platforma na nivou države kojom bi upravljao APOSO, pomogla bi jačanju sinergije u radu Pedagoških zavoda i omogućila pružanje međusobne podrške u jačanju kapaciteta za vrednovanje rada i profesionalni razvoj nastavnika.



## Nastavnici

130. **Provesti konsultacije u cilju dobivanja podrške za usvajanje i implementaciju profesionalnih standarda za profesiju nastavnika, zasnovanih na kompetencijama.** Usvajanje standarda koji su izrađeni, ali se još uvijek ne primjenjuju, predstavlja značajan prvi korak ka efektivnom upravljanju nastavnim kadrom. Međutim, ovaj proces će vjerovatno zahtijevati dalje aktivnosti na saradnji i konsultacijama s nastavnicima i sindikatima, naročito kad su u pitanju forma, metode i svrha primjene profesionalnih standarda. Konsultacije sa relevantnim akterima su bitne za potpuno razumjevanje i prisvajanje standarda od strane nastavnog kadra, nasuprot jednostranom namjetanju standarda sa viših nivoa. U početku bi se profesionalni standardi mogli koristiti samo za aktivnosti gdje su „ulozi manji“, kao što su samovrednovanje rada nastavnika ili utvrđivanje potreba za obukom zajedno sa mentorima; to bi moglo pomoći da nastavnici steknu potpuno razumjevanje značaja i načina primjene standarda. U konačnici bi bilo značajno da se profesionalni standardi koriste za harmonizaciju i jačanje početnih programa obuke nastavnika, unapređenje stručnog ispita, usvajanje programa profesionalnog razvoja, te značajnije napredovanje nastavnika zasnovano na sposobnostima i dokazanim kompetencijama. Podaci iz drugih zemalja o efektima zapošljavanja nastavnika zasnovanih na objektivnim pravilima i standardima, pokazuju da je taj vid zapošljavanja djelotvoran i kod prijavljivanja (bolji kandidati se prijavljuju za radno mjesto nastavnika) i kod evaluacije kandidata (početna evaluacija je dovoljno dobro dizajnirana da se napravi razlika između kandidata). Jasn o definisani standardi mogu pomoći u oba ova aspekta, ali i doprineti većoj harmonizaciji obrazovnog sektora unutar i između jurisdikcija.

131. **Unaprijediti smjernice, podršku i resurse za nastavnike-mentore.** Analiza pokazuje da su mentorima na raspolaganju ograničeni resursi i da njihova uloga i odgovornosti nisu jasno definisani. Ipak, mentorstvo kao vid pružanja podrške novim nastavnicima tokom njihove početne obuke (ali i iskusnim nastavnicima u daljem toku karijere) je od kritičnog značaja za dalji razvoj. Mentorstvo može imati važnu ulogu u jačanju samopouzdanja nastavnika (naročito mladih), uz istovremeno pružanje mogućnosti iskusnim nastavnicima da preuzmu dodatne uloge.<sup>88</sup> Uvođenje mentorstva u školama i ulaganje u razvoj kapaciteta u ovom domenu značajni su za jačanje uloge koju mentorstvo ima kod stupanja u profesiju. Pojašnjavanje uloge i odgovornosti nastavnika-mentora, uz ulaganje u strukturirane programe za nastavnike-mentore, koji omogućavaju nastavnicima-mentorima da uče jedni od drugih, bio bi važan naredni korak. Dalja obuka nastavnika-mentora bi također mogla biti dio budućih inicijativa u ovoj oblasti.

132. **Unaprijediti model plata za nastavni kadar kako bi struktura plate transparentnije odražavala učinak nastavnika i napredovanje u karijeri.** Konkurentne plate se smatraju važnim faktorom kvaliteta rada nastavničkog kadra. Međutim, kako je navedeno i izvještaju Faze 1, plate nastavnika idu u korak s platama u javnom sektoru, a oko 25 procenata su veće nego plate u privatnom sektoru (postoje velike razlike u ovom smislu između pet kantona za koje su raspoloživi podaci<sup>89</sup>). Međutim, formiranje platne strukture koja bi transparentnije održavala radni učinak i omogućila napredovanje u karijeri u skladu s transparentnim i meritokratskim kriterijima, trebalo bi da bude dugoročni cilj. To bi zahtijevalo standardiziraniji i transparentniji proces određivanja naknada i koeficijenata u skladu s kolektivnim ugovorom. Dodaci na osnovnu platu, kao što su

---

<sup>88</sup> EC (2018b).

<sup>89</sup> Sarajevski, Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Unsko-sanski i Posavski kanton.

topli obrok ili naknada troškova prevoza, te druga prava, trebaju biti pažljivo uređeni kako bi se izbjegle neželjene stimulacije, tj. nagrađivanje nastavnika za rad na poslovima koji nisu vezani za nastavu. Obzirom da sindikati imaju važnu ulogu u određivanju plata i naknada, biće potrebna proaktivna saradnja sa sindikalnim vođama na pitanjima provođenja i zagovaranja reforme, a kako bi se osigurao potreban nivo političke podrške za ostvarivanje napretka u ovoj oblasti.

**133. Uvesti nove vidove opservacije časova u cilju efektivnijeg praćenja rada nastavnika.**

Analiza pokazuje da je opservacija časova značajan element vanjskog vrednovanja rada i može biti dio razvojne podrške koja se pruža u sklopu interne evaluacije koju vode direktor škole ili kolege nastavnici. Međutim, okviri rada i kapacitet Pedagoških zavoda i drugih tijela za evaluaciju bi mogli biti unaprijeđeni ulaganjem u nove metode za opservaciju časova. Jednostavni alati koji su dostupni širokoj javnosti, kao što je to *TEACH* instrument Svjetske banke, mogu pomoći pri mjerenju vremena obavljanja zadataka, kao i kvaliteta nastavnih praksi, poput kulture u učionici, samog predavanja i socio-emocionalnih vještina. Takvi alati trebaju biti dovoljno jednostavni da bi se mogli primjenjivati u svim jurisdikcijama (uz eventualno prilagođavanje) i da bi pojačali kapacitete za praćenje rada nastavnika. Oni mogu istovremeno da služe i formativnoj svrsi, kako za nastavnike, koji mogu imati koristi od opservacija, tako i za stručnjake koji ih provode.

**134. Unaprijediti korištenje eksterne provjere znanja učenika kako bi se dobile informacije o radu nastavnika i o potrebama za profesionalnim razvojem nastavnika.**

Dok je interno ocjenjivanje učenika u školi uobičajno u svim analiziranim jurisdikcijama, standardizirano eksterno ocjenjivanje nije na raspolaganju, uz izuzetak međunarodnih testiranja kao što su PISA i TIMSS. BiH treba ulagati u dobro dizajnirano eksterno ocjenjivanje učenika da bi se nastavnicima pomoglo u radu sa učenicima, da bi se unaprijedilo upravljanje sistemom, i u konačnici, da bi se pažnja društva usmjerila na učenje. Sa stanovišta efektivnosti radne snage, ovi alati mogu pomoći pri identifikaciji skrivenih oblika isključenosti, dati informacije o potrebama nastavnika za profesionalnim razvojem, dati informacije o školskim budžetima i otkriti manjak resursa. Bez standardiziranih informacija koje omogućuju međusobno poređenje škola, nosioci vlasti tapkaju u mraku. Ovu aktivnost bi mogao voditi APOSO, nadovezujući se na prethodne inicijative za provjeru znanja učenika 3. i 6. razreda, a uz dodatnu podršku za jačanje kapaciteta.<sup>90</sup> Međutim, treba postojati snažna opredijeljenost i jasan plan za korištenje rezultata ovakvih provjera u praktične i formativne svrhe, a ne samo za „prozivanje, krivnju i upiranje prstom“. Ako se provede na adekvatan način, takva provjera bi se mogla koristiti za bolju raspodjelu resursa, profesionalni razvoj i planiranje. Da ponovimo, za postizanje uspjeha značajni su prihvatanje i spremnost samih nastavnika da se uključe u ove aktivnosti.

**135. Povećati mogućnosti za kontinuiranu obuku nastavnika, putem jačanja kapaciteta Pedagoških zavoda, kao i putem organizovanja obuka na nivou škole.**

Kao što je pomenuto, Pedagoški zavodi su odgovorni za profesionalni razvoj nastavnika, ali u praksi mnogi od njih imaju ograničene kapacitete i resurse za utvrđivanje potreba nastavnika, pripremu odgovarajućih programa obuke i provođenje interaktivne obuke kako bi se izbjegli tradicionalni jednokratni seminari/predavanja, za koje su istraživanja pokazala da su manje efektivni. Alternativno, rezultati OECD-ove Međunarodne ankete podučavanja i učenja (*TALIS*) i literatura ukazuju da profesionalni razvoj unutar škole i razvoj zasnovan na saradnji imaju dobar uticaj na nastavne

---

<sup>90</sup> APOSO (2012).



prakse i postignuća učenika.<sup>91</sup> Stavljanje fokusa na profesionalni razvoj u školama i profesionalni razvoj kroz uključivanje u posebne mreže, kao što su komisije za profesionalni razvoj, mogu: (a) pomoći zadovoljavanju potreba nastavnika za profesionalnim razvojem i obuci zasnovanoj na saradnji, (b) pružiti podršku jačanju kapaciteta Pedagoških zavoda, i (c) pomoći usklađivanju ciljeva sistema i škola koji se odnose na obuku. Za ove potrebe, mogla bi se koristiti prilično jednostavna tehnološka rješenja, koja bi omogućila intenzivniju saradnju nastavnika uz manje ometanje njihovog uobičajnog rada, a čime se eliminiše potreba izostajanja s nastave. Moglo bi se raditi i na unaprjeđenju procesa samovrednovanja rada škole u cilju povećanja sposobnosti rukovodstva škole da identificira potrebe za obukom, a uz istovremeno jačanje kapaciteta Pedagoških zavoda za saradnju na pružanju profesionalnih obuka. Međutim, resursi za profesionalni razvoj u školama su ograničeni i bez usmjerenih aktivnosti na harmonizaciju. Manje naprednim školama će nedostajati i materijalni i ljudski resursi da bi mogli uvesti profesionalni razvoj u školama. Manje naprednim školama će biti potrebna podrška u domenu samovrednovanja, planiranja i pružanja usluga profesionalnog razvoja.

## Upravljanje

136. **Unaprijediti okvire kojima se uređuje uloga rukovodstva škole u cilju jačanja uloge direktora škole kao vođe nastavnog procesa.** Analiza je pokazala da direktori škola u izabranim jurisdikcijama imaju jasno definisane uloge i nadležnosti u domenu koji se odnosi na administrativne poslove, ali su im uloge i kapaciteti kao vođa nastavnog procesa ograničeni. Definisanje okvira kompetencija rukovodstva, bio bi prvi korak ka unaprjeđenju okvira kojim se uređuje karijera direktora škole. U kratkom roku, moglo bi se razmotriti praćenje rada direktora škola u domenu upravljanja školom, a što bi pomoglo pri određivanju dužnosti i odgovornosti direktora, te jasnijem definišu uloge direktora u profesionalnom razvoju nastavnika i procesu učenja. To bi također mogao biti i ekonomičan način za pružanje povratnih informacija direktorima škola.<sup>92</sup> Vrednovanje rada direktora na osnovu upravljačkih kompetencija i učinka škole, također bi bio značajan korak ka napretku, i u skladu je s primjerima dobre prakse u drugim zemljama. Na primjer, u Australiji se vrednovanje rada direktora vrši prema nacionalnim standardima koje mora ispunjavati rukovodstvo škole i potrebama za profesionalnim razvojem, koje se definišu u skladu sa planom razvoja škole. U Čileu se od direktora škola zahtijeva da kao dio redovnog, obaveznog procesa vrednovanja, odaberu dva do četiri cilja i prateće indikatore kojima će se mjeriti napredak, pri čemu su ti ciljevi usklađeni s institucionalnim ciljevima škole.<sup>93</sup>

137. **Uvesti jasan okvir za karijeru rukovodilaca škole, uključujući licenciranje direktora škola.** Za jačanje rukovodstva škola u BiH, nadležni organi bi trebali razmotriti uvođenje jasnog okvira koji bi, između ostalog, uključivao rigorozan proces licenciranja za direktore škola. Uvođenje profesionalnog licenciranja je prvi korak ka unaprjeđenju procesa odabira osoblja. Taj proces će osigurati da kandidati ispunjavaju potrebne kriterije. Bitno je postojanje pedagoškog iskustva, jer direktor ima i administrativnu i rukovodnu ulogu u usmjeravanju učenika, nastavnika

---

<sup>91</sup> Stoll i sar. (2006)

<sup>92</sup> [World Management Survey](#) (Svjetska anketa upravljanja) je vrijedan alat koji direktorima škola pruža povratne informacije o upravljačkim praksama i kapacitetima.

<sup>93</sup> OECD (2013)

i ostalih aktera.<sup>94</sup> Nakon što se identificiraju najbolji kandidati, važno je da se uspostavi snažna i diferencijalna ljestvica karijere, a kako je to ranije pomenuto (gdje je jedan od mogućih razvojnih pravaca rukovođenje školom). Singapur i Šangaj su dobri primjeri jurisdikcija koje su jasno utvrdile ljestvice karijere za rukovodioce škola. U Singapuru, na primjer, nastavnici koji žele postati direktori škola imaju mogućnost izbora između tri razvojna pravca – nastava, rukovodstvo ili specijalizacija.<sup>95</sup> Kad izaberu pravac rukovodstva, usmjeravaju se ka rukovodećim pozicijama kao što su mentor, viši savjetnik/savjetnik, zamjenik direktora ili direktor. Takav okvir pomaže da se unaprijed identificiraju kandidati za rukovodeće pozicije, bez nepotrebnog izmještanja najiskusnijih i najboljih nastavnika iz učionica.

**138. Institucionalizirati proces razvojnog planiranja u školama kao mehanizma za povećanje kvaliteta i jačanje upravljačkih kapaciteta.** Uz jačanje kapaciteta i vještina nastavnika i rukovodstva škole, implementaciju profesionalnih standarda i bolje usmjeravanje fiskalnih sredstava, te veću autonomiju škola u korištenju resursa, relevantni organi u BiH bi trebali razmotriti strategiju koja promovira razvojno planiranje u školama – proces koji, kada je dobro proveden, objedinjuje sve prethodno i pomaže utvrđivanju prioriteta za reformu nastavnih procesa na nivou škole. Dobar plan razvoja je, u svojoj suštini, refleksija participatornog pristupa na nivou škole, budući da njegova izrada uključuje niz aktera koji rade na postizanju zajedničkog cilja. On prepoznaje potrebe konkretne škole, osnažuje lokalne aktere, analizira kvalitet postojećih usluga i fokusira se na specifične potrebe u okviru škole. Podaci iz visoko funkcionalnih obrazovnih sistema pokazuju da uspješan proces razvojnog planiranja u školama uključuje više faktora: (a) provjeru znanja učenika, (b) jačanje vještina nastavnika i direktora, (c) korištenje raspoloživih podataka za pružanje i usmjeravanje podrške, (d) jasne standarde u pogledu toga šta bi učenici trebali znati i moći uraditi, (e) sheme nagrađivanja nastavnika i direktora koje reagiraju na dobar učinak i (f) poticajan okvir politike i zakonski okvir.<sup>96</sup> U tom smislu, razvojni planovi na nivou škola u BiH bi obuhvatili i neke od gore navedenih preporuka.

**139. Ojačati temelje za informisano donošenje odluka na nivou škole, i to kroz izradu i objavljivanje izvještajnih kartica i upotrebu drugih informacionih alata.** Iako je osnovna uloga direktora škole pružanje podrške u postupku samovrednovanja i pomoći Pedagoškim zavodima u postupku vanjskog vrednovanja, u praksi se rezultati ovih vrednovanja ne objavljuju, niti su vrednovanja organizirana na takav način da omogućavaju poređenje škola. To ograničava i formativnu primjenu ovih alata, kao i njihovo korištenje u cilju jačanja odgovornosti rukovodstva škole i drugih relevantnih aktera. Sistem izvještajnih kartica škole pripremljenih na osnovu administrativnih podataka, podataka o ocjenama učenika (gdje su raspoloživi), finansijskih podataka i rezultata vrednovanja rada škola, mogli bi poslužiti kao dragocjena i svrsishodna polazna osnova za veću autonomiju i odgovornost škola u srednjem roku. Ovi izvještaji bi i roditeljima i porodicama pružili informacije o napretku škole ka ostvarivanju svog razvojnog plana. Za početak bi se izrada izvještajnih kartica mogla pilotirati u jurisdikcijama koje već imaju bolje razvijene informacione sisteme.

---

<sup>94</sup> Ova bi proces mogao uključiti i „Instrumente profiliranja“. Instrumenti profiliranja su alati na pravljenoj ideji o profiliranju rukovodilaca škola, koji se potom koriste za identifikaciju potencijalnih rukovodilaca iz kruga školskih nastavnika na sredini karijere. Alat za profiliranje pomaže školskim sistemima da identificiraju potencijalni krug kandidata koji bi se onda po ubrzanom postupku uputili u programe namijenjene rukovodstvu.

<sup>95</sup> Lee and Tan (2010).

<sup>96</sup> Mourshed et al. (2010).

**140. Racionalizirati funkcije Pedagoških zavoda i omogućiti razmjenu resursa u cilju jačanja mreže Pedagoških zavoda.** Kako je bliže opisano u ovom izvještaju, Pedagoški zavodi obavljaju funkcije koje su u međusobnom konfliktu: djeluju i kao donosioci odluka, npr. kroz donošenje nastavnog plana i programa, ali i kao davaoci usluga, npr. kroz organiziranje obuka za nastavnike i vrednovanje rada škola. Ovakav sistem dovodi u pitanje ulogu koju Pedagoški zavodi imaju u provođenju nadzora nad radom škola. Nadalje, male plate i ograničeni resursi znače da ove institucije – koje bi trebali činiti iskusni profesionalci – imaju ograničen kapacitet za obavljanje povjerenih funkcija. Stoga bi racionalizacija funkcija Pedagoških zavoda, uz istovremeno jačanje njihove nezavisnosti, bila značajna za jasnije definisanje njihovih nadležnosti u odnosu na Ministarstva i sprječavanje sukoba interesa. Ovo bi moglo uključivati: (a) preispitivanje i uže definisanje funkcija za koje bi Pedagoški zavodi trebali biti nadležni; ili (b) jačanje njihovih kapaciteta kako bi mogli da obavljaju sve funkcije za koje su trenutno nadležni. Moglo bi se početi sa analizom sadržaja i strukture programa profesionalnog razvoja i njihovom vezom sa rezultatima provedenih vrednovanja – ovdje bi podršku mogao pružiti Instrument Svjetske banke za analizu kvaliteta kontinuirane obuke nastavnika. Nadalje, ulaganje u zajedničke resurse, digitalne platforme, obuku osoblja i druge *inpute*, pomoglo bi u jačanju koordinacije unutar ove mreže institucija.

**141. Nastaviti s konsolidacijom razreda i škola nakon suzbijanja pandemije COVID-19.** Pandemija COVID-19 ima značajan uticaj na nastavne procese i učenje i u BiH i širom svijeta. U BiH će, kao i drugdje, nakon ponovnog otvaranja škola prioriteti biti da se osigura bezbjedno vraćanje u školske klupe uz odgovarajuće mjere predostrožnosti. Međutim, u srednjem roku, kako epidemija bude jenjavala, biće važno da nadležni organi u BiH omoguće konsolidaciju razreda i/ili škola, gdje je to moguće, a u okviru opšte strategije za ekonomičnije korištenje resursa. Uvođenje finansiranja prema broju učenika bi moglo dati poticaje za proces konsolidacije, ali vlasti trebaju to olakšati provođenjem odgovarajućih studija izvodljivosti (kako bi se osiguralo da nijedna aktivnost konsolidacije ne ugrozi pristup školovanju za bilo kojeg učenika), donošenjem smjernica, informisanjem zajednice, te potencijalnim ulaganjem u unaprjeđenje okruženja u konsolidiranim razredima i/ili školama.

**142. Ulagati u jedinstvene informacione sisteme i bolje korištenje tehnologije u cilju prikupljanja i obrade podataka, uključujući i sistem ranog upozorenja za sprječavanje prekida školovanja i propusta u učenju.** Informisano planiranje i donošenje odluka zahtijeva raspoloživost tačnih i uporedivih podataka o radu obrazovnog sistema, u elektronskoj formi. Iako neke jurisdikcije poput Kantona Sarajevo imaju svoj Informacioni sistem za upravljanje obrazovanjem (EMIS), ovaj sistem se primarno koristi za obavljanje administrativnih poslova, a daleko manje za donošenje važnih odluka o nastavnim procesima. Ovi sistemi bi trebali biti u što većoj mjeri harmonizirani među jurisdikcijama kako bi omogućili jedinstvenu primjenu indikatora koji su u skladu s međunarodnim standardima. Ovi sistemi bi istovremeno trebali pružati informacije nadležnim organima o postignućima učenika, izazovima u procesu učenja i naročito grupama učenika kojima bi mogla biti potrebna dalja podrška u učenju. Na primjer, učenici koji su u većem riziku od prekida školovanja ili gubitka interesovanja za školu, naročito usljed produženog perioda učenja na daljinu uzrokovanog krizom COVID-19, trebali bi se moći identificirati kroz ovakve sisteme, a kako bi se omogućilo blagovremeno preduzimanje odgovarajućih mjera sprječavanja, intervencije i podrške.

143. **Ojačati kapacitete i motivaciju zaposlenih u Ministarstvima i Pedagoškim zavodima kroz upravljačke prakse koje pružaju podršku osoblju i osnažuju ga.** Iskustva u reformama javne uprave širom svijeta potvrđuju da upravljačke prakse koje se zasnivaju na motivaciji zaposlenih za ispunjavanje ciljeva institucije, mogu biti efektivnije od sistema nagrade i kazne koji se oslanjaju na evaluacije i izvještaje.<sup>97</sup> Iako je prisutna velika potreba za sistematskim prikupljanjem podataka u cilju donošenja informisanih odluka, rezultati ankete javnih zvaničnika pokazuju da postoji i potreba za osnaživanjem administrativnog osoblja kroz jačanje povjerenja, unaprjeđenje uslova za rad i transparentnosti. Potrebne su mjere kojima se unaprjeđuju upravljački procesi unutar obrazovnog sistema, a u cilju poticanja kreativnosti radne snage, jasnijeg definisanja ciljeva, uloga i nadležnosti, te pružanja većih mogućnosti za profesionalni i lični razvoj, a sve to kao protuteža upravljanju zasnovanom na podacima.

---

<sup>97</sup> Honig i Pritchett (2019).

Tabela 4: Objedinjena matrica preporuka

DOMEN	PREPORUKE	Procjena uticaja i troškova			
		Uticaj na obrazovanje	Fiskalni i ekonomski troškovi	Politička izvodljivost	Vremenski okvir za implementaciju
		Mali uticaj Srednji uticaj Veliki uticaj	Mali trošak Srednji trošak Veliki trošak	Teško izvodljivo (snažno protivljenje) Srednje izvodljivo Lako izvodljivo (snažna podrška)	KR* = < 1 god. SR = 1-2 god. DR = 2+ god.
<b>UČENICI</b>					
Oporavak obrazovnog sistema kao odgovor na krizu COVID-19	Uvesti mehanizme za procjenu nivoa propuštenog učenja usljed zatvaranja škola.	Srednji uticaj	Mali troškovi za procjenu	Lako izvodljivo	KR
	Implementirati programe učenja velikog obuhvata (kao što su ubrzano učenje ili učenje kroz podršku) da bi se nadoknadilo propušteno učenje i spriječilo povećanje razlika u učeničkim postignućima.	Veliki uticaj	Mali do srednji troškovi za ubrzano učenje ili rad sa tutorima	Lako izvodljivo	KR
	Uspostaviti efikasan sistem korištenja podataka za praćenje reintegracije, postignuća i zdravstvenog stanja svih učenika.	Mali do srednji	Mali	Srednje do lako izvodljivo	KR
	Pružiti podršku za učenje od kuće podjelom knjiga, digitalnih uređaja i/ili paketa opreme za učenje na daljinu.	Srednji do veliki	Srednji (za visi od obima)	Lako izvodljivo	KR
Preduzimanje mjera kako bi se postiglo da učenici budu pripremljeni i motivirani za učenje	Povećati pristup predškolskom obrazovanju i prilikama za učenje u ranom djetinjstvu.	Veliki uticaj	Srednje - veliki troškovi	Lako izvodljivo	SR DR
	Produžiti vrijeme trajanja nastave u osnovnoj školi i održavati napredak u pravcu razvoja i implementacije zajedničkih standarda učenja.	Veliki uticaj	Veliki trošak	Srednje izvodljivo	SR
<b>ŠKOLSKI INPUTI</b>					

Finansiranje	Provesti reformu okvira finansiranja škola u cilju prelaska na finansiranje po broju učenika, te pružiti mogućnost školama da upravljaju dijelom resursa u cilju ostvarivanja razvojnih planova škola.	Srednji uticaj	Srednje – veliki troškovi	Teško izvodljivo	SR DR
Tehnologija	Mudro ulagati u tehnologiju kako bi se prevazišao nedostatak materijalnih resursa i povećala sposobnost nastavnika da dopru do svakog učenika, naročito u svjetlu krize COVID-19 i njenog uticaja na proces učenja.	Veliki uticaj	Srednji trošak	Lako izvodljivo	KR SR DR
<b>NASTAVNICI</b>					
Efektivno upravljanje nastavničkim kadrom	Provesti konsultacije u cilju obezbjeđenja podrške za usvajanje i implementaciju profesionalnih standarda za nastavnike, zasnovanih na kompetencijama.	Veliki uticaj (i dugotrajan)	Mali trošak	Teško/srednje izvodljivo	KR SR
	Unaprijediti smjernice, podršku i resurse za nastavnike-mentore.	Srednji uticaj	Srednji trošak	Lako izvodljivo	SR DR
	Uspostaviti karijerni model za plate nastavnika kako bi se dobila diferenciranija struktura plata vezana za dobar učinak i napredovanje u karijeri zasnovano na meritokratskim kriterijima.	Srednji uticaj (i dugotrajan)	Mali trošak (velike fiskalne koristi)	Teško izvodljivo	DR
Jačanje vještina i praksi nastavnika	Uvesti nove metode opservacije časova u cilju unaprjeđenja efektivnog praćenja rada nastavnika.	Srednji uticaj	Mali trošak	Srednje izvodljivo	KR
	Proširiti korištenje vanjskog ocjenjivanja učenika, da bi se dobile informacije o radu nastavnika u učionici i potrebama za profesionalni razvoj nastavnika.	Veliki uticaj	Srednji trošak	Srednje izvodljivo	DR
	Povećati mogućnosti za kontinuiranu obuku nastavnika, uključujući i kroz jačanje kapaciteta Pedagoških zavoda i putem profesionalnih obuka na nivou škole.	Srednji uticaj (za visi od forme obuke i profesionalnih standarda)	Srednji trošak	Lako izvodljivo	SR DR
<b>UPRAVLJANJE</b>					
Rukovodstvo, autonomija i odgovornost škole	Pojačati okvir kojim se uređuje uloga rukovodstva škole u cilju jačanja uloge direktora škole kao rukovodioca nastavnog procesa.	Srednji do veliki uticaj tokom dužeg vremenskog perioda; kratkoročno manji uticaj	Mali trošak	Srednje izvodljivo	SR

	Uvesti jasan okvir za karijeru rukovodioca škole, uključujući i licenciranje direktora škole.	Srednji uticaj (i dugotrajan)	Mali trošak	Teško-srednje izvodljivo	SR DR
	Institucionalizirati proces razvojnog planiranja u školama kao alata za povećanje kvaliteta i jačanje upravljačkih kapaciteta.	Veliki uticaj	Mali trošak	Lako izvodljivo	KR SR
	Omogućiti informisano donošenje odluka na nivou škole, kroz pripremu i objavljivanje izvještajnih kartica škole i druge informacione alate.	Srednji uticaj	Mali-srednji trošak	Srednje izvodljivo t	SR DR
Upravljanje sistemom	Racionalizirati funkcije Pedagoških zavoda.	Mali uticaj	Mali trošak (povećanje efikasnosti)	Teško izvodljivo	SR DR
	Olakšati razmjenu resursa u cilju jačanja mreže Pedagoških zavoda.	Mali-srednji uticaj	Srednji trošak	Lako izvodljivo	
	Nastaviti konsolidaciju odjeljenja i/ili škola nakon suzbijanja pandemije COVID-19.	Mali uticaj	Srednji trošak	Teško izvodljivo	SR DR
	Ulagati u jedinstvene informacione sisteme i optimalnije korištenje tehnologije u cilju prikupljanja i obrade informacija, kao i u svrhu ranog upozorenja, a kako bi se spriječio prekid školovanja i dalji propusti u učenju.	Srednji uticaj	Srednji trošak	Srednje izvodljivo	SR DR
	Ojačati kapacitet i motivaciju zaposlenih u Ministarstvima i Pedagoškim zavodima, kroz pružanje podrške i osnaživanje osoblja.	Mali uticaj	Mali trošak	Lako izvodljivo	KR

\*KR-kratkoročno, SR-srednjoročno, DR-dugoročno



Tabela 5: Pravci utvrđivanja prioriteta

### Brze reformi

Koristi za obrazovanje veće od ekonomskih i/ili političkih troškova; relativno kratak vremenski rok za implementaciju



- Implementirati programe učenja velikog obuhvata (kao što su ubrzano učenje ili rad sa tutorima) da bi se nadoknadilo propušteno učenje;
- Institucionalizirati proces razvojnog planiranja u školama kao alata za povećanje kvaliteta i jačanje upravljačkih kapaciteta;
- Uvesti mehanizme za procjenu nivoa propuštenog učenja usljed zatvaranja škola;
- Mudro ulagati u tehnologiju kako bi se prevazišao nedostatak materijalnih resursa i povećala sposobnost nastavnika da dopru do svakog učenika, naročito u svjetlu krize COVID-19 i njenog uticaja na proces učenja;
- Pružiti podršku za učenje od kuće podjelom knjiga, digitalnih uređaja i/ili paketa opreme za učenje na daljinu;
- Povećati pristup predškolskom obrazovanju i prilikama za učenje u ranom djetinjstvu;
- Provesti konsultacije u cilju obezbjeđenja podrške za usvajanje i implementaciju profesionalnih standarda za nastavnike;
- Uvesti nove metode opservacije časova u cilju unaprjeđenja efektivnog praćenja rada nastavnika.

### Snažniji sistemi

Koristi za obrazovni sistem se ostvaruju kroz snažnije mehanizme pružanja obrazovnih usluga u srednjem roku



- Uspostaviti efikasan sistem korištenja podataka za praćenje reintegracije, postignuća i zdravstvenog stanja svih učenika;
- Proširiti korištenje eksternog ocjenjivanja učenika, da bi se dobile informacije o radu nastavnika u učionici i potrebama za profesionalni razvoj nastavnika;
- Pojačati okvir kojim se uređuje uloga rukovodstva škole u cilju jačanja uloge direktora škole kao rukovodioca nastavnog procesa;
- Ojačati kapacitet i motivaciju zaposlenih u Ministarstvima i Pedagoškim zavodima, kroz pružanje podrške i osnaživanje osoblja;
- Unaprijediti smjernice, podršku i resurse za nastavnike-mentore;
- Povećati mogućnosti za kontinuiranu obuku nastavnika, uključujući i kroz jačanje kapaciteta Pedagoških zavoda i putem profesionalnih obuka na nivou škole;
- Produžiti vrijeme trajanja nastave u osnovnoj školi i održavati napredak u pravcu razvoja i implementacije zajedničkih standarda učenja;
- Olakšati razmjenu resursa u cilju jačanja mreže Pedagoških zavoda;
- Omogućiti informisano donošenje odluka na nivou škole, kroz pripremu i objavljivanje izvještaja o radu škole i druge informacione alate.

### Fundamentalne reforme

Značajne koristi za obrazovni sistem tokom dužeg vremenskog perioda; relativno veliki troškovi

- Ulagati u jedinstvene informacione sisteme i optimalnije korištenje tehnologije u cilju prikupljanja i obrade informacija, kao i u svrhu ranog upozorenja, a kako bi se spriječio prekid školovanja i dalji propusti u učenju;
- Uvesti jasan okvir za karijeru rukovodioca škole;
- Uspostaviti karijerni model za plate nastavnika kako bi se dobila diferenciranija struktura plata vezana za dobar učinak i napredovanje u karijeri;
- Racionalizirati funkcije Pedagoških zavoda;



- Provesti reformu okvira finansiranja škola u cilju prelaska na finansiranje po broju učenika, te pružiti mogućnost školama da upravljaju dijelom resursa u cilju ostvarivanja razvojnih planova škola;
- Nastaviti konsolidaciju odjeljenja i škola nakon suzbijanja pandemije COVID-19.

**Aneks 1: Konceptualni okvir: Usklađivanje domena Funkcionalnog pregleda koji se odnose na efektivnost radne snage, sa ciljevima obrazovne politike**

DOMENI FUNKCIONALNOG PREGLEDA	Ciljevi politike		
	Nastavno osoblje	Autonomija i odgovornost škola	Jedinstven pristup i upravljanje sistemom
	<i>SABER za nastavnike</i>	<i>SABER za autonomiju i odgovornost škola</i>	<i>Anketa javnih zvaničnika</i>
KARIJERE NASTAVNIKA I UPRAVLJANJE NASTAVNIČKIM KADROM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postavljanje jasnih očekivanja za nastavnike</li> <li>• Odabir i zapošljavanje</li> <li>• Naknade</li> <li>• Pravila za odlazak u penziju</li> <li>• Zastupanje i zaštita interesa nastavnika</li> <li>• Motiviranje kvalifikovanih pojedinaca da se prijavljuju za poziciju nastavnika</li> <li>• Motiviranje nastavnika da postiču dobar učinak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivo autonomije u kadrovskom upravljanju</li> </ul>	
VJEŠTINE I PRAKSE NASTAVNIKA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priprema nastavnika kroz kvalitetnu obuku i iskustvo</li> <li>• Profesionalni razvoj</li> <li>• Nadzor nad radom i evaluacija rada nastavnika</li> <li>• Pružanje podrške nastavnicima u cilju unaprjeđenja nastavnih procesa</li> <li>• Nadzor nad procesima podučavanja i učenja</li> <li>• Obim posla i autonomija nastavnika</li> <li>• Usklađivanje vještina nastavnika i potreba učenika</li> </ul>		
RUKOVODSTVO, AUTONOMIJA I ODGOVORNOST ŠKOLE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Snažno vodstvo od strane direktora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivo autonomije u planiranju i upravljanju školskim budžetom</li> <li>• Uloga školskog odbora u upravljanju školom</li> <li>• Vrednovanje škole i učenika</li> <li>• Odgovornost relevantnih aktera</li> </ul>	
UPRAVLJANJE SISTEMOM			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciljevi učenja</li> <li>• Odgovornost i nadležnosti</li> <li>• Kvaliteta administracije</li> <li>• Nepristrasno donošenje odluka</li> </ul>

*Napomena:* Ciljevi politike su izvedeni iz Kontrolne ploče (eng. *dashboard*) Svjetske banke za obrazovnu politiku, koja uključuje SABER instrumente i anketu javnih zvaničnika.

## **Aneks 2: Spisak pregledanih zakona i propisa**

### **Republika Srpska**

- Pravilnik o finansiranju osnovnih škola (član 2) i Pravilnik o finansiranju srednjih škola (član 2)
- Član 168(2) Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju u Republici Srpskoj
- Službeni glasnik RS
- Zakon o izvršenju budžeta Republike Srpske
- Član 158(3) Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju Republike Srpske
- Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju Republike Srpske
- Zakon o srednjem obrazovanju i odgoju Republike Srpske
- Član 49 Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju Republike Srpske
- Član 88 Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju Republike Srpske
- Član 136 Zakona o osnovnom odgoju i obrazovanju Republike Srpske
- Član 128 Zakona o srednjem obrazovanju i odgoju Republike Srpske
- Pravilnik o izmjenama Pravilnika o finansiranju osnovnih škola
- Pravilnik o finansiranju srednjih škola (Član 3(2))
- Sindikat obrazovanja, nauke i kulture
- Zakon o platama zaposlenih u oblasti obrazovanja i kulture
- Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u oblasti obrazovanja i kulture u Republici Srpskoj
- <http://vladars.net/sr-SP>
- [Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/PPP/Pages/Dokument\\_okvirnog\\_budzeta.aspx](http://Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/PPP/Pages/Dokument_okvirnog_budzeta.aspx)
- [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home_en)
- Izvještajima se može pristupiti preko sljedećeg linka: <https://www.rpz-rs.org/261/rpz-rs/Analiza/postignuca/ucenika/na/polugodistu/i/kraju/skolske/godine#.Xs8jpDozZPa>
- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske (Član 60(1))

### **Hercegovačko-neretvanski kanton**

- Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine, Federalno ministarstvo finansija: Dokument okvirnog budžeta FBiH za period 2019. -2021. godine, juni 2018. godine (<http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/2018/budget2018/DOB%202019-2021BOS.pdf>)
- Zakon o izvršavanju budžeta za 2019. godinu: <http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=147&idmeni=15>
- [http://www.fuzip.gov.ba/bundles/websitenews/gallery/files/47/1490693631Zakon\\_o\\_bud%C5%B7etima\\_u\\_FBiH\\_\(Sl\\_novine\\_FBiH\\_,\\_broj\\_102\\_13\).pdf](http://www.fuzip.gov.ba/bundles/websitenews/gallery/files/47/1490693631Zakon_o_bud%C5%B7etima_u_FBiH_(Sl_novine_FBiH_,_broj_102_13).pdf)
- Dokument okvirnog budžeta FBiH za period 2019. -2021. godine, juni 2018
- (<http://www.fmf.gov.ba/v2/userfiles/userfiles/file/2018/budget2018/DOB%202019-2021BOS.pdf>)
- SLUŽBENE NOVINE, br. 4 ponedjeljak, 19. septembar 2005. Hercegovačko-neretvanski kanton: Pedagoški standard i normativi Osnovnog školstva Hercegovačko-neretvanskog Kantona (<https://monkshnk.gov.ba/Sektor/Index/1>)
- Zakon o srednjem obrazovanju Hercegovačko neretvanskog kantona, prečišćeni tekst: [http://cms.monkshnk.gov.ba/Upload/Dokumenti/06\)%20-80c83a2.pdf](http://cms.monkshnk.gov.ba/Upload/Dokumenti/06)%20-80c83a2.pdf)
- Budžet HNK za 2020. godinu. <https://mfhmk.ba/uploads/QUz1C2.pdf>
- Dokument okvirnog budžeta za period 2018.- 2020. godine, Ministarstvo finansija Hercegovačko-neretvanskog kantona: <https://mfhmk.ba/uploads/DZsEbA.pdf>

- Nacrt proračuna/budžeta Hercegovačko-neretvanskog kantona za 2020. godinu prema funkcionalnoj klasifikaciji <https://mfhmk.ba/uploads/crqj10.xls>
- Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju Hercegovačko-neretvanskog kantona
- Zakon o srednjem odgoju i obrazovanju Hercegovačko-neretvanskog kantona
- Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona
- Kolektivni ugovori za djelatnost obrazovanja u Hercegovačko-neretvanskom kantonu
- <http://cms.monkshnk.gov.ba/Upload/Dokumenti/KRITERIJI%20za%20provedbu%20javnih%20konkursa%20u%20osnovnim%20i%20srednjim%20C5%A1kolama%20na%20podru%20C4%8Dju%20HNK-bad1690.pdf>
- Pedagoški standardi i normativi za osnovno i srednje obrazovanje
- Zakon o radu FBH, [http://www.fipa.gov.ba/publikacije\\_materijali/zakoni/07.12.2018%20ZAKON%20O%20RADU%20FBIH.LAT.pdf](http://www.fipa.gov.ba/publikacije_materijali/zakoni/07.12.2018%20ZAKON%20O%20RADU%20FBIH.LAT.pdf)

### **Kanton Sarajevo**

- Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine
- Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju u Kantonu Sarajevo
- Zakon o srednjem obrazovanju u Kantonu Sarajevo
- Budžet Kantona Sarajevo za 2020. godinu
- Pravilnik o inkluzivnom obrazovanju
- Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja pedagoške dokumentacije u osnovnoj školi
- Službene novine Kantona Sarajevo
- Pravilnik o radu i Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta
- Pravilnik o izboru, nadležnostima i načinu rada školskih odbora osnovnih škola u Kantonu Sarajevo
- Pravilnik o internom ocjenjivanju znanja učenika osnovnih i srednjih škola
- Zakon o javnoj nabavci u BiH
- Zakon o jedinstvenom identifikacionom broju u BiH
- Zakon o radu: [http://www.fipa.gov.ba/publikacije\\_materijali/zakoni/07.12.2018%20ZAKON%20O%20RADU%20FBIH.LAT.pdf](http://www.fipa.gov.ba/publikacije_materijali/zakoni/07.12.2018%20ZAKON%20O%20RADU%20FBIH.LAT.pdf)
- Pravilnik o kriterijima za iskazivanje prestanka potrebe za zaposlenicima koji su djelomično ili potpuno ostali bez radnih zadataka i postupak popune upražnjenih radnih mjesta u osnovnim i srednjim školama kao javnim ustanovama na području Kantona Sarajevo. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 26/2015
- Pravilnika o kriterijima za prijem radnika u radni odnos u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama kao javnim ustanovama. Službene novine Kantona Sarajevo, br. 35/2017.
- Pedagoški standardi i normativi
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju
- Pravilnik o procjeni, sticanju zvanja i napredovanju

### **Tuzlanski kanton**

- Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, Br. 102/13, 9/14, 13/14, 8/15, 91/15, 102/15, 104/16 i 5/18)
- Dokument okvirnog budžeta Federacije BiH za 2019.-2021. godinu, juni 2018., Federacija Bosne i Hercegovine <http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=147&idmeni=15#>

- Zakon o izvršenju budžeta Federacije Bosne i Hercegovine za 2020. godinu  
<http://www.fmf.gov.ba/v2/stranica.php?idstranica=147&idmeni=15>
- Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju Tuzlanskog kantona
- Zakon o srednjem odgoju i obrazovanju Tuzlanskog kantona
- Zakon o izvršenju budžeta TK za 2020. godinu, (2019), Službene novine TK, broj 16 - strana 1466.  
[http://www.vladatk.kim.ba/Ministarstva/MF/2020/Zakon-o-izvršenju-budžeta-SlužbeneNovineTK\\_BR16-2019.pdf](http://www.vladatk.kim.ba/Ministarstva/MF/2020/Zakon-o-izvršenju-budžeta-SlužbeneNovineTK_BR16-2019.pdf)
- Zakon o izvršenju budžeta Tuzlanskog kantona za 2020. godinu
- Smjernice ekonomske i fiskalne politike Tuzlanskog kantona  
[http://www.vladatk.kim.ba/Vlada/Dokumenti/2019/Smjernice\\_ekonomske\\_i\\_fiskalne\\_politike\\_TK\\_za\\_period\\_2020\\_-\\_2022.\\_godina.pdf](http://www.vladatk.kim.ba/Vlada/Dokumenti/2019/Smjernice_ekonomske_i_fiskalne_politike_TK_za_period_2020_-_2022._godina.pdf)
- Kolektivni ugovor za djelatnost osnovnog i srednjeg obrazovanja
- Sporazum o utvrđivanju platnih razreda i koeficijentata za obračun plaće radnika u osnovnoj školi  
<http://ssooiotk.com.ba/wp-content/uploads/2018/10/Sporazum-o-utvrđivanju-platnih-razreda-i-koeficijentata-10-9-2018.pdf>
- Pravilnik o uslovima, kriterijima i proceduri zapošljavanja u javnim ustanovama osnovnog i srednjeg obrazovanja na teritoriji Tuzlanskog kantona
- Pravilnik o eksternoj maturi u osnovnoj školi: <http://www.osteocak.com/wp-content/uploads/2016/03/pravilnik-o-eksternoj-maturi-u-osnovnoj-skoli.pdf>
- [http://cms1.pztz.ba/userfiles/malamatura/files/Dokumenti/UputstvoZaTestiranje\\_2016.pdf](http://cms1.pztz.ba/userfiles/malamatura/files/Dokumenti/UputstvoZaTestiranje_2016.pdf)
- [http://cms.pztz.ba/userfiles/pztz/files/Mature/SrednjeSkole/Uputstvo%20za%20poaganje%20maturre%20u%20srednjim%20skolama%202019\\_11.pdf](http://cms.pztz.ba/userfiles/pztz/files/Mature/SrednjeSkole/Uputstvo%20za%20poaganje%20maturre%20u%20srednjim%20skolama%202019_11.pdf)
- <http://pztz.ba/>
- [http://www.podaci.net/\\_gBiH/propis/Uredba\\_o\\_utvrđivanju/U-uvpnr63v0715-0802.html](http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Uredba_o_utvrđivanju/U-uvpnr63v0715-0802.html)

### **Zapadno-hercegovački kanton**

- Zakon o budžetima u FBiH
- Zakon o budžetu Zapadno-hercegovačkog kantona
- Dokument okvirnog proračuna Županije Zapadno-hercegovačke za 2020-2022. godinu. Ministarstvo finansija Županije zapadno-hercegovačke, 2019. godine
- Zakon o osnovnom odgoju i obrazovanju
- Zakon o srednjem odgoju i obrazovanju
- Zakon o izvršenju proračuna Županije Zapadno-hercegovačke za 2018. godinu.  
[http://www.ministarstvo-financija.zzh.gov.ba/images/stories/pdf/2018/zakon\\_o\\_izvr%C5%A1enju\\_2018\\_.pdf](http://www.ministarstvo-financija.zzh.gov.ba/images/stories/pdf/2018/zakon_o_izvr%C5%A1enju_2018_.pdf)
- Pravilnik o osnovnom i srednjem obrazovanju i odgoju djece s posebnim potrebama
- Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine:  
[http://www.fmf.gov.ba/zakoni/Zakon%20o%20budžetima\\_bos.pdf](http://www.fmf.gov.ba/zakoni/Zakon%20o%20budžetima_bos.pdf)
- Kolektivni ugovor za djelatnost osnovnog i srednjeg obrazovanja
- Zakon o radu
- [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/home_en)
- Pravilnik o metodama praćenja i ocjenjivanja učenika u osnovnim i srednjim školama

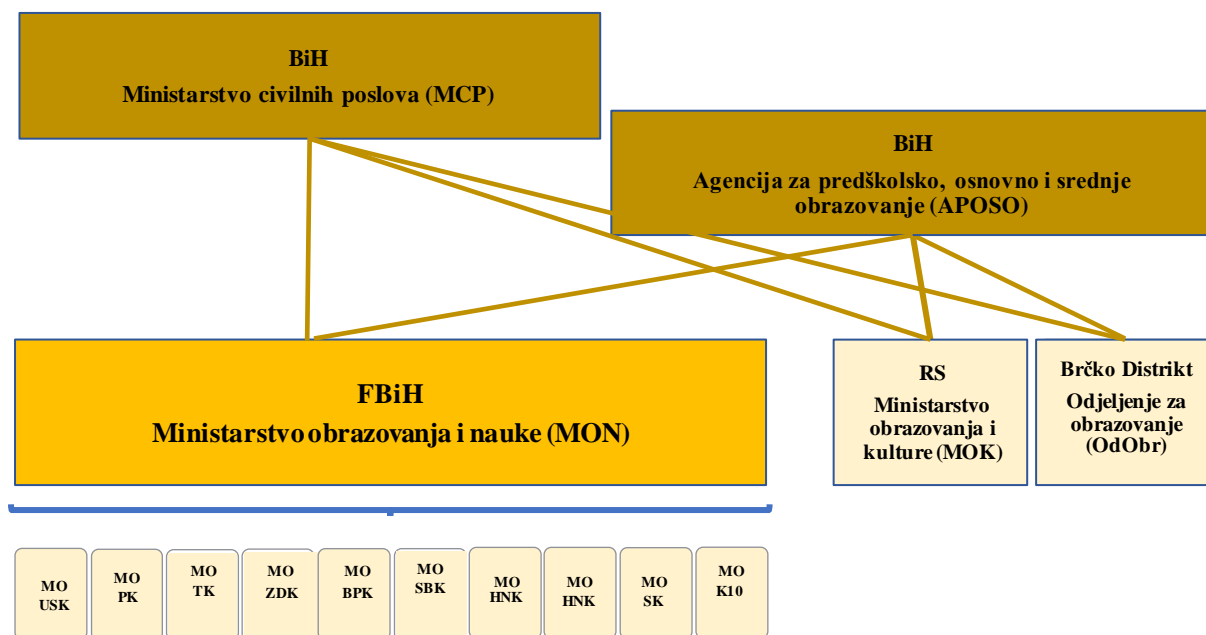


### Aneks 3: Obuhvat i ciljni auditorij za anketu javnih zvaničnika

	<b>Ukupan broj zaposlenih</b>	<b>Ciljni auditorij (relevantno osoblje obrazovanog sektora)</b>	<b>Broj intervjua (uzorak)</b>	<b>% ciljnog auditorija u uzorku</b>
<b>Hercegovačko-neretvanski kanton</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>100%</b>
<i>Zavod za obrazovanje HNK, Mostar</i>	6	6	6	
<i>Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta HNK</i>	6	6	6	
<i>Pedagoški zavod HNK, Mostar</i>	6	6	6	
<b>Kanton Sarajevo</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>57%</b>
<i>Ministarstvo obrazovanja, nauke i mladih KS</i>	23	13	6	
<i>Pedagoški zavod KS</i>	11	10	7	
<b>Tuzlanski kanton</b>	<b>57</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>54%</b>
<i>Ministarstvo obrazovanja i nauke TK</i>	39	9	7	
<i>Pedagoški zavod TK</i>	18	17	7	
<b>Zapadno-hercegovački kanton</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>57%</b>
<i>Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta ZHK</i>	19	7	4	
<b>Ukupno</b>	<b>128</b>	<b>74</b>	<b>49</b>	<b>66%</b>

<b>Funkcije ciljnog auditorija ankete</b>
Ministar ili pomoćnik ministra
Sekretar ministarstva
Stručni savjetnik za osnovno obrazovanje
Stručni savjetnik za srednje obrazovanje
Direktor Pedagoškog zavoda
Šef odjeljenja
Stručni savjetnik za predmet (prirodne nauke, jezici, itd.)
Savjetnik za pravna pitanja
Savjetnik za monitoring i nastavni program

#### Aneks 4: Upravljačka struktura u obrazovnom sektoru u BiH



**Obrazovni sistem u BiH je izuzetno fragmentiran s brojnim administrativnim nivoima.** U BiH postoji četrnaest vlada organiziranih u tri nivoa – država, entitet/distrikt i kanton. Za obrazovanje je u RS nadležan entitetski nivo, u Distriktu Brčko nivo distrikta, a u FBiH kantoni. Glavni donosioci odluka su Ministarstvo obrazovanja i kulture (MOK) u RS, Odjeljenje za obrazovanje (OdObr) u Distriktu Brčko i 10 kantonalnih ministarstava u FBiH. Institucije na državnom nivou, uključujući Ministarstvo civilnih poslova (MCP), kao i Federalno ministarstvo obrazovanja (FMO) imaju koordinacione uloge, dok je Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje stručno tijelo na državnom nivou, koje je nadležno za standarde i evaluaciju kvaliteta obrazovanja.

## Reference

- APOSO (2012): Stručni izvještaj. Definisanje standarda učeničkih postignuća za treći i šesti razred devetogodišnjeg obrazovanja iz bosanskog/hrvatskog/srpskog jezika, matematike i prirodnih nauka
- Araujo, M. D., Heineck, G., and Cruz-Aguayo, Y. (2020). Does Test-Based Teacher Recruitment Work in the Developing World? Experimental Evidence from Ecuador. IZA Institute of Labor Economics. Discussion Paper Series No. 13830.
- Benecivenga, A. S. & Elias, M. J. (2003). *Leading schools for excellence in academics, character, socioemotional development*. Bulletin, 87 (637), 60-72.
- Berlinski, S. and Schady, N. (2015). *The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy*. Inter-American Development Bank.
- Britto, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A., Matthews, S., Vaivada, T., and Perez-Escamilla, R. "Nurturing Care: Promoting Early Childhood Development." *Lancet* 389 (10064): 91-102.
- Cotton, K. (2003). *Principals and student achievement: What the research says*. Alexandria: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Estrada, R. (2019). Rules versus Discretion in Public Service: Teacher Hiring in Mexico. *Journal of Labor Economics*, Vol. 37, No. 2.
- European Commission. (2013). *Early Warning Systems in Europe: Practice, Methods, and Lessons*. Thematic Working Group on Early School Leaving. Brussels: European Commission.
- European Commission (2018a). *Boosting Teacher Quality: Pathways to Effective Policies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2018b). *Teachers and School Leaders in Schools as Learning Organizations: Guiding Principles for Policy Development in School Education*. Directorate-General Education, Youth, Sport and Culture: Produced by the ET2020 Working Groups.
- European Union (2005). Functional Review of the Education Sector in Bosnia and Herzegovina: Final Report. EU CARDS Programme for Bosnia and Herzegovina.
- Fullan, M. (2001). *The New Meaning of Educational Change* (Third Edition). New York, NY: Teachers College, Columbia University.
- Glewwe, P. and Muralidharan, K. (2015). "Improving Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications." In *Handbook of Economics of Education*.

- Hallinger, P. and Heck, R. H. (1998). Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9, 157-191.
- Hanushek, E. and Woessmann, L. (2011). How Much Do Educational Outcomes Matter in OECD Countries? National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 16515.
- Hanushek, E. A., G. F. Branch, and S. G. Rivkin. (2013). School leaders matter: Measuring the impact of effective principals. *Education Next*, 13(1), pp. 62-69.
- Honig, D. and Pritchett, L. (2019). "The Limits of Accounting-Based Accountability in Education (and Far Beyond): Why More Accounting Will Rarely Solve Accountability Problems." Center for Global Development, Working Paper 510.
- Hopkins, D. (2008). "Realizing the Potential of System Leadership," in Pont, B. D. Nusche and D. Hopkins (eds.), *Improving School Leadership, Volume 2: Case Studies on System Leadership*, OECD, Paris.
- Komatsu, T. (2013). "Why do policy leaders adopt global education reforms? A political analysis of school-based management reform adoption in post-conflict Bosnia & Herzegovina. *Education Policy Analysis Archives*, 21(62).
- Lee, C. and Tan, M. Y. (2010). Rating teachers and rewarding teacher performance: The context of Singapore. In *APEC Conference on Replicating Exemplary Practices in Mathematics Education*. Koh Samui, Thailand.
- Leithwood, K. and Riehl, C. (2005). What we already know about successful school leadership. In W. A. Firestone & C. Riehl (Eds.) *A New Agenda: Directions for Research on Educational Leadership* (pp. 12-27). New York: Teachers College Press.
- Longden, K. (2013). Accelerated learning programmes: What can we learn from them about curriculum reform. *Background paper for EFA Global Monitoring Report, 14*.
- Louis, K., Dretzkey, B., & Wahlstrom, K. (2010). How does leadership affect student achievement? Results from a national survey. *School Effectiveness and School Improvement*, 21(3), 315-336.
- Luyten, H., Hendriks, M., and Scheerens, J., eds. (2014). *School Size Effects Revisited: A Qualitative and Quantitative Review of the Research Evidence in Primary and Secondary Education*. Dodrecht: Springer International Publishing.
- Mourshed, M., Chijioke, C., and Barber, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. London: McKinsey and Company.
- Naudeau, S., Kataoka, N., Valerio, A., Neuman, M. J., and Elder, L. K. (2011). *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation*. Washington, DC: World Bank. Directions in Development.

- OECD (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD.
- OECD (2008). *Improving School Leadership, Volumn 1. VOLUME 1: POLICY AND PRACTICE* By Beatriz Pont, Deborah Nusche, Hunter Moorman <http://www.oecd.org/education/school/44374889.pdf>
- OECD (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*.
- OECD (2017). *OECD Review of Integrity in Education: Ukraine 2017*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018). *Education at a Glance*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020). *Education in the Western Balkans: Findings from PISA*. PISA, OECD Publishing, Paris.
- O'Cummings, M., & Therriault, S. B. (2015). From Accountability to Prevention: Early Warning Systems Put Data to Work for Struggling Students. *American Institutes for Research*.
- Popić, B. and Džumhur, Ž. (2019). TIMSS 2019 Encyclopedia: Bosnia and Herzegovina. International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Available at <https://timssandpirls.bc.edu/timss2019/encyclopedia/bosnia-and-herzegovina.html>
- Stoll, L. et al. (2006), “Professional learning communities: A review of the literature”, *Journal of Educational Change*, Vol. 7/4, pp. 221–258, <http://dx.doi.org/10.1007/s10833-006-0001-8>.
- Teddlie, C. and Reynolds, D., eds. (2000). *International Handbook of School Effectiveness Research*. London Falmer Press.
- UNICEF and UNDP (2020). *Social Impacts of COVID-19 in Bosnia and Herzegovina: Household Survey*. Prepared by Prism Research & Consulting.
- USAID (2017). *Brief Overview of Main Challenges in Primary and Secondary Education in BiH. Monitoring and Evaluation Support Activity (MEASURE-BiH)*.
- Waters, T., R.J. Marzano, and B. McNulty. (2003). *Balanced leadership: What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement*. Denver: Mid-continent Research for Education and Learning.
- Woessmann, L. (2016). “The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 30, No. 3.
- World Bank (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education’s Promise*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2020a). COVID-19 Response Education Database. Internal Document.

World Bank (2020b). *Simulating the Potential Impacts of COVID-19 School Closures on Schooling and Learning Outcomes: A Set of Global Estimates (English)*. Washington, DC: World Bank Group. Working Paper, Report No. 149796.

World Bank and UK Foreign, Commonwealth & Development Office (2020). *Cost-Effective Approaches to Improve Global Learning: What does recent evidence tell us are “Smart Buys” for improving learning in low- and middle-income countries?*” Recommendations of the Global Education Evidence Advisory Panel hosted by Building Evidence in Education Global Group (BE2).