

IZAZOVI INTEGRACIJE BOSANKO-HERCEGOVAČKOG VISOKOG ŠKOLSTVA U EVROPSKI PROSTOR VISOKOG OBRAZOVANJA

CHALLENGES OF INTEGRATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA HIGHER EDUCATION IN THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA

Haris Muhić
SUS BiH, Sarajevo
Bosna i Hercegovina

Hazim Bašić, Almira Softić, Haris Memić
Univerzitet u Sarajevu, Mašinski fakultet
Bosna i Hercegovina

REZIME

Djelovanje ustanova visokog obrazovanja zavisi od društvenog, ekonomskog, političkog i socijalnog konteksta u kojem egzistiraju. Evropski integracijski procesi, koji su prvobitno obuhvatali područja ekonomije, prava i transporta ljudi, roba, usluga i kapitala, prošireni su i na prostor visokog obrazovanja. Od nacionalnih sistema visokog obrazovanja očekuje se da budu usklađeni s evropskim standardima u ovoj oblasti. Stoga, uspostava nacionalnih agencija za akreditovanje, koje su zadužene za eksternu dimenziju osiguranja kvaliteta, kao i donošenje nacionalnog okvira kvalifikacija kao referentnog okvira za izlazna akademska zvanja, predstavlja izraz obrazovne politike neke države. U radu se analizira trenutna usklađenost procesa akreditovanja u Bosni i Hercegovini sa standardima EU. Ravnopravna pozicija nacionalnih agencija za akreditovanje unutar evropske mreže agencija predstavlja završni formalni čin izgradnje koherentnog sistema osiguranja kvaliteta. Ova završna etapa u slučaju bh nacionalne agencije je zaustavljena zbog poteškoća u postizanju njene potpune nezavisnosti od političkih uticaja.

Cljučne riječi: Visoko obrazovanje, akreditacija, okvir kvalifikacija

ABSTRACT

The operation of higher education institutions depends on the economic, political and social context in which they exist. European integration processes, which originally encompassed the areas of economy, law and transport of people, goods, services and capital, have been extended to the area of higher education. National higher education systems are expected to comply with European standards in this area. Therefore, the establishment of national accreditation agencies, which are responsible for the external dimension of quality assurance, as well as the adoption of a national qualification framework as a reference framework for exiting academic titles, is an expression of the educational policy of a country. The paper analyzes the current compliance of the accreditation process in Bosnia and Herzegovina with EU standards. The equal position of national accreditation agencies within the European network of agencies represents the final formal act of building a coherent quality assurance system. This final stage in the case of the BiH national agency was stopped due to difficulties in achieving its complete independence from political influences.

Keywords: Higher education, Accreditation, Qualification framework

1. UVOD

Proces izgradnje jedinstvenog evropskog prostora visokog obrazovanja (EHEA) započeo je bolonjskom reformom. Ovim procesom ostvareni su preduslovi za početak stvaranja društva znanja i jačanje evropske konkurentnosti. Sistem upravljanja kvalitetom u visokom obrazovanju je prije ove reforme bio implicitno podrazumijevan, a nakon usvajanja Bolonjske deklaracije, upravljanje kvalitetom se zahtijeva i eksplicitno, [1,2]. Sveobuhvatni, transparentni i opšteprihvaćeni standardi kvaliteta su osnova za izgradnju jedinstvenog evropskog tržišta rada i uspjeha u globalnom konkurentskom okruženju.

Svoju opredijeljenost za evropske integracije i uključivanje svog visokoobrazovnog sistema u EHEA i istraživanja, država BiH je potvrdila pristupanjem bolonjskom procesu. Na taj način Bosna i Hercegovina, kao država s kompleksnom ustavnom strukturom, preuzela je složeni zadatak preobrazbe i usklađivanja oblasti visokog obrazovanja, koji je inače decentraliziran.

Kvalitet kao fenomen je multidimenzionalan i subjektivan proces [3]. Često, iako se radi o istoj oblasti zainteresovane strane nemaju uvijek iste prioritete. Za studente i nastavno osoblje to je proces podučavanja i učenja, dok su poslodavcima više interesantni ishodi učenja. S tim u vezi postavlja se zadatak da se što je moguće jasnije definiiraju kriteriji koje svaka zainteresirana strana koristi kada procjenjuje kvalitet, te da se ta različita mišljenja uzmu u obzir prilikom ocjene kvaliteta. Pored toga, bitno je definirati razliku između kvaliteta i standarda. Kvalitet se odnosi na proces, a standardi su ishodi, postignuće, [3]. To se očituje i u definiciji koja je data u dokumentu Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja *'Standardi kvaliteta su norme ili željena očekivanja koje se prikazuju formalnim izjavama o očekivanoj praksi'*. (ENQA, 2015)

2. DRŽAVNA REGULACIJA VISOKOG OBRAZOVANJA

U posljednje dvije decenije razvijeni su i usvojeni različiti instrumenti na evropskom, nacionalnom, regionalnom i institucionalnom nivou koji imaju za cilj omogućavanje ujednačenog EHEA, te uspostavljanju transparentnih i prepoznatljivih kvalifikacija. Također, ovim se omogućuje veća mobilnost studenata i nastavnog osoblja. Ovi faktori su utjecali na to da je postalo nužno izvršiti sistemsko vrednovanje obrazovanja u svakoj državi i da se oni unaprijede zajedno s obrazovnim sistemima drugih država, a na osnovi zajedničkog referentnog evropskog okvira.

Za državu BiH redefinisavanje visokoobrazovnog sistema i visokoškolskih ustanova predstavljao je politički, pravni i ekonomski izazov. Stoga, kao prvi korak trebalo je biti urađeno novo određivanje uloga i odgovornosti u ovoj oblasti, što je i temeljna pretpostavka za pristup EHEA, [4,5]. Zadatak države u ovom kontekstu je donošenje odgovarajućih pravnih akata i uspostave odgovarajućih tijela na državnom nivou. Istovremeno, novi okvir treba da omogućí univerzitetima da se razvijaju kao fleksibilne institucije koje ispunjavanju određene standarde kvaliteta i koji sami određuju svoje strategije razvoja. Tako bi univerziteti bili sposobni za brzo prilagođavanje potrebama društva. Ukratko, u novoj konstelaciji odnosa država definira okvir unutar kojeg univerziteti realizuju vlastite misije i vizije, doprinose rješavanju problema u različitim društvenim sektorima i zadovoljavaju potreba tržišta rada.

Međutim, deklarativno opredjeljenje za reforme, u skladu s dobrim praksama drugih EU država i zahtjeva evropskih integracijskih procesa nije bilo dovoljno radi suptilnih i destruktivnih politika u kompleksnom bosanskohercegovačkom okruženju [4,5].

Ovakav odnos države doveo je bosanskohercegovačke univerzitete u stanje pritiska uslijed izloženosti legitimnim očekivanjima studenata i poslodavaca sa jedne strane i nemogućnosti univerziteta da samostalno odgovore na brojna otvorena pitanja i do danas neriješene probleme u provedbi reforme, sa druge strane.

3. AKREDITACIJA I OKVIR KVALIFIKACIJA

Ispunjavanje dogovorenih standarda, smjernica i načina osiguranja kvaliteta u visokom obrazovanju procjenjuje se kroz proces akreditacije visokoškolskih ustanova (VŠU), što je postupak kojim se ocjenjuje i potvrđuje da institucija ili njeni programi ispunjavaju određene standarde kvaliteta. Akreditacija se obično provodi od strane neovisnih agencija koje kroz utvrđene kriterije kvaliteta, procjenjuju institucije i programe prema tim kriterijima, te izdaju akreditaciju za one VŠU koji ispunjavaju standarde. Kvalitativne smjernice kao grupe preporuka i kriterija opisuju standarde kvaliteta i preporučene prakse u visokom obrazovanju. Primjeri ovih smjernica su Standardi i smjernice za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja (ESG), [6]. Da bi se potvrdila primjena prihvaćenih standarda neophodno je eksterno vrednovanje osiguranje kvalitete, kojem prethodi samoevaluacija VŠU.

Okruženje u kojem djeluju bosanskohercegovački univerziteti je trenutno vrlo nepovoljno. Jedan od ključnih razloga je i fragmentiranost sistema na 14 nadležnih ministarstva obrazovanja, koja pojedinačno nisu u kapacitetu da razvijaju obrazovne politike koje jedva mogu ili uopće ne mogu odgovoriti dinamici neophodnih reformi, niti da odgovore na evropske i globalne procese, [7].

U Bosni i Hercegovini se osiguranje kvaliteta formalno vrednuje kroz proces institucionalne i programske akreditacije koju provodi državana Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta (HEA). Kriteriji za akreditaciju VŠU su podijeljeni u 10 kriterija, zasnovanih na ESG kriterijima (ENQA, 2015), od koji se svaki na neki način dotiče studenata, gdje se očekuje i njihova uključenost. Međutim, vidljiv utjecaj ESG-a na interne procedure kvalitete VŠU i uključenost studenata u njih prilično su odsutni.

Državna Agencija je 2022. otpočela iznalaženje novog procesa efikasnijeg modela akreditacije studijskih programa, usklađenog sa evropskim standardima i smjernicama. Ranije doneseni Kriteriji za akreditaciju VŠU u Bosni i Hercegovini 2010. i kasnije dopunjeni Kriteriji za akreditaciju studijskih programa 2013. godine, a koji su, u međuvremenu 2017. pa opet 2019 [8] ponovo revidirani i usklađeni sa revidiranim ESG od 2015. godine (Službeni glasniku BiH broj 47/17), su se pokazali ipak neprimjenjivim i neusklađenim u cjelokupnom sistemu visokog obrazovanja.

Ova neusklađenost je naročito važna sa aspekta uvažavanja standarda kvalifikacija i Kvalifikacijskog okvira Bosne i Hercegovine. Naime, u Bosni i Hercegovini još nisu doneseni takvi standardi kvalifikacija, niti Kvalifikacijski okvir, već samo osnove kvalifikacijskog okvira sadržanog u jednoj tabeli koja je usporediva sa evropskim kvalifikacijskim okvirom, [9]. Ova oblast zahtijeva još dosta rada i vremena kako bi Bosna i Hercegovina zaokružila svoj reformski bolonjski proces i postala formalno dio EHEA.

4. STATUS NACIONALNE AGENCIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Kao i bilo koja druga agencija koja je nadležna za akreditaciju VŠU, i bosanskohercegovačka nacionalna agencija bi trebala da zadovoljava Kriterijum 3.3. koji se odnosi na rad agencija i koji glasi: *'Agencije bi trebale biti nezavisne i raditi samostalno. Trebali bi snositi punu odgovornost za svoje radnje i ishode tih radnji bez uticaja treće strane.'* (ENQA, 2015) [10].

Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta Bosne i Hercegovine je usvojila Kriterije za akreditaciju VŠU u BiH, koji su jedinstveni i obavezni za sve visokoškolske ustanove. Koncept osiguranja kvaliteta i akreditacione procedure, pored zakonskih propisa u BiH, moraju zadovoljiti i zahtjeve Evropskih standarda i smjernica za osiguranje kvaliteta, kako bi bilo omogućeno da Agencija postane punopravni član Evropske asocijacije za osiguranje kvaliteta (ENQA), a visoko obrazovanje u BiH dio EHEA. Pored Agencije,

sudionici u postupku obje vrste akreditacije su VŠU, nadležne obrazovne vlasti (NOV) i komisija domaćih i stranih stručnjaka za akreditaciju.

Visokoškolske ustanove provode samoevaluaciju, izrađuju samoevaluacijski izvještaj u kojem opisuju ispunjavanje kriterija, za sada samo institucionalnih, a provjeru ispunjavanja tih kriterija provodi nezavisna komisija stručnjaka za akreditaciju koju imenuje Agencija na osnovu prijedloga nadležnih obrazovnih vlasti. Upravo ova procedura imenovanja nezavisne komisije stručnjaka za akreditaciju koju ne kontrolira Agencija već nadležne obrazovne vlasti u izvještaju ENQA iz 2017. se navodi kao jedan od spornih elemenata, [10]. Ovo je jedan od razloga zašto Agencija nije dobila ENQA akreditaciju i nije mogla postati punopravni član ENQA-e. Agencija je za sada pridružena članica ENQA-e, od 2010. godine.

U kontekstu ovakvog statusa Agencije, potrebno je podsjetiti na njenu viziju i misiju.

Vizija: *„Visoko obrazovanje je usklađeno sa europskim standardima i priznato u internacionalnom kontekstu, a Agencija je priznata u Europskom prostoru visokog obrazovanja.“*

Misija: *„Kontinuiran razvoj i unaprjeđenje kvaliteta i postavljanje standarda kvaliteta u visokom obrazovanju u BiH, u skladu sa najboljim europskim i međunarodnim praksama“.* [10]

HEA je 2014. godine zatražila da ENQA uradi eksternu evaluaciju Agencije u odnosu na Standarde i smjernice za osiguranje kvaliteta u Evropskom prostoru visokog obrazovanja (ESG), kao i zahtjev za registraciju u Evropskom registru osiguranja kvaliteta za visoko obrazovanje (EQAR). Međutim, na prijedlog ENQE-a sačekalo se sa eksternom revizijom dok se nije usvojio revidirani ESG 2015. Proces revizije uključivao je samoprocjenu koju je izvršila HEA i trodnevnu posjetu Agenciji koju je imenovala ENQA u maju 2017.

Zanimljivo je zapažanje komisije ENQA-e koja u svom evaluacijskom Izvještaju navodi:

'Stoga, logika sastava UO nije sastav zainteresovanih strana ili stručnjaka iz oblasti osiguranja kvaliteta, nego logika tri naroda kao što je slučaj sa svim drugim javnim i političkim ustanovama u BiH na državnom nivou. Istini za volju, UO ne donosi odluke o akreditaciji (to rade NOV-i), niti o preporukama za akreditaciju visokoškolske ustanove ili o odlukama za registraciju (to radi direktor Agencije). Ali, usvaja kriterije za akreditaciju i preporuke za procedure licenciranja, kao i sva ostala pravila Agencije. Po zakonu, 50% članova moraju biti univerzitetski profesori. U praksi, trenutno su svi univerzitetski profesori.' [10].

Na žalost, radi djelomične usklađenosti sa ENQA/ESG kriterijima, samoevaluacijski izvještaj nije dobio prolaznu ocjenu i HEA nije akreditirana jer ne ispunjava uslove za prijem u ENQA-u. Evaluacijska komisija je utvrdila da dolazi do umnožavanja i preklapanja određenih dokumenata kao što su kriteriji za akreditaciju VŠU, kriteriji za akreditaciju studijskih programa i Minimalnih standarda u visokom obrazovanju.

S druge strane, kriteriji koji su razvijeni su prilično generički, što dovodi do disharmonizacije na prostoru BiH i do toga da je u diskreciji svake pojedine komisije za akreditaciju da odluči o njihovom ispunjavanju. Kriteriji su široki i pokrivaju širok spektar aktivnosti VŠU (od osoblja do prostora, internih QA procedura i tako dalje), ali nisu dovoljno specificirani. Dakle, postoji prostor za nekoherentnost odluka između stručnih komisija, a kasnije i između 12 NOV involviranih u akreditacijski proces (10 kantonalnih, jedna entitetska i Brčko distrikt). U vezi s tim, ENQA evaluacijska komisija preporučuje da se ojača konsultativna i pomoćna uloga člana komisije za akreditaciju ispred osoblja Agencije za koordinaciju i konzistentnost procedura akreditacije.

U ovom kontekstu, ENQA konstatuje i sljedeće: *'Postoji opšti i širi problem upravljanja u BiH, a koji ima trajan i značajan uticaj na visoko obrazovanje u zemlji. Iako Agencija radi najbolje što može u smislu sprovođenja svojih nadležnosti osiguranja kvaliteta, prečesto se dešava da određene administrativne jedinice ne slijede državne ili čak ni svoje zakone. Teško je, ili čak nemoguće, raditi u takvim okolnostima i imati dosljedan sistem visokog obrazovanja'*, [10].

Važno je naglasiti da je ENQA evaluacijska komisija primijetila kao neobično da je Agencija u svim do sada provedenim akreditacijskim procesima kao rezultat imala pozitivne preporuke. Postavljeno je pitanje da li je sistem osiguranje kvaliteta dovoljno senzibilan da uoči probleme ili su do sada evaluirane samo odlične VŠU.

Iako je do sada bilo samo pozitivnih odluka o akreditaciji, sistemu kao takvom nedostaje žalbeni postupak za odluke i žalbeni postupak za sva proceduralna pitanja. VŠU imaju priliku da komentarišu izvještaje stručnjaka. Osim toga, imaju mogućnost žalbe u kontekstu opšteg upravnog zakona. Ali sistem akreditacije kao takav ne uključuje žalbeni postupak. Ovo treba shvatiti u kontekstu posebnog nacionalnog i pravnog okruženja. Kako HEA nije nadležna za odluke o akreditaciji, žalbeni postupak za akreditaciju nije u njenoj nadležnosti. U vezi toga se preporučuje HEA-i da razmotri kako može uspostaviti pritužbe i žalbeni postupak za postupke osiguranja kvaliteta za koje je odgovorna. Žalbe i prigovori trebaju uključivati više od mogućnosti davanja komentara na nacrt izvještaja o vanjskoj reviziji i opće mogućnosti žalbe, što je sadašnja i neprihvatljiva praksa, [10].

Zabrinjavajući je i komentar evaluacijskog tima ENQA-e koji je dat u Izvještaju iz 2017. godine, a koji ne obećava progres u daljem radu Agencije:

'Ova zakonska postavka 3x3 predstavnika izgleda da čini UO prilično političkim u donošenju odluka (većinu glasova mora sačinjavati barem dvije trećine predstavnika svakog od tri konstitutivna naroda, što znači da se glas 'ostalnih' doslovno ne računa) i, shodno tome, općenito utiče na rad Agencije. Ovo se također ogleda i u imenovanju rukovodstva Agencije jer direktor i njegova dva zamjenika dolaze iz redova 'tri naroda'. U novim normama o minimumu standarda (koji su trenutno u obliku nacрта) takav vid predstavljanja sva tri naroda se predviđa i u sastavu komisije stručnjaka', [10].

Eventualna realizacija završne ideje iz ovog komentara bi dovela do kretanja kompletnog procesa unazad, tj. došlo bi do odmicanja od evropskog prostora visokog obrazovanja, pa čak i od evropskih civilizacijskih vrijednosti. Nelogično je da se ono što je dato kao jedna od primjedbi od strane ENQA (etnički ključ u tijelima Agencije), nastoji uvesti i u ostala tijela i procedure vezane za procese akreditacije.

5. ZAKLJUČAK

Cilj provjere nivoa osiguranja kvaliteta je uspostava evropski prepoznatljivog sistema kvaliteta u visokom obrazovanju koji će omogućiti prepoznavanje i bosanskohercegovačkih visokoškolskih institucija unutar EHEA i konsekventno mobilnost studenata i nastavnika te prepoznavanje bosanskohercegovačkih diploma. Uspostavom sistema osiguranja kvaliteta gradi se povjerenje i kredibilnosti visokog obrazovanja, unapređuje kvalitet na VŠU, te se potiče na gradnju unutrašnjih sistema osiguranja kvaliteta u cilju poboljšanja procesa unutar VŠU.

Složena ustavnopravna struktura BiH u potpunosti se reflektuje i u oblasti visokog obrazovanja i kao takva značajno determinira mogućnost njegove harmonizacije i razvoja. Stoga, danas se u BiH događa da umjesto razvoja kvaliteta visokog obrazovanja u kontekstu njegovog usklađivanja s evropskim dostignućima i standardima, njegovo usklađivanje se vrši,

s nefunkcionalnim administrativnim ustrojem države i nametnutim zastarjelim konceptom konstituentnih etničkih skupina.

Na državnom nivou prisutna je indiferentnost, usporavanje, pa čak i onemogućavanje pozitivnih pomaka u visokom obrazovanju. Konkretni primjer za ilustraciju ovakvog stanja je trenutni položaj Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH čiji rad je praktično zaustavljen. Pored blokiranja državne Agencije, koja je zadužena za akreditaciju univerziteta u BiH, odsustvo političke volje da se uredi sistem visokog obrazovanja uzrokuje i brojne druge probleme čije će konsekvence u konačnici snositi studenti, poslodavci i društvo u cijelini.

6. REFERENCE

- [1] *The Bologna Declaration*, Joint declaration of the European Ministers of Education, 1999.
- [2] Communiqué of the Conference of Ministers responsible for Higher Education in Berlin *Realising the European Higher Education Area*, 2003.
- [3] Green, D.: *What Is Quality in Higher Education?* . Bristol: Taylor & Francis, 1994.
- [4] Bašić H.: *Akreditacija univerziteta u BiH i njihova integracija u evropski prostor visokog obrazovanja*, 8. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem "KVALITET 2013", ISSN 1512-9268, pp. 341-344, Neum, B&H, 6 - 8 juni 2013.
- [5] Mujkic, A.: *Uloga univerziteta u modernom društvu – "Bolonja" pod znakom pitanja*, 4. Savjetovanje – Reforma visokog obrazovanja – primjena bolonjskih principa na Univerzitetu u Sarajevu, Sarajevo, 2009.
- [6] ENQA: *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*, 2015.
(https://enqa.eu/wpcontent/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf)
- [7] Okvirni zakon o visokom obrazovanju, *Službeni glasnik BiH*, br. 59/07.
- [8] HEA: *Odlukao normama kojima se određuju minimalni standardi u području visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini*, 2019.
(http://www.heg.gov.ba/Dokumenti/dokumenti_agencije/?id=8294)
- [9] Osnove kvalifikacijskog okvira u Bosni i Hercegovini, *Službeni glasnik BiH*, br. 31/2011.
- [10] Evropska asocijacija za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju: *ENQA Agency Review of the Agency for Development of Higher Education and Quality Assurance of Bosnia and Herzegovina*. ENQA, 2017.