

Ivan Rimac

PREPREKE RAZVOJU OBRAZOVNOG SUSTAVA U HRVATSKOJ

Hrvatska je odlukom o priključenju Europskoj uniji prihvatila smjernice postavljene temeljnim dokumentima o društvu znanja koje je EU prihvatila u razdoblju od 2000. godine do danas. Sve se spomenute deklaracije nadovezuju ili razrađuju Lisabonsku deklaraciju o znanjem upravljanoj ekonomiji i društvu, početni temelj svih kasnijih razrada o transformaciji obrazovanja, intenziviranju uloge znanosti u društvu i socijalnoj koheziji.

Koliko i na koji način Hrvatska prati uspostavljene trendove i u kojoj je mjeri spremna uključiti se u zajednicu zemalja koje svoje ekonomije zasnivaju na znanju i znanstvenim istraživanjima? Može li se u aktivnostima drugih zemalja pronaći elemente koji bi mogli ubrzati put Hrvatske prema društvu znanja?

Sa sadašnjim stupnjem od oko 10% stanovništva koje je u školovanju postiglo stupanj višeg ili visokog obrazovanja ili sa svega 59,4% stanovnika starijih od 25 godina koji imaju završenu srednju školu, Hrvatska je na apsolutnome dnu ljestvice zemalja EU. Sve je to čini nekonkurentnom na globalnom tržištu, ali i zemljom koja prema kriterijima EU ima vrlo nizak stupanj mogućnosti prilagodbe globalnoj ekonomiji. Samim time Hrvatska postaje vrlo rizična zemlja u pogledu socijalne isključenosti, nove sintagme za cijeli niz parametara kojima se opisuje siromaštvo, ali i drugi oblici socijalne deprivacije.

Promjena nepovoljne obrazovne strukture radne snage preduvjet je promjeni pozicije hrvatske ekonomije u Europskoj uniji, a time i u globalnoj svjetskoj ekonomiji.

Povećanje udjela visokoobrazovane radne snage u ukupnoj strukturi ekonomskih potencijala nije nimalo jednostavan zadatak. U osnovici problema leži nepovoljna obrazovanost starijih dobnih kontingenata populacije koje čini uglavnom slabo obrazovana radna snaga proizišla iz koncepta brze socijalističke industrijalizacije usmjerene na radno intenzivne djelatnosti. U toj sferi socijalistički koncept ekonomije nije davao dovoljno poticaja da se početna faza koncentracije neobrazovane radne snage u urbanim središtima prometne u profitno usmjerenu ekonomiju, koja se zasniva na inovaciji i poduzetništvu usmjerenom na znanje.

Demografska kretanja su, između ostalog i zbog opisanih promjena u načinu proizvodnje, uglavnom poprimila negativne trendove, tako da se projekcije broja stanovnika Hrvatske u narednom razdoblju uglavnom kreću u negativnim vrijednostima, predviđajući smanjenje ukupne populacije za 5% do 2020. uz i dalje nepovoljan omjer dobnih segmenata, u kojem dominira starija populacija.

Stoga je koncept prirodne obnove stanovništva smjenom generacija, u kojoj bi mlađe, obrazovnije generacije zamijenile na tržištu rada starije i lošije obrazovane kontingente vremenski i strategijski loša perspektiva koja nudi sve veće zaostajanje Hrvatske za drugim zemljama u regiji.

Efikasniji model, pored usmjeravanja na drugačiji tip ekonomije i povećanje efikasnosti državne administracije koja predstavlja okruženje u kojem se odvija ekonomska aktivnost, u razmatranje mora uzeti sve elemente obrazovnog sustava, kako bi se taj sustav doveo na što je moguće višu razinu efikasnosti.

Za sagledavanje mogućnosti poboljšanja efikasnosti obrazovnog sustava potrebno je detektirati cijeli niz manjkavosti koje u okruženju koje ima ograničeni biološki prirodni prirast ne daje maksimalni stupanj obrazovanosti novim generacijama. Trenutna organizacija obrazovnog sustava, naslijeđena iz vremena Austro-Ugarske Monarhije, ne odgovara po koncepciji potrebama visokog stupnja efikasnosti i u svojoj osnovnoj organizacijskoj postavci odnosi se elitistički prema sektoru obrazovanja, ignorirajući činjenicu ograničenih populacijskih resursa.

Neke od postavki obrazovnog sustava teško se mogu obraniti s pozicije potrebne efikasnosti.

- Obrazovni sustav relativno kasno, ako se uspoređujemo s drugim zemljama, uključuje djecu u obrazovne aktivnosti. Početak obveznog školovanja sa 7 godina smatra se u većini razvijenih zemalja prekasnim za efikasno podučavanje. Pokušaji promjena u tom segmentu išli su prema otvaranju mogućnosti individualnog ranijeg započinjanja osnovnog obrazovanja, što nije dalo adekvatne rezultate. Glavni razlog neuspjeha je što školski program odgovara uzrastu od 7 godina, a mlađoj djeci nedostaje adekvatna kognitivna i socijalna priprema za efikasniji napredak u postojećem školskom programu. Time se aktivnost podučavanja opterećuje aktivnostima koje sežu u kognitivnu i socijalnu prilagodbu djece i time smanjuje efikasnost svladavanja školskih programa.

Pokušaji sustavne pripreme djece za školu uglavnom su svedeni na vrlo kratke pripremne programe, a pokušaj djelovanja kroz sustav organizacija za predškolski odgoj nije imao sustavni pristup, ni u pogledu znanstvene pripreme programa niti u pogledu ujednačavanja programa. Dodatna smetnja promjenama u sustavu predškolskog odgoja su organizacijska rješenja u kojima je financiranje predškolskog odgoja prepušteno lokalnoj samoupravi, čime je onemogućeno uspostavljanje i obuhvat sve djece predškolske dobi u jedinstven sustav.

- Funkcije osnovnoškolskog sustava svedene su na nastavne aktivnosti i tek u maloj mjeri, također po modelu financiranja lokalne samouprave, obuhvaćaju aktivnosti učenja i produženog boravka u školi. Koncept u kojem je škola zadužena za nastavne aktivnosti, a proces učenja se odvija u roditeljskom domu, sam po sebi počiva na ideji da u obiteljskom okruženju postoji snažna usmjerenost na akademski napredak djeteta, pozitivno okruženje za kognitivni i obrazovni razvoj, znanja o načinima učenja kod starijih članova obitelji i vrijeme u kojem će se ti stariji članovi obitelji posvetiti pomaganju u procesu učenja. Mnogi od tih elemenata nisu u dovoljnoj mjeri prisutni u obiteljskom okruženju, a zasnivanje obrazovanja na takvim pretpostavkama uglavnom vodi u reprodukciju

postojećeg stanja. Kod manje obrazovanih roditelja djeca neće nalaziti dovoljno potpore u svojim obrazovnim aktivnostima, što će ih voditi u zaostajanje u odnosu na drugu djecu. Drugi element neuspjeha čini pretpostavka da će roditelji nalaziti dovoljno vremena u radnom danu za adekvatnu pomoć u aktivnostima učenja. Oba ova elementa, nedovoljno znanje i potpora podučavanju te premalo vremena za tu aktivnost, rezultiraju ili odustajanjem od obrazovnih ambicija ili intenzivnom potragom za pomoći koja rezultira kupovinom usluga podučavanja na tržištu.

- Treći element nedovoljne prilagodbe obrazovnog sustava većoj efikasnosti je postojanje samo jedne vertikale akademskog napretka u sustavu obrazovanja. Unutar takva koncepta svi učenici koji nisu sposobni pratiti pravac akademskog napretka prema višim obrazovnim stupnjevima prekidaju školovanje u trenutku kada se utvrdi da njihove intelektualne mogućnosti ne odgovaraju narednim stupnjevima obrazovanja s ograničenim mogućnostima alternativnog obrazovnog programa, kojim bi nastavili obrazovanje s nekim alternativnim obrazovnim ciljem. U tom konceptu je cjelokupno podučavanje nižih stupnjeva obrazovanja usmjereno na pripremu za visokoškolsko obrazovanje i svi drugi ciljevi su zapostavljeni jer ne vode adekvatnom postizanju postavljenog obrazovnog cilja. Nepostojanje alternativnih vertikala obrazovnog sustava, kao što je strukovna vertikala koja ima za cilj stjecanje strukovnih kvalifikacija u srednjoškolskom obrazovanju ili nastavljanje obrazovanja na višoj razini u strukovnom obrazovanju, te nepostojanje poveznice ili mogućnosti vraćanja u primarnu akademsku vertikalu rezultiraju nizom elemenata koji opstruiraju efikasno podučavanje u akademskoj vertikali.

Strukovno obrazovanje u Hrvatskoj je element obrazovanja u kojem se na razini srednjeg obrazovanja pokušava uspostaviti završno strukovno kvalifikacijsko obrazovanje, bez namjere da se uspostavi mogućnost kasnijeg obrazovanja na višim stupnjevima. Unutar takva koncepta, pristajanje na strukovno obrazovanje ili neuspjeh u uključivanju u gimnazijske programe znači definitivno odustajanje od mogućnosti stjecanja višeg obrazovanja i trajnu profesionalnu

marginalizaciju. To stvara jak socijalni pritisak na uključenje u akademsku vertikalu predstavljenu u gimnazijskim programima, ali i intenzivan pritisak na strukovne škole da odustanu od strukovne obrazovne funkcije i ponude hibridne programe koji miješaju strukovno i akademsko-gimnazijsko usmjerenje, kako bi barem donekle omogućile povratak dijela najboljih učenika u visokoškolski sustav. Time se strukovno obrazovanje lišava postizanja osnovnoga cilja – efikasnog obrazovnog formiranja strukovnih zanimanja – u pokušaju da stvori poveznicu za akademsko obrazovanje.

S druge strane, akademsko-gimnazijska obrazovna vertikala je opterećena većim brojem učenika koji po svojim sposobnostima ne odgovaraju tom tipu obrazovnog programa, ali su se uspjeli održati u programu na osnovi obiteljskih predispozicija, kao što su socijalna moć ili položaj roditelja. Taj oblik korupcije u obrazovnom sustavu bio bi znatno manji, a efikasnost podučavanja znatno veća, da postoji realna mogućnost obrazovnog napretka nakon srednjega strukovnog obrazovanja.

- I konačno, sveučilišni stupanj obrazovanja koji u ovom trenutku prihvaća više od 70% srednjoškolaca boluje od neefikasnog podučavanja, koje je posljedica triju sastavnica: nedovoljne pripremljenosti učenika u srednjoškolskom obrazovanju, loše kvalitete podučavanja na sveučilišnoj razini zbog velikog broja studenata i neadekvatne koncepcije podučavanja, koja objedinjuje u mnogim strukama dvostruku funkciju – i akademskog i višeg strukovnog programa. Objedinjavanje obiju funkcija onemogućuje postizanje pune kvalitete u akademskom obrazovanju, ali i smanjuje mogućnost da se uspostavi nezavisan sustav višeg strukovnog obrazovanja koji bi mogao biti nositelj programa cijeloživotnog strukovnog obrazovanja. Time bi programi znanstvenog usavršavanja na sveučilišnoj razini bili odijeljeni od programa stručnog usavršavanja, koji uglavnom ponavljaju dijelove diplomatske nastave, za koju je utvrđeno da nije adekvatno zastupljena u strukturi znanja već formiranih stručnjaka.

Popravljanje svih postojećih negativnosti sustava obrazovanja nužno nameće pitanje je li moguće navedene nedostatke ukloniti

doradama postojećega sustava obrazovanja, ili je jednostavnije i efikasnije učiniti konceptijske promjene sustava koje će ukloniti postojeće nedostatke?

Razmatranje konceptijskih razina obrazovnih sustava počiva na opreci dvaju koncepata Anglosaksonskoga koncepta formiranja tržišta obrazovnih usluga nasuprot konceptu prisutnom u kontinentalnoj Europi, u kojem cijeli obrazovni sustav upravlja i kontrolira država. Svaki od navedenih koncepata ima svojih prednosti i nedostataka.

Model državnog upravljanja obrazovanjem bez tržišta obrazovnih usluga prisutan je i u zemljama s najboljim obrazovnim postignućima (Finska), kao i u zemljama koje imaju vrlo loše ishode obrazovnog procesa (npr. Grčka). Mogući uspjeh ili neuspjeh u organiziranju obrazovnog sustava mogao bi biti u velikoj mjeri ovisan o nekoliko faktora: stupnju u kojem već postoji visok stupanj obrazovanja stanovništva, ali još više o postojanju ekonomskih djelatnosti koje u znatnoj mjeri ovise o znanstvenom ili tehnološkom napretku. Stoga će obrazovni sustav biti u korelaciji s tipom ekonomske djelatnosti u zemlji i kvaliteta obrazovanja bit će vezana za trenutačne potrebe osnovnih ekonomskih djelatnosti te zemlje. Komparativno se može pokazati da je gotovo nemoguće održati kvalitetu obrazovnog sustava u zemlji čija ekonomija nije usmjerena ili nema dobru praksu na znanju zasnovane ekonomije.

Model tržišnog organiziranja obrazovnog sustava, kakav postoji u Velikoj Britaniji ili Sjedinjenim Državama, u osnovi je postavljen tako da ne ovisi o stanju ekonomije, jer se uspostavlja kao nezavisna djelatnost kojom upravlja tržišna logika, uz nužno reguliranje uvjeta tržišnog natjecanja države. Uspjeh takva modela počiva na konkurenciji unutar ponude obrazovnih usluga, koncentraciji i povezivanju visokog obrazovanja i znanosti, te na konkurenciji učenika i studenata, koja je dodatno potaknuta otvorenošću za učenike iz drugih zemalja. Održavanje konkurentnosti i tržišnih principa moguće je samo uz uvjet da država postavlja pravila tržišnog natjecanja tako da podržava kvalitetu na račun ekonomičnosti, te da je sustav potpuno otvoren inicijativi i natjecanju i učenika i profesora.

Neki elementi trenutačnog stanja u obrazovnom sustavu Hrvatske idu u prilog većeg približavanja sustavu otvorenog tržišnog organiziranja sektora obrazovanja:

- hrvatsko gospodarstvo nije u dovoljnoj mjeri usmjereno na znanjem upravljaju ekonomiju, što ne garantira uspjeh modela državnog organiziranja,
- obrazovna struktura stanovništva je iznimno nepovoljna, što ne vodi uspostavi dominacije vrijednosti znanja,
- država je već popustila pritisku interesnih skupina čiji interesi ne vode nužno uspostavljanju kvalitetnijeg obrazovanja (utjecaj izdavačkih kuća na programe, utjecaj Crkve na uvođenje vjerskog obrazovanja itd.),
- model kontrole kvalitete je iz modela državnih inspekcija preveden u model kontrole od strane korisnika, koji nije sustavan niti posjeduje osnovna stručna znanja,
- način odlučivanja o obrazovnim programima postao je previše ovisan o utjecaju lobističkih skupina, a premalo usmjeren na zadovoljavanje potreba korisnika sustava obrazovanja,
- ponuda obrazovnih usluga izvan obrazovnog sustava nije regulirana nikakvim pravilima pa ne postoje jasne informacije ni kriteriji kvalitete niti zaštite potrošača-korisnika od prijave ili loše izvedbe.

Pored toga, demografski deficit koji Hrvatska ima ne može u potpunosti popraviti obrazovnu strukturu kontigenta radne snage bez *brain gaina*. A *brain gain* nije moguć bez otvaranja tržišta znanosti i tehnologije za uvoz visokoobrazovane radne snage, koja u uvjetima slabe ekonomije kakva je hrvatska može postojati samo u otvaranju obrazovnog sustava kandidatima iz drugih zemalja.

Za promjene u sustavu obrazovanja koje bi u većoj mjeri bile usmjerene na uspostavu tržišta obrazovnih usluga nužno je odrediti mehanizme kontrole kvalitete ishoda obrazovanja, odrediti minimalne ciljeve ili postignuća koja se očekuju od određenih obrazovnih programa i ukloniti korupciju iz sustava obrazovanja. Uspostavljanje tržišnih kriterija u sektoru ujedno će osnažiti mehanizme borbe protiv korupcije, koja je posebno vidljiva u prelasku iz jednog stupnja obra-

zovanja u drugi te u ocjenjivanju, u kojem postoji sukob interesa, gdje su roditelji u isto vrijeme kontrolori kvalitete rada učitelja, a ujedno su zainteresirani za prijearu u sustavu ocjenjivanja.

Proces promjene obrazovnog sustava može biti postupan, ali nužno vođen dugoročnom strategijom razvoja obrazovnog sektora koja osigurava sustavnost i dosljednost u uvođenju promjena. Slijed promjena podrazumijeva:

- uspostavu sustava od najmanje dvije vertikale obrazovnog npretku razdvajanjem akademske i strukovne vertikale, uz uspostavu mogućnosti stjecanja visokoškolskih stupnjeva u stručnoj vertikali,
- uspostavu mehanizma mjerenja obrazovnih postignuća učenika provjerama znanja i vještina koje se provode neovisno o sustavu podučavanja (državna matura je tek prvi korak koji bi trebalo napraviti u sustavu koji bi trebao imati više točaka provjere),
- izdvajanje sustava izdavanja svjedodžbi (licenciranja) od sustava podučavanja, tj. prebacivanje licenciranja na agencije za vanjsko vrednovanje obrazovnih ishoda, a usmjeravanje škola na podučavanje,
- uspostavljanje sustava vrednovanja kvalitete obrazovnih ustanova radi uspostave konkurencije u sektoru podučavanja,
- smanjenje utjecaja države u sektoru proizvodnje obrazovnih programa i nastavnih pomagala postavljanjem uvjeta tržišnog natjecanja u sektoru ponude obrazovnih programa,
- ostvarivanje pune financijske autonomije obrazovnih ustanova u ostvarivanju kadrovske politike i odabira obrazovnih programa, te izjednačavanje tržišnih uvjeta za tzv. državno financirane i privatno financirane škole,
- poticanje integriranja postojećeg tržišta dodatnih obrazovnih usluga u sustav obrazovanja.

Sve navedene aktivnosti imaju za cilj uspostavu pune autonomije obrazovnih aktera i pune odgovornosti za ishode vlastite djelatnosti. Kako bi se osigurala kvaliteta ponude, potrebno je u svakom segmentu koji napušta država osigurati uvjete tržišnog natjecanja te mehanizme zaštite kvalitete. No kako u nekim segmentima još ne postoji adekvatna

organiziranost potencijalnih davatelja usluga, nužno je u razdobljima prije uspostave punih tržišnih uvjeta poticati aktivnosti kroz *outsourcing* pojedinih funkcija ministarstva putem javnih natječaja.

Predložene promjene obrazovnog sustava nužno dovode do drugačijeg odnosa prema postignućima obrazovnog procesa, kako poučavatelja tako i korisnika sustava.

Kod poučavatelja će pozivanje na odgovorno ponašanje koje nije u dovoljnoj mjeri rezultiralo naporom da se postigne maksimum u vlastitoj djelatnosti biti zamijenjeno tržišnim natjecanjem i konkurencijom na tržištu radne snage u sektoru podučavanja.

Korisnici obrazovnih usluga, učenici i roditelji, dobit će adekvatne informacije o kvaliteti obrazovnih usluga pojedinih ustanova i time mogućnost izbora, ali i financijskog poticanja uspješnijih i kvalitetnijih programa.

Tržišno organiziranje sektora proizvodnje obrazovnih programa i obrazovnih pomagala omogućit će definiranje programa po kriterijima efikasnosti i izbjeći zamke interesnih ili ideoloških evaluacija obrazovnih programa.

A odvajanje i puna kontrola nad procesom verifikacije obrazovnih ishoda stvara jasne kriterije koje treba zadovoljiti obrazovni sustav, koji su zbog provjere obrazovnih ishoda oslobođeni socijalnih pritiska ili ideoloških procjena. Time se otvara mogućnost uključivanja kandidata iz drugih zemalja u obrazovne programe i otvara proces mogućeg *brain gaina*.

Moguće negativne posljedice nisu isključene, niti zanemarive, iako ih je moguće adekvatno spriječiti ili umanjiti:

- postojeći intelektualni resursi možda su premali da se potakne tržišno natjecanje u sektoru obrazovanja,
- kvaliteta ishoda obrazovnih procesa mora biti veća od ishoda obrazovnih procesa u ciljnim zemljama iz kojih se očekuje *brain gain*,
- otvaranje obrazovnog tržišta uvodi ovaj sektor u konkurentske odnose s drugim obrazovnim sustavima otvorenog tipa, što nužno postavlja kriterije postizanja razine u kojoj se obrazovni sustav može natjecati sa znatno razvijenijim zemljama ili obrazovni su-

stav usmjerava na traženje specifičnih niša u kojima postiže bolje rezultate od komparabilnih sustava,

- proces uspostave tržišta može trajati vrlo dugo zbog nedostatka aktivnosti u pojedinim segmentima sustava – npr. proces vanjskog vrednovanja obrazovnih ishoda, proces proizvodnje nastavnih programa i sl.,
- problem osiguranja kvalitete u svim dijelovima zemlje je problem koji nužno ostaje kao djelatnost Ministarstva obrazovanja, jer se zbog neravnomjerne ekonomske razvijenosti i depopulacije pojedinih područja uspostavljaju različiti uvjeti tržišnog natjecanja u različitim regijama,
- problem socijalne zaštite, tj. društvene potpore učenicima iz ekonomski i socijalno potrebitih slojeva, zahtijeva snažniji utjecaj države u sektoru socijalnih programa usmjerenih na izjednačavanje obrazovnih šansi pripadnika svih socijalnih slojeva.

Bez obzira na sve zamke koje postoje u procesu transformacije obrazovnog sustava u tržišno vođenu gospodarsku djelatnost, pozitivni efekti na ishode obrazovnog procesa prisutni u mnogim zemljama koje se koriste punim ili djelomičnim tržišnim modelom u obrazovanju pokazuju da su predložene promjene mogući put napretka i izlaska iz trenutačne inferiorne pozicije u kojoj se Hrvatska nalazi.

Literatura

Education sector development plan 2005–2010, MZOŠ, Zagreb, 2005.

Pregovaračke pozicije RH u pregovorima s EU za pregovaračko poglavlje Znanosti i istraživanja, MZOŠ, Zagreb, 2005.

Presidency conclusions Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.

Šakić, V. (ed.), *Vrednovanje eksperimentalne provedbe elemenata Hrvatskog nacionalnog obrazovnog standarda*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 2006.