

KOLUMNA JAVNE POLITIKE VISOKOG OBRAZOVANJA

„Osigurava li besplatno obrazovanje jednak pristup obrazovanju?“

Osvrt Instituta za razvoj obrazovanja vezan za studentske blokade na hrvatskim visokim učilištima

Autor: Thomas Farnell, voditelj programa, Institut za razvoj obrazovanja

Zagreb, 29. travnja 2009.

Institut za razvoj obrazovanja (IRO) pozdravlja i podupire akciju Nezavisne studentske inicijative za pravo na besplatno obrazovanje kao nedvojbeno legitiman i demokratičan oblik zagovaranja javnih politika koji ima kao cilj poštivanje ljudskog prava na visoko obrazovanje u Hrvatskoj. IRO također pozdravlja visoku razinu organiziranosti i promišljenosti inicijative, koja očito nije vođena namjerom „opstrukcije obrazovnog procesa“ nego namjerom otvaranja rasprave o politikama visokog obrazovanja te pružanja alternativnih i kritičkih obrazovnih sadržaja tijekom blokade.

Budući da je tema jednakog pristupa visokom obrazovanju do sada bila iznimno slabo i nekvalitetno zastupljena u raspravama o reformama i javnim politikama visokog obrazovanja u Hrvatskoj kao i u medijima, ova inicijativa zaslužuje pohvalu zbog toga što je uspjela osigurati da rasprava zaživi na nacionalnoj razini.

No istovremeno, kao nevladina i neprofitna organizacija koja već 10 godina radi u području razvoja javnih politika visokog obrazovanja te koja zagovara jednakost pristupa visokom obrazovanju za sve društvene skupine u Hrvatskoj – a koja je upozorila na brojne financijske prepreke visokom obrazovanju (primarno putem kampanje [Pravo na obrazovanje](#)) – želimo dati i doprinos zahtjevima Nezavisne studentske inicijative u širem kontekstu pristupa visokom obrazovanju, kao i doprinos prijedlozima danima i od strane Nezavisne inicijative, te od strane Ministarstva znanosti obrazovanja i športa i Rektorskog zbora visokih učilišta RH, za rješavanje navedenih problema.

Zahtjev za besplatnim visokim obrazovanjem

Poznata je činjenica – navedena u brojnim priopćenjima IRO-a u zadnje dvije godine – da brojna hrvatska visoka učilišta idu u smjeru komercijalizacije putem uvođenja školarina (i povećanja broja studenata koji plaćaju školarine). U razdoblju od 1991. do 2004. godine ukupan broj studenata u Hrvatskoj povećao se za 82%, a broj onih koji sami (su)financiraju studij porastao je za čak 814%.ⁱ Danas 56,7% studenata plaća neku vrstu školarine (što je oko 40% redovnih studenata), dok je 1991. godine 88% studenata studiralo uz potporu nadležnog ministarstva.ⁱⁱ Od tada su se i školarine drastično povećale – maksimalni iznos školarine za preddiplomske studije trenutno se, ovisno o studiju, kreće od 5.500 do 10.000 kuna.

Za onih 40% redovnih studenata koji moraju platiti školarine, zabrinjavajući je podatak da su maksimalne školarine u Hrvatskoj među najvišima u Europi. U EU, samo se u Nizozemskoj, Engleskoj i Latviji naplaćuju veći iznosi školarina nego u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori.ⁱⁱⁱ

Zahtjev da se ukinu školarine u visokom obrazovanju je sam po sebi nedvojbeno legitiman, a zapravo nije ni primjer „traženja nemogućeg“. Naime, usprkos globalnom trendu uvođenja školarina, postoje brojni primjeri zemalja u Europi koje još uvijek ne naplaćuju školarine to su između ostalih: Češka, Danska, Finska, Irska, Mađarska, Norveška, Poljska, Slovenija, Švedska i Škotska.^{iv} Među tim zemljama, postoje čak i primjeri zemalja koje su ukinule školarine nakon njihovog prvotnog uvođenja (Škotska, Irska, Mađarska).^v U tom smislu IRO se slaže i s izjavom Nezavisne inicijative da „pitanje postojanja novca za besplatno obrazovanje za sve nije prvenstveno knjigovodstveno, nego političko pitanje“.

IRO podržava ukidanje školarina, ukoliko postoji demokratski konsenzus za takvu politiku među svim dionicima (studenti, profesori, donositelji odluka na visokim učilištima i na državnoj razini te šira javnost). U slučaju odabira takve javne politike, to bi predstavljalo jasan znak da država, povećanim investiranjem javnih sredstava u sustav visokog obrazovanja, prepoznaje važnu ulogu visokog obrazovanja u stvaranju „društva znanja“ te da namjerava sustavno riješiti problem nedovoljnog broja visokoobrazovanih građana (18% populacije između 25 i 64 godine, prema izjavama MZOŠ-a, dok je prosjek u EU između 25-35%).^{vi} Ovime bi država također pokazala da prihvaća obrazovanje primarno kao javno dobro (kao što je naglašeno u sklopu Bolonjskog procesa u Praškom priopćenju),^{vii} a ne samo kao privatno dobro.

Budući da se Nezavisna inicijativa pozicionira unutar rasprave o ljudskom pravu na obrazovanje i jednakom pristupu visokom obrazovanju (a ne samo unutar diskursa borbe protiv neoliberalizacije društva), onda treba postaviti sljedeće pitanje: osigurava li besplatno obrazovanje zaista jednak pristup obrazovanju? Drugim riječima, je li besplatno obrazovanje samo po sebi *dovoljno* za jednak pristup visokom obrazovanju? Odnosno, je li besplatno visoko obrazovanje zaista preduvjet jednakog pristupa visokom obrazovanju?

Problem 1: Brojne druge financijske prepreke

Prvi problem na koji se Nezavisna inicijativa samo djelomice osvrnula u svojim izjavama jest da postoje brojni drugi troškovi za studente osim školarina. Kada je riječ o troškovima studiranja, često se zaboravlja da se u međunarodnim raspravama govori o tri različite kategorije troškova:

- **troškovi studija** (koji uključuju ne samo školarine, nego knjige, opremu i druge radne materijale)
- **administrativni troškovi** (upisnine, naknade za studentske obrasce, obranu diplomskog rada, seminarske radove, itd.)
- **životni troškovi** (smještaj - za studente koji ne žive s roditeljima, prehrana, prijevoz, zdravstveno osiguranje i ostali životni troškovi).

U zemljama u kojima postoji „tradicija“ istraživanja trendova u visokom obrazovanju, postoje detaljni izračuni svih ovih troškova.^{viii} U Hrvatskoj, nažalost ne postoje niti okvirne procjene. No čak iz grubih procjena troškova hrvatskih studenata može se jasno zaključiti da kombinacija administrativnih troškova i životnih troškova predstavljaju puno veći trošak nego što

je godišnji iznos školarine. I to usprkos činjenici da neki studenti (8%) imaju subvencioniran smještaj i prijevoz, te da gotovo svi imaju subvencioniranu prehranu i besplatno zdravstveno osiguranje. Roditelji određenih studenata ili sami studenti (posebno oni koji ne dolaze iz sveučilišnih gradova) stoga trebaju godišnje minimalno osigurati između 14.000 kn (ako žive u domu) i 30.000 kn (ako ne žive u domu, što je slučaj za 92% studenata i za 50% studenata koji ne dolaze iz sveučilišnih gradova), i to za svoje osnovne potrebe - bez da uključimo troškove kompjutora, odjeće, telefona, itd.^{ix}

U tom kontekstu, čak uz potpuno besplatno visoko obrazovanje postoji opasnost da si potencijalni studenti ne mogu priuštiti studiranje zbog nedostatka financijskih sredstava. Dakle, ako govorimo o financijskim preprekama i o jednakosti pristupa - školarine su samo dio problema. Stoga je nužno osigurati adekvatne mehanizme financijske potpore za studente nižeg socio-ekonomskog statusa ako želimo uistinu osigurati da visoko obrazovanje ne postane samo privilegij određenih društvenih skupina nego pravo koje mogu realizirati svi pojedinci isključivo na temelju sposobnosti i bez obzira na njihov materijalni status.

Potvrda teze o povezanosti sustava studentske potpore i širenja pristupa visokom obrazovanju nalazi se u ovogodišnjem izdanju izvještaja OECD-a: *Education at a Glance 2008*. Za potrebe navedene publikacije provedena je analiza 4 različita modela financiranja visokog obrazovanja u OECD zemljama, u kojoj se uspoređuje naplaćivanje pristupa visokim učilištima (tj. školarine ili besplatan pristup) i kvaliteta sustava studentske potpore, što se povezuje s razinom pristupa visokom obrazovanju (u obliku postotka studenata u generaciji koji upišu visoko obrazovanje). Navedena analiza identificira sljedeće modele:^x

- **Model 1: Zemlje bez školarina ili s nižim školarinama, a s visokom razinom studentske potpore** (nordijske zemlje, Češka i Turska): U navedenim zemljama, 55%-100% studenata dobiva financijsku potporu u obliku stipendija i/ili kredita i postotak studenata u generaciji koji upišu visoko obrazovanje je 71% (OECD prosjek: 56%).
- **Model 2: Zemlje s visokim školarinama, ali i s visokom razinom studentske potpore** (Australija, Novi Zeland, SAD, Engleska, Nizozemska): U navedenim zemljama, gdje su prosječne školarine između \$1500 i \$5000, većina studenata dobiva financijsku potporu u obliku stipendija i/ili kredita, te je postotak studenata u generaciji koji upišu visoko obrazovanje 67% (OECD prosjek: 56%).
- **Model 3: Zemlje s visokim školarinama, ali s manje razvijenim sustavima studentske potpore** (Japan, Koreja): U ove dvije zemlje je iznimno velik teret na studentima i njihovim obiteljima, što se odražava i na postotak studenata u generaciji koji upišu visoko obrazovanje (samo 41-51% - OECD prosjek: 56%).
- **Model 4: Zemlje bez školarina/s nižim školarinama i manje razvijenim sustavima studentske potpore** (Austrija, Belgija, Francuska, Italija, Irska, Poljska, Portugal, Španjolska): Naposljetku, u ovim zemljama (gdje školarine, ukoliko postoje, iznose od \$250 pa sve do \$1000), postotak studenata u generaciji koji upišu visoko obrazovanje je samo 48% (OECD prosjek: 56%).

Rezultati pokazuju da nepostojanje školarina - za što se pretpostavlja da olakšava pristup obrazovanju - nije dovoljno za rješavanje slabog pristupa visokom obrazovanju za sve.^{xi} Paradoksalno, one zemlje koje imaju najviše školarine uspijevaju

osigurati širi pristup visokom obrazovanju nego neke od zemalja koje uopće nemaju školarine. Stoga je jasno da osim pitanja školarine, kvalitetni i sveobuhvatni sustavi studentske potpore igraju presudnu ulogu u povećavanju pristupa visokom obrazovanju.

Problem 2: Socio-ekonomski status i hrvatski sustav studentske potpore

Prema (slabo) dostupnim podacima i istraživanjima u Hrvatskoj, postoje jasni pokazatelji da nemaju svi jednak pristup visokom obrazovanju, te da su neki pojedinci od samog početka indirektno diskriminirani zbog svojih životnih prilika unatoč možda istim potencijalima kao i kod ostalih studenata koji su uspješno upisali visoko obrazovanje. Naime, utvrđena je jasna korelacija između većeg prihoda obitelji i veće šanse sudjelovanja u visokom obrazovanju^{xii} te je također utvrđeno da su za 18% kućanstava troškovi studiranja previsoki u odnosu na njihov dohodak.^{xiii}

Koliko je trenutni sustav studentske potpore adekvatan u kontekstu ovih potreba, te koliko je on zapravo ciljan na osiguranje jednakosti pristupa? Odgovor je da trenutni sustav studentske potpore i stipendiranja u Hrvatskoj ne udovoljava stvarnim potrebama studenata, posebno ne u kontekstu socijalne osjetljivosti.

Istina je da država izdvaja puno sredstava za studentski standard, i to primarno za prehranu (subvencioniranje 80% troškova obroka u studentskim menzama) i prijevoz, te donekle i za stipendije i smještaj. No osnovni problem je da je ovaj sustav nije uopće ciljan prema rješavanju nejednakosti, nego funkcionira na temelju općih prava (subvencije troškova svih, uključujući i najbogatije) i na temelju nagrađivanja izvrsnosti. Socijalna dimenzija financijske potpore gotovo i da ne postoji. U području stipendiranja, imamo situaciju u kojoj na preko 130,000 hrvatskih studenata ide samo 10,000 državnih stipendija, a od kojih se njih oko 70% dodjeljuje na temelju kriterija izvrsnosti (rezultati na prijemnim ispitima ili prosjek ocjena), a tek 30% na temelju potrebe (na osnovi prihoda obitelji). Sam iznos stipendije, od 500-800 kn mjesečno, je naravno nedostatan za održavanje studenata. Dodjela studentskih domova se također najviše temelji na izvrsnosti i postignuću, a kriterij potrebe je samo sekundaran.

Nagrađivanje izvrsnosti je pohvalno samo po sebi. Na prvi pogled bi se moglo čak i činiti kao pravedan pristup za financijsku potporu. Ali problem je da nagrađivanje izvrsnosti podrazumijeva i „kažnjavanje neizvrsnosti“, što ima posebno loše implikacije ako konstatiramo da prema brojnim istraživanjima uspjeh u osnovnom i srednjem školstvu uvelike ovisi o socio-ekonomskom statusu pojedinca.^{xiv} S politikom stipendiranja koja se temelji isključivo na kriteriju izvrsnosti, stipendije će dobiti studenti višeg imovinskog stanja, iako svi građani doprinose putem poreza i izdvajaju za visoko obrazovanje.^{xv}

Tu treba naglasiti da Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa nije jedino koje snosi odgovornost za takve politike, nego i sama sveučilišta. Linearni sustav školarina, na primjer, je također pokazao socijalnu neosjetljivost: što niže ocjene dobivate, više plaćate i to bez obzira na socio-ekonomski status ili druge kriterije. Također, činjenica je da je samo nekoliko fakulteta uvelo oslobađanje plaćanja školarina na temelju socijalnog statusa (i opet, često uz kriterije izvrsnosti).

Uz takav pristup financijskoj potpori, svatko će imati pravo na obrazovanje na temelju izvrsnosti, a ne na temelju sposobnosti.

Zbog ovih razloga je važno ponovno razmotriti zahtjev za besplatnim visokim obrazovanjem i pitati se sljedeće: je li cilj pokretanja inicijative za besplatnim obrazovanjem olakšavanje tereta trenutnih studenata? Ili je cilj zaista otvaranje pristupa visokom obrazovanju tzv. „podzastupljenim skupinama“, na način da se uklone sve financijske prepreke za one osobe koje si inače ne mogu priuštiti trošak obrazovanja? Naravno, obje opcije su opravdane. Ali činjenica je da bez postojanja sustava financijske potpore koji se temelji na „means tested“ principima (dakle, koji uzima u obzir imovinski položaj studenata i njihovih obitelji), rezultat inicijative za besplatnim obrazovanjem će biti da već privilegirane skupine mogu i dalje uživati u privilegijama, i da ulaz u visoko obrazovanje ostaje i dalje zatvoren onima koji i dalje nisu u poziciji platiti sve troškove studiranja.

Problem 3: Ostale (nefinancijske) prepreke pristupu visokom obrazovanju

IRO je tijekom svog rada, a posebice u zadnje 4 godine, upozorio na ozbiljne prepreke pristupu visokom obrazovanju za ranjive društvene skupine te naglašavao kako jednakost pristupa visokom obrazovanju očito nije trenutno prioritet u politikama državnih institucija i visokih učilišta u Hrvatskoj. U svom radu IRO je također naglasio i potrebu uklanjanja svih oblika financijskih prepreka, i to posebno zagovaranjem povećavanja broja programa stipendiranja u Hrvatskoj. U tom procesu, koji je uključio brojne rasprave između predstavnika visokih učilišta, ministarstava, profesora, studenata i stručnjaka iz instituta i organizacija civilnog društva, donesen je jedan važan zaključak: ne može se ozbiljno govoriti o pravu na visoko obrazovanje samo u kontekstu financiranja visokog obrazovanja, nego se to pitanje mora razmotriti u puno širem i integriranom okviru.

Naime, većina međunarodnih istraživanja pokazuje da nefinancijski faktori, poput obrazovanja roditelja, kulturnog i socijalnog kapitala obitelji, obrazovna postignuća potencijalnih studenata u osnovnom i srednjem obrazovanju, te sudjelovanje u predškolskom odgoju imaju često presudan utjecaj na mogućnost i/ili odlučivanje pojedinaca o upisivanju visokog obrazovanja.^{xvi}

Stoga nas ovo vodi do sljedećeg zaključka.

Zaključak: Rješenje

Nezavisna inicijativa za besplatno obrazovanje – uz slogan „budimo realni, tražimo nemoguće“ – je pokazala hrabrost i odlučnost u zagovaranju jedne specifične politike s ciljem otvaranja pristupa visokom obrazovanju i poštivanja ljudskog prava na obrazovanje. Uspjela je u javni prostor gurnuti poruku da jednakost pristupa i ljudsko pravo na visoko obrazovanje nije luksuz (nešto što se može „riješiti kasnije“, tek kada su ostali prioriteti i reforme provedeni), nego nužnost.

Za odlučnost i ozbiljnost u tom procesu, kao i za postignutu javnu vidljivost i potporu, treba im uputiti svaku pohvalu.

Ono što se ne bi trebalo događati, međutim, je svoditi cijelo pitanje o pravu na obrazovanje te o jednakom pristupu visokom obrazovanju isključivo na temu „besplatnog obrazovanja“. Na temelju gore navedenih argumenata, držimo da besplatno obrazovanje, ograničeno samo na ukidanje školarina, samo po sebi neće ukloniti osnovne financijske prepreke u visokom

obrazovanju, bez da se sustavno reformira hrvatski sustav studentske potpore. Također, čak uz besplatno obrazovanje i financijsku potporu, socijalna struktura studentskog tijela se ne može promijeniti bez djelovanja u nizu drugih područja.

Svu kompleksnost pitanja jednakosti pristupa visokom obrazovanju IRO je pokazao u dokumentu „[Policy preporuke za povećanje jednakog pristupa visokom obrazovanju u Hrvatskoj](#)“, koji je IRO objavio 2009. godine u sklopu kampanje „Pravo na obrazovanje“. U navedenom dokumentu identificirane su 84 *policy* preporuke za sustavno rješavanje 53 problema nejednakosti s kojima se susreću određene društvene skupine u pristupu visokom obrazovanju u Hrvatskoj. Preporuke uključuju mjere na razini osnovnog i srednjeg školstva, mjere za osiguravanje nediskriminacije učenika iz strukovnih škola, mjere za prilagođavanje sustava osobama s invaliditetom i mjere za uklanjanje financijskih prepreka, s naglaskom na osobe nižeg socio-ekonomskog statusa.

Upravo radi kompleksnosti ovih pitanja, predlažemo da se Nezavisna inicijativa za besplatno obrazovanje angažira i u zagovaranju politika u ostalim spomenutim područjima te da u dijalogu sa svim dionicima zatraže ozbiljnu predanost na državnoj i sveučilišnoj razini da se rješenja iznađu na temelju demokratskih i transparentnih principa kroz proces donošenja javnih politika utemeljenih na dokazivim činjenicama (tzv. *evidence-based policy making*). Smatramo da je moguće iznaći dugoročna rješenja jedino putem:

- provođenja istraživanja o trenutnom stanju (nedostaju ključni podaci za reformu postojećih ili planiranje novih javnih politika u ovom području, kao što su podaci o realnim troškovima studenata, o socio-ekonomskoj strukturi studentskog tijela, o potrebama studenata, o vezi između socio-ekonomskog statusa i uspjeha ili nezavršavanja studija, itd.)
- identificiranja svih nedostataka i provođenja evaluacije efikasnosti trenutnih javnih politika financiranja i studentske potpore
- identificiranja i definiranja adekvatnih mjera i politika za rješavanje problema u suradnji s međunarodnim stručnjacima
- provođenja konzultacija i rasprave sa studentima, profesorima, predstavnicima državnih i visokoškolskih institucija, te sa stručnjacima iz različitih interesnih skupina

Kao jedno od dugoročnih rješenja ovoga i ostalih studentskih pitanja, predlažemo zagovaranje kod nadležnih institucija da se uspostavi nacionalno tijelo koje bi se sastajalo o predstavnika studenata, visokih učilišta i nezavisnih stručnjaka, čija bi funkcija bila savjetodavna. Takvo nacionalno savjetodavno tijelo bi se bavilo jednakošću pristupa visokom obrazovanju, na način da osigura da se prilikom izrade javnih politika obrazovanja u obzir uzmu kriteriji socijalne osjetljivosti (po uzoru na englesku koordinacijsku grupu za širenje pristupa visokom obrazovanju „Action on Access“ www.actiononaccess.org/).

Postizanje predanosti nadležnih institucija u rješavanju navedenih problema bi u konačnici dovela do temeljite reforme financiranja sustava visokog obrazovanja i sustava studentske potpore, što bi, u hrvatskom kontekstu, predstavljalo pravu revoluciju.



ⁱ Z. Babić, T. Matković, V. Šošić, „Strukturne promjene visokog obrazovanja i ishodi na tržištu rada“, str. 48; 59 (http://www.iro.hr/userdocs/File/pno2006/4_matkovic.pdf)

ⁱⁱ Ibidem.

ⁱⁱⁱ D. Robinson, *Financing Higher Education in South-Eastern Europe*, (Beograd: 2009) str. 8, <http://www.cep.edu.rs/eng/files/FinancingHE.pdf>

^{iv} OECD, *Education at a Glance 2008*, str. 279–280. Ipak, treba spomenuti da u nekim od navedenih zemalja postoje drugi troškovi pristupa visokom obrazovanju u obliku upisnina koje mogu varirati između 25 EUR i 250 EUR. (Izvor: H. Vossensteyn, niže u tekstu)

^v H. Vossensteyn, „*Tuition fees and student support: principles, trends & impact*“, http://www.eua.be/eua/jsp/en/upload/PlenaryII_Hans_Vossensteyn.1144146987726.pdf

^{vi} Jutarnji list, <http://www.jutarnji.hr/komentari/clanak/art-2008,11,5,,139770.jl>

^{vii} Praško priopćenje, str.2, http://zagreb.idi.hr/bolonjski_dokumenti/Praska%20deklaracija%20Hr.doc

^{viii} *Financing Higher Education in South-Eastern Europe*, str. 53.

^{ix} Procjena Instituta za razvoj obrazovanja.

^x OECD, 2008. str. 272–274

^{xi} OECD, 2008. str. 274

^{xii} K. Doolan, T. Matkovic, „Koga nema? – O (ne)jednakim mogućnostima u utrci za akademskim kvalifikacijama u Hrvatskoj“:

[http://www.iro.hr/hr/razvoj-visokog-obrazovanja/pravo-na-obrazovanje/kolumna/koga-nema-o-nejednakim-mogucnostima-u-utrci-za-akademskim-kvalifikacijama-u-hrvatskoj/;](http://www.iro.hr/hr/razvoj-visokog-obrazovanja/pravo-na-obrazovanje/kolumna/koga-nema-o-nejednakim-mogucnostima-u-utrci-za-akademskim-kvalifikacijama-u-hrvatskoj/)

^{xiii} A. Bajo, Školarine i stipendije: adekvatnost sustava financijske potpore za studente u visokom obrazovanju u Republici Hrvatskoj, http://www.iro.hr/userdocs/File/pno2008/ppt/7_UF_Bajo.pdf, str. 13

^{xiv} K. Doolan & T. Matković, ibidem.

^{xv} *Financing Higher Education in South-Eastern Europe*, str. 55

^{xvi} Vidi tekstove V. Kovač; D. Dolenc; K. Doolan & T. Matković kolumne „Pravo na obrazovanje“: na <http://www.iro.hr/hr/razvoj-visokog-obrazovanja/kolumna/>