

Privatne škole i obrazovna politika u Hrvatskoj

Denisa Krbec

Fakultet ekonomije i turizma
"Dr. Mijo Mirković", Pula
Sveučilište u Rijeci

Izvorni znanstveni članak
UDK: 37.014.37.058(497.5)
Primljeno: svibanj 1999.

Definiranjem "privatne škole s pravom javnosti" u hrvatskom je obrazovnom sustavu otvoren proces institucionalizacije javnog interesa na kvalitativno novim načelima. Decentralizacijom, komercijalizacijom i potom privatizacijom kvalitativno se povećavaju mogućnosti različitih organizacijskih rješenja u obrazovanju.

U radu je predstavljen analitički okvir definiranja obrazovne politike u tranzicijskim uvjetima. Istodobno se proces privatizacije prati kao oblik društvene inovacije u funkciji promjena u obrazovanju.

Ključne riječi: obrazovna politika, privatne škole, regulacija, društvene inovacije, Hrvatska

TRANZICIJA I PROMJENE U OBRAZOVANJU – UVODNE NAPOMENE

Društvene su promjene postupno utjecale na promjene u koncepcijskom i pedagoškom pristupu obrazovanju. Iako započeti uz početne otpore u primjeni kvalitativno različitih organizacijskih rješenja, procesi uvođenja eksperimentalnih programa u javne škole i osnivanja privatnih škola odvijali su se, dijelom, i pod utjecajem poznatih alternativnih pedagoških koncepcija reformne pedagogije (Matijević, 1994.:73).

Djelovanje inovacijskih škola u okvirima eksperimentalnih programa, prema rješenjima Ministarstva prosvjete i športa Republike Hrvatske, naznačilo je začetke pluralizma u javnom školstvu. Stoga je u okviru procesa (de)regulacije – pored formiranja dualnog školskog sustava – potrebno, također, razlikovati školski od pedagoškog pluralizma. Dok se pod pedagoškim pluralizmom razumiju aktivnosti vezane uz organizaciju nastavnog procesa u školama, odnosno primjenu raznovrsnih izvornih koncepcija reformne pedagogije tipa Montessori, Steiner, Freinet i drugih, pojmom pluralizma školstva obuhvaća se cjelina političkih i organizacijskih rješenja u sustavu obrazovanja,

koja trebaju djelotvorno¹ pridonijeti promjenama u demokratskom društvu. Obrazovanje koje kao "oblik kulturne politike treba prepoznati ... zahtjeve odgovornog građanstva u postmodernom trenutku, gdje su demokratizacija kulture i ekonomije u funkciji potreba ... države i njezinih političkih institucija" (Usher-Edwards, 1994.:215–216) nužno pretpostavlja pluralizaciju školstva. Proces *decentralizacije* i dijelom *komercijalizacije*, koji javnu "konfekcijsku školu" (Matijević, 1994.:460) trebaju organizacijski i didaktički prilagoditi suvremenim zahtjevima, i procesi *privatizacije*, kojima se (prema iskustvima dualnih obrazovnih sustava) kvalitativno povećava raznovrsnost organizacijskih rješenja, u osnovi predstavljaju komplementarne procese usmjerene zajedničkom cilju: slobodi i raznovrsnosti odgoja i obrazovanja.

Osim prava na slobodu obrazovanja i temeljnih postavki zakona koji reguliraju obrazovnu djelatnost, a iz kojih proizlaze pravo na obrazovanje i osobni razvoj te materijalni uvjeti njezinog vršenja, Europski forum za slobodu u obrazovanju (*European Forum for Freedom in Education*) ističe kako su pluralizmu školstva u "slobodnom i otvorenom obrazovnom sustavu" svojstveni elementi inovativnosti u politici obrazovanja i progresivnosti u razvoju

¹ Pojam "djelotvornosti" izveden je prema vrijednosti djelotvornosti-ekonomičnosti regulacije "u tom smislu da njezina konkretizacija ovisi uvijek od interesa koji se kroz regulativni sistem ostvaruju" (Pusić, 1989.:214).

školskih modela. Iako su oni pod utjecajem dvaju različitih motivacijskih usmjerenja u oblikovanju i primjeni obrazovne politike, u obrazovnim se reformama primjenjuju gotovo usporedno.²

ALTERNATIVE U OBRAZOVNOJ POLITICI – TEORIJSKI OKVIR

“Zašto su danas uopće važne, zanimljive, korisne i atraktivne različite ‘alternativne škole’, privatne inicijative, neformalno obrazovanje i eksperimentalni pokušaji u odgoju i obrazovanju?”
(Previšić, 1998.:148)

Analički okvir regulacije

Promjene u regulaciji djelatnosti od posebnog društvenog interesa odražavaju se i u obrazovnoj politici. Oblike privatizacije u

obrazovnom sustavu uvjetuju funkcije obrazovanja – transmisija kulturnih uzoraka, politička, ekonomska i selektivna funkcija, kao i inoviranje obrazovanja u smislu prilagodbe društvenim promjenama³ – od kojih je pri izboru mogućih alternativnih oblika (modela) privatizacije školstva nužno ocijeniti značenje:

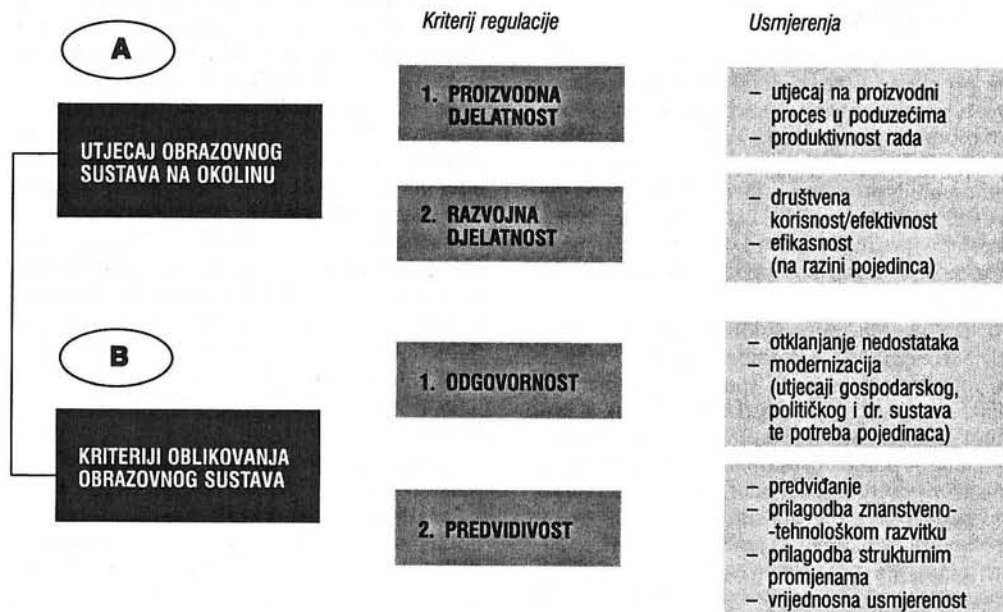
a) selektivne (socijalne) funkcije – s vidika oblikovanja socijalne politike u djelatnosti obrazovanja i

b) ekonomske funkcije, kojom se regulira struktura radne snage uz osiguranje kvantitete i kvalitete vještina (*skills*) nužnih u procesu modernizacije.

Privatizacija u gospodarstvu i strukturalna prilagodba u novonastalim tržišnim uvjetima gospodarenja utječu na programsko usmjerenje “aktivnog društva” u obrazovnoj djelatnosti.

Slika 1.

Hipotetički model za utvrđivanje ciljeva regulacije obrazovnog sustava



² Morris tumači postojanje dvaju motivacijskih usmjerenja, i to na individualnoj i kolektivnoj razini, kao potrebu njihova ravnopravnog uključivanja u proces obrazovne reforme. Tako navodi “s jedne strane, želje učenika koji pokazuju visoku kvalitetu sposobnosti i znanja i, s druge strane, nastojanja da (obrazovni, op. D. K.) sustav ohrabri sve učenike u razvoju njihovih potencijala” kao orijentacije komplementarne u svojoj osnovi (Morris, 1996.:430).

³ Klasifikacija funkcija obrazovanja P. Musgravea obuhvaća pet temeljnih analitičkih područja. Njihov se utjecaj istražuje prema stupnju međuzavisnosti promatranih pojava (Krbec, 1996.).

Kriterije regulacije obrazovnog sustava nužno je, stoga, sistematizirati u odnosu na dva osnovna prilazišta različitih vrijednosnih usmjerenja. Takav pristup omogućuje formiranje analitičkog okvira istraživanja uzročnosti veze između obrazovanja i društva u cjelini. Istodobno, pri ocjeni značenja alternativnih oblika organizacije školstva treba prihvatiti i stavove prema kojima "svo školovanje nije obrazovanje, niti je svo obrazovanje školovanje", kao i da su sve "aktivnosti države najvećim dijelom ograničene na školovanje" (Friedman, 1992.:93).

Društvena regulacija se u obrazovnoj djelatnosti provodi u okvirima postojeće strukturiranosti školstva, uz primjenu kriterija proizvodnje (A.1.) odnosno razvitka (A.2.) kada su predmet istraživanja oblici eksterne racionalnosti obrazovnog sustava (A) ili kriterija odgovornosti (B.1.), odnosno predvidivosti (B.2.) u istraživanjima interne racionalnosti obrazovnog sustava (B).

Privatizacijski procesi u hrvatskom obrazovnom sustavu slijede strategiju privatizacije u cjelini. Pod utjecajem osnovnih tendencija u društvenom razvoju oblikovanje obrazovne politike slijedi, prije svih, tendenciju prijelaza iz državno-planske na tržišnu regulaciju djelatnosti. Iako se u teorijskim raspravama pojavljuju različiti pristupi koji pojmu privatizacije pridaju značenje "alternativnih oblika", "sredstava revitalizacije djelatnosti", "optimalne privatizacije" i drugih, proces privatizacije ipak predstavlja proces promjena, prije svega u vlasničkim odnosima na područjima socijalne politike, ali i otvaranja mogućnosti proizvodnje usluga u privatnom ili djelomično privatnom (mješovitom) sektoru s krajnjim ciljem optimalizacije kvalitete pružanja obrazovnih usluga u oba vlasnička sektora.

Uvažavajući kriterije regulacije, u dualnim se obrazovnim sustavima uloga privatnih škola utvrđuje u odnosu na: (1) mogućnosti osnivanja privatnih škola, (2) stupanj obveznosti formiranja *curriculum*a, (3) participaciju u proračunskom financiranju i (4) mehanizme državne kontrole (nadzora).

U hrvatskom školstvu privatizacija se odvija istodobno u nekoliko smjerova regulacije obrazovne djelatnosti. Osnivanje i djelovanje "privatnih škola s pravom javnosti" ograničeno je formalnim zahtjevima za:

□ razinom zadovoljavanja pedagoškog standarda (nastavno osoblje, prostor, oprema),

□ uključivanjem obveznog dijela nastavnih programa (formalni oblik *curriculum*a) i

□ osiguranjem (minimuma) kvalitete obrazovnih rezultata (obrazovno postignuće mjerljivo standardnim oblicima testiranja i ocjenjivanja).

Osim privatnih škola, koje gotovo u pravilu njeguju neki od alternativnih pravaca obrazovanja, ili na kvalitativno drugačiji način pristupaju obrazovnom procesu, ne treba isključiti mogućnost primjene alternativnih rješenja unutar javnog školstva. Elementi koji povećavaju mogućnosti institucionalizacije različitih filozofijskih pristupa obrazovanju i alternativnih pokreta, kao što su prostorna dostupnost (izbor škole prema blizini ustanove), neeksluzivnost, mala ili neznatno veća proračunska sredstva (mjerena visinom povećanja troškova po učeniku), kraći vremenski razmak za promjene u programima i sl., a koje Erikson objedinjuje pojmom "privatizacije javnih škola", analitički su značajni pri ocjeni društvene uloge privatnih škola u sustavu koji trpi utjecaj tranzicijskih promjena (Erickson, u: Levy, 1986.).

Strategijske odrednice

Proces uvođenja alternativnih oblika u postojeći obrazovni sustav uvjetuje promjene u četiri osnovna pravca:

1. većoj (institucionalnoj) diversificiranosti školstva s povećanim mogućnostima izbora (programska diversifikacija);

2. ograničavanju/optimalizaciji veličine obrazovnih ustanova u funkciji kvalitete nastavnog procesa (reduciranje broja tzv. mamutškola i alokacija obrazovnih sadržaja na veći broj manjih ustanova ili odjela),

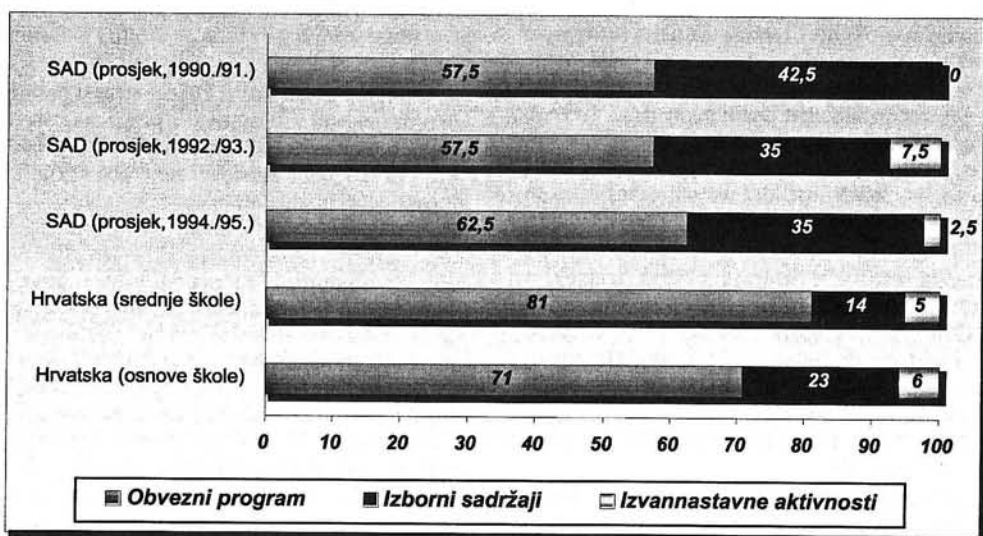
3. jačanju uloge mladih kao subjekata obrazovnog proizvodnog procesa i

4. promjeni uloge škole u osobnom razvoju pojedinca u okviru koje i ostale društvene institucije, prije svih obitelji, trebaju također imati odgovornu ulogu.

Kompleksna uloga suvremene škole, dodatno otežana promjenama koje pogađaju društva u tranziciji, pretpostavlja promjene i u vrijednosnom sustavu. Vrijednosni okviri moraju obuhvatiti potrebu širenja odgovornosti osobnog razvoja na ostale dijelove društva. Različita su istraživanja ukazala na potrebu "oblikovanja okoline mladih, (koja će biti)... sastavljena od nekoliko pojedinačnih institucija, a ne

Slika 2.

Tjedno opterećenje učenika prema vrsti programa
(komparativni pristup u % ukupnog tjednog fonda sati)



Izvor: – za SAD: izvedeno iz DeMarrais – LeCompte, 1995.:77.
– za Hrvatsku: Krbec, 1999.

samo institucije kakva je škola danas”.⁴ Roditelji, nastavnici, rukovodstva škole i, konačno, mladi u suvremenim društvima iskazuju pojedinačne potrebe za izvannastavnim sadržajima. Tzv. “pokret izvrsnosti” (*excellence movement*) u SAD-u je potaknuo jačanje standarda osobnog razvoja učenika kroz stalnu preraspodjelu tjednih nastavnih i izvannastavnih obveza (Slika 2.). Mehanizmima “pokreta” se želi utjecati na (1) stalno jačanje kriterija za napredovanje učenika, (2) promjene u pristupu standardnom testiranju (*Scholastic Aptitude Test* – SAT), (3) utvrđivanje nadležnosti u “proizvodnom” dijelu obrazovnog procesa i (4) naglašavanje odgovornosti nastavnika u odnosu na rezultate postignute u standardnom testiranju (Bennett DeMarrais – LeCompte, 1995.). Stoga se suradnju učenika, nastavnika i roditelja mora pratiti u funkciji transformacije obrazovanja.

Izborni sadržaji (dodatni programi) i izvannastavne aktivnosti obuhvaćaju prosječno 29,0% osnovnoškolskog i 18,4% srednjoškolskog *curriculum*a privatnih škola u Hrvatskoj. Razlike u strukturi pojavljuju se zbog relativno visokog udjela posebnih i individualnih programa koji – iskazani u ukupnom broju sati po razrednim odjelima – znatno podižu prosjek udjela u strukturi nastavnog programa u privatnim osnovnim školama.

PRIVATNE ŠKOLE U HRVATSKOJ

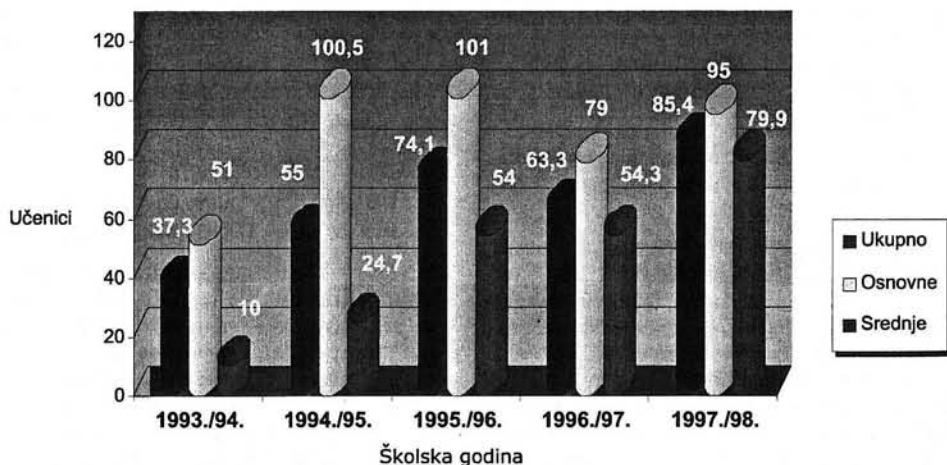
Razvoj privatnog školstva u Hrvatskoj započinje 1991. godine osnivanjem privatne tvrtke za pružanje obrazovnih usluga “Pitagora” u Puli (prema odredbama Zakona o samostalnom obavljanju privrednih djelatnosti⁵). Pedagoški pristup je obuhvaćao učenje osnovnoškolskih nastavnih sadržaja matematike i fizike.

⁴ Završno izvješće panel-studije pod naslovom “Odrastanje” (izv. *Youth Transition to Adulthood* u: Campbell i dr., 1985.:399) ukazuje na potrebu promjene pogleda na školu u razvijenim državama, koje su već prešle početnu fazu razvoja alternativnih oblika u školstvu. S obzirom na brzinu tijeka i prihvaćanja promjena u našem školskom sustavu, smatram poželjnim uključiti takva razmišljanja u slijed analitičkih prilazišta.

⁵ Čl. 14. Zakona o samostalnom obavljanju privrednih djelatnosti osobnim radom (*Narodne novine* 19/1990.) utvrđuje nadležnost općinskog organa za izdavanje rješenja o upisu u registar radnji radnom čovjeku koji ispunjava uvjete za obavljanje pri-

Slika 3.

Prosječan broj učenika privatnih škola



Izvor: vlastito istraživanje.

primjenom metode rješavanja problema (*solving*). Individualni pristup učenicima u malim skupinama omogućio je da kroz 13 organiziranih tečajeva u tijeku trogodišnjeg rada (1991.-1994.) ukupno 340 učenika iskaže značajan napredak u znanjima matematike i fizike. Stečena su iskustva omogućila prerastanje "Pitagore" u prvu privatnu osnovnu školu u Hrvatskoj "Juraj Dobrila", koja je osnovana 13. kolovoza 1993. i započela radom 10. rujna 1993. godine prema Rješenju Ministarstva kulture i prosvjete Republike Hrvatske.

Nakon osnivanja Prve privatne osnovne škole "Juraj Dobrila" u Puli i prve srednje škole - Srednje ekonomske škole "BIG" u Splitu 1993. godine, uslijedilo je intenziviranje procesa privatizacije u hrvatskom školstvu.⁶ S početnih 7 razrednih odjela i ukupno 112 učenika školske 1993./94. godine, broj privatnih škola se povećava već u školskoj godini 1994./95., naročito u srednjem školstvu. Privatne škole u školskoj 1994./95. godini polazi 275 učenika u 15 razrednih odjela, od čega 73,1% u osnov-

nom i 26,9% u srednjem školstvu. Intenziviranjem procesa privatizacije školstva u sljedeće tri školske godine (od 1994./95. do 1996./97.) bilježi se rast broja učenika osnovnih škola za 49,8%, a srednjih škola za 413,5%. U privatnim se školama obrazuje 696 učenika u ukupno 40 razrednih odjela. U školskoj godini 1996./97. u Hrvatskoj su djelovale ukupno 23 privatne škole s pravom javnosti, od toga 13 privatnih škola čiji su osnivači fizičke osobe (u daljnjem tekstu: privatne škole) i 10 privatnih škola, a osnivači su vjerske zajednice (vjerske škole). U osnovnom školstvu je djelovalo 5 privatnih škola (21,7%), dok ostalih 18 (ili 78,3%) čine privatne srednje škole. U sljedećoj školskoj godini zadržana je istovjetna struktura u privatnom školstvu, u kojem djeluje već 56 razrednih odjela s ukupno 940 učenika (do promjena dolazi tijekom 1998. godine).

U istom je razvojnem razdoblju značajno praćenje povoljnijeg prosječnog broja učenika po razrednom odjelu u privatnom u odnosu na javno školstvo. Nastavni rad u manjim odjeli-

vredne djelatnosti osobnim radom. Općinski organ temeljem diskrecijskog prava odlučuje o poslovnoj sposobnosti, zadovoljavanju propisanih zdravstvenih uvjeta, utvrđuje radni status i stručnu spremu odnosno stručnu osposobljenost fizičke osobe prema čl. 8. istog zakona.

⁶ U daljnjem je tekstu za privatne škole s pravom javnosti, a osnivači su fizičke osobe korišten naziv "privatne škole", a za privatne škole s pravom javnosti čiji je osnivač vjerska zajednica "vjerske škole". Vjerske škole nisu bile predmetom istraživanja zbog specifičnosti njihova financiranja.

ma se ističe kao jedna od specifičnosti organizacije *curriculum* u privatnim školama: privatne osnovne škole obrazuju prosječno 16,6 učenika, a privatne srednje škole 18,1 učenika po razrednom odjelu, dok se u javnim školama obrazuje prosječno 30,3 učenika po jednom razrednom odjelu (podatak se odnosi na školsku 1996./97. godinu).

Trend kretanja prosječnog broja učenika-korisnika obrazovnih usluga u privatnim školama u Hrvatskoj je sljedeći:

Dok je prosječan broj upisanih u osnovne škole smanjen za 5,5% (sa 100,5 u 1994./95. na 95 u 1997./98.), u srednjem školstvu raste za značajnih 323,5% (od 24,7 u 1994./95. na prosječno 79,9 učenika u školskoj godini 1997./98.). Prikazani je trend posljedica osnivanja privatnih osnovnih škola s malim brojem učenika (OŠ "Kreativni razvoj" i OŠ "Nandi" u Zagrebu), koje podržavaju konceptijski pristup vlasnika/osnivača škola usmjerenih oblikovanju i provedbi individualnih nastavnih programa, odnosno zadovoljavanju razvojnih i spoznajnih potreba svakog pojedinog učenika.⁷ Istodobno, osnivanje specijaliziranih srednjih škola, koje uz obvezni *curriculum* imaju specifično razrađene dopunske i izvannastavne programe, utjecalo je na značajno povećanje prosječnog broja upisanih učenika, čiji se broj ipak zadržava na razini standarda popunjenosti dvaju razrednih odjela.

Analiza veličine privatnih škola prema broju učenika ukazuje na njihovu neravnomjernu zastupljenost: škole do 50 učenika zastupljene su 27,3%, škole od 50 do 100 učenika također sa 45,5%, dok škole sa 100 do 150 učenika sudjeluju sa 18,1%, a više od 150 učenika ima jedna srednja škola u strukturi privatnog školstva. Komparacijom istovrsnih veličina škola u privatnom školstvu SAD-a uočava se zastupljenost 16 % škola s manje od 50 učenika, dok je onih s brojem od 50 do 150 učenika 34% od ukupnog broja privatnih škola (Cookson, u: Walford, 1992.:60). Udio broja upisanih učenika-korisnika usluga pojedinih privatnih škola u Hrvatskoj omogućuje njihovo rangiranje prema veličini škole. Privatne su škole raspoređene između najzastupljenije Srednje zuboteh-

ničke škole – Dental centra "Marušić" u Splitu, koju polazi 19,2% od ukupnog broja upisanih učenika u privatnim školama i najslabije zastupljene Osnovne škole "Nandi" u Zagrebu (3,2%), koja je započela radom u školskoj 1996./97. godini dijelom s učenicima izraženih psihofizičkih smetnji, a čije psihomotorne sposobnosti zahtijevaju izvođenje programske nastave.

DRUŠTVENE INOVACIJE U FUNKCIJI PROMJENA U OBRAZOVANJU

Unatoč kratkom razvojnom razdoblju djelovanja privatnih škola u Hrvatskoj, postupno se prihvaćaju nastojanja njihovih osnivača da nastavni programi privatnih škola (kao osnovnih tako i srednjih) budu oblikom *društvene inovacije* (*social invention*: Whitty, 1985.) u tranzicijskim uvjetima. U njima se odražavaju razlozi izbora i vrijednosne orijentacije prema obrazovanju kao "proizvodu" koji se nudi korisnicima (obrazovnih) usluga (Krbec, 1999.:4).

Unatoč početnim, većinom organizacijskim teškoćama, obrazovna je djelatnost dijelom oslobođena privatizacijskih zapreka koje pogađaju ostale djelatnosti. Kao i u ostalim djelatnostima socijalne politike (prije svih zdravstvu, socijalnoj skrbi i stanovanju), zadovoljavanje potreba za obrazovanjem je ujedno i kriterij regulacije vršenja djelatnosti. Stoga privatizaciju obrazovanja u Hrvatskoj treba pratiti kao proces "pomicanja javnih zadataka" prema "institucijama koje su financirane priložima", pri čemu je osnovni strateški cilj takvog društvenog procesa decentralizacija odlučivanja i upravljanja službom sukladno visini udjela u njezinu financiranju. Ofte dodatno tumači potrebu decentralizacije na sljedeći način: "I ovdje je osnovni strateški cilj eliminiranje dileme unutar države: financijski teret i onaj o odlučivanju treba da se pomaknu sa središnje državne razine na sferu trenutnih sudionika, na one na sceni. ... Očigledno je da relativna ekonomska snaga ovih 'sudionika' određuje kako će se opterećenja i prednosti postupno rasporediti" (Ofte, 1988.:107-108).

U sadašnjem razvojnom trenutku primjena privatizacijskih modela u obrazovanju ovisi o

⁷ U promidžbenom materijalu Prve privatne osnovne škole u Zagrebu "Kreativni razvoj" navodi se osnovna stratezijska usmjerenost vlasnika škole, koji pod podnaslovom "Ciljevi i pedagoška koncepcija" pojašnjava: "Budući da razredni odjeli ne broje više od 15 učenika, u nastavnim je strategijama malo vremena posvećeno frontalnom učenju. Osim izrade izvedbenog nastavnog programa, dosta je pozornosti posvećeno izradi individualnih programa za svakog učenika ...".

stupnju ekonomske sposobnosti, ali i motivacijskog usmjerenja osnivača ustanova, s jedne strane te mogućnostima javne potpore, s druge strane. Prevladavanjem početne faze procesa privatizacije, u kojoj je omogućen prijenos proizvodnje usluga s javnih na privatne obrazovne ustanove, započeta je faza širenja privatnih inicijativa u školstvu Hrvatske.

Reregulacija i pravo na jednakost u obrazovanju – naznake mogućih rješenja

Istovrsni ciljevi djelovanja privatnih škola u obrazovnom sustavu pretpostavljaju regulativne zahvate u pravcu osiguranja jednakosti obrazovnih mogućnosti. U tom je smislu otvoreno pitanje pristupa javne pomoći privatnom školstvu u obrazovnoj politici Hrvatske. Mehanizmi financijske potpore obiteljima čija djeca pohađaju neku od privatnih škola, u različitim se dualnim obrazovnim sustavima koncentriraju oko dvaju modela kvaziprivatizacije, od kojih oba predstavljaju značajno različite oblike djelomičnog prijenosa vlasničkih prava s javnih na privatne obrazovne ustanove. To su:

A/ s gledišta prijenosa obrazovnih usluga na privatne ustanove u smislu prijenosa prava na vršenje javne službe: model koncesionirane javne službe;

B/ s gledišta javne (državne) potpore, odnosno subvencije obveznoga programskog dijela ustanovama s pravom javnosti: model (obrazovnih) *vaučera* ili model poreznog "kreditiranja" u visini izdvajanja za školarinu (*tax tuition credits*).

Koncesije

Model koncesionirane javne službe u školstvu (kraće: koncesije) predstavlja ugovorni prijenos obrazovnih usluga na posebne ustanove. Institutom koncesije (preuzetim iz formulacije oblika kvaziprivatizacije u gospodarskim ili infrastrukturnim djelatnostima⁸) ugovorni odnos slijedi provedbu natječajnog postupka, čiji je naručitelj u pravilu država, odnosno jedinice lokalne samouprave. Za razliku od gospodarskih, u obrazovnoj djelatnosti kon-

cesiju daje država kroz suglasnost (rješenje) Ministarstva prosvjete i športa, kojim se utvrđuje poštivanje obveze izvođenja zajedničkog dijela nastavnog plana i programa, kao i osnovni elementi pedagoškog standarda.

Uvođenjem koncesija u školstvu omogućuje se primjena različitih pedagoških pristupa u izvođenju obveznog dijela nastavnog plana i programa te inoviranje usluga u dodatnim, dopunskim i izvannastavnim programima. Budući da koncesija ujedno znači potpunu autonomnost i odgovornost u upravljanju ustanovom, ona predstavlja svojevrsan oblik administrativne racionalizacije. Stoga je model koncesionirane javne službe prije svega organizacijski oblik vršenja službe, a s ciljem zadovoljavanja posebnog društvenog interesa (čl. 1., st. 2. Zakona o osnovnom školstvu), na kojem počiva i kontrola državnih organa (organa javne uprave) koji uvjetuju javnu službu i ustupaju koncesijska prava privatnom (-im) licu (-ima). Osnivač (vlasnik) stječe subjektivno javno pravo na korištenje službe u vlastito ime (za razliku od službenika ili dužnosnika, koji ju vrše po svom položaju u organu državne uprave), ali istodobno vrši i socijalnu funkciju podređujući svoj privatni (poduzetnički) interes općem interesu.

U obrazovnim sustavima razvijenih država, koji su strukturirani podjelom na javne i privatne (nejavne, neovisne) škole, naglašena je ovisnost o državnim upravnim organima. Iako su, npr. u Velikoj Britaniji, privatne škole definirane kao neovisne (*independent*) obrazovne ustanove, rezultati istraživanja upućuju na zaključak kako "tržišni odnosi nisu ohrabрили diversificiranost nastavnih programa (*curriculum*), pedagoških pristupa, organizacije i korisnika, pa čak i ugleda škole". Oni su, naprotiv, umanjili vrijednost alternativnih pristupa u prilog porastu moći vladajućih modela" (privatnih škola s općim programskim sadržajima, tzv. *grammar schools*, op. D.K.), (Apple, 1999.:9).

Oblik kvaziprivatizacije putem koncesija u hrvatskom školstvu omogućuje:

□ uvođenje izbornih programa i izvannastavnih sadržaja (često uz primjenu alternativ-

⁸ Prvi primjer regulacije koncesijskih prava susreće se u Zakonu o koncesijama (*Narodne novine* 18/90.) s izmjenama i dopunama Zakona (*Narodne novine* 61/91.) kojim su propisane mogućnosti i postupak davanja dozvola (koncesija) za korištenje bogatstava i dobara u općoj upotrebi za obavljanje usluga u gospodarskim djelatnostima stranim ili domaćim fizičkim ili pravnim osobama. Zakonske odredbe (uvjeti osnivanja, programska usmjerenost, način korištenja, radni uvjeti) čine osnovu Ugovora o koncesiji između koncesionara i koncedenta.

nih pedagoških pristupa) tržišno konkurentnih ne po sadržaju već po kvaliteti stečenih znanja;⁹

□ prilagodbu institucionalne izgrađenosti i njenog prostornog/regionalnog razmjesta potrebama i zahtjevima korisnika obrazovnih usluga (s gledišta oblikovanja obrazovne politike nužno je pri tome naglasiti značenje primjerene prostorne disperzije obrazovnih ustanova u cilju ostvarivanja načela jednakosti mogućnosti u pristupu);

□ ulaganje privatnog kapitala u obrazovnu djelatnost (u potpunom odsustvu proračunskog financiranja) utječe na kvalitativne promjene (inoviranje) obrazovne tehnologije; ulaganja u suvremena nastavna pomagala predstavljaju također dodatne mogućnosti ustanove u tržišnoj utakmici, što će zasigurno u bliskoj budućnosti povratno utjecati na ugled škole.

Vaučeri u obrazovanju

Različito od modela koncesije, model obrazovnih vaučera – kao drugi (hipotetički) oblik kvaziprivatizacije u obrazovnoj djelatnosti – predstavlja jedan od načina usmjerenih k ozbiljenju načela jednakosti mogućnosti u pristupu (dostupnosti). Vaučer je oblik financijske potpore korisniku, a ne javnim ili privatnim izvođačima obrazovnih usluga. Iako Apple sustav vaučera i poreznih olakšica (*tax tuition credits*) u školstvu naziva mogućnostima oblikovanja školstva po uzoru na idealizirane ekonomije slobodnog tržišta, a u okolnostima potpunog proračunskog financiranja i donacija u javnom školstvu (Apple, 1999.), vaučeri predstavljaju moguća rješenja problema financiranja školstva, naročito zbog:

a) jačanja pokreta za povećanje "standarda" u školama i isticanja osnovnih ciljeva oblikovanja *curriculum* u kojima je prisutan proces (centralizirane) kontrole programa i nastavnika, kao i

b) povećanog pritiska gospodarskog sustava i privatnog poduzetništva na ciljeve obrazovnog sustava.

Izvorno¹⁰ zamišljen kao garancija roditeljima da će njihovo dijete polaziti osnovni stu-

panj obrazovanja kroz naknadu iznosa školarine za izabranu školu, vaučer-sustav je doživio mnoge pozitivne (povećana mogućnost izbora) i negativne (povećanje klasne, a u SAD i rasne diskriminacije) kritike. Nadomješten je 1971. godine programom "Izjednačavanja moći obitelji" (*Family Power Equalizing, FPE*), koji je uveden kao supstitut za cijenu školovanja (školarinu) u obliku porezne olakšice obiteljima školske djece. Zagovornici vaučera krajem 1990.-tih naglašavaju nužnost njegove jedinstvene primjene, dostupne svim roditeljima čija djeca polaze neku od javnih škola. Zahtjev za univerzalnošću se dopunjuje slijedećim prednostima: "pored činjenice da se smanjuju izdvajanja po učeniku, vaučerom je moguće pokriti i dio troškova *profit-making* škola koje nude visoku kvalitetu obrazovanja ... U tim slučajevima inovacijama u *obogaćivanju* proizvoda uskoro bi se moglo nadomjestiti obvezne dijelove programa" (Friedman, 1995.:5).

Neovisno o dijelom negativnim učincima u obrazovnim sustavima industrijski razvijenih zemalja, teorijske rasprave ocjenjuju uvođenje vaučera mogućnošću povećanja dostupnosti i izbora škole. Povećanje mogućnosti školskog izbora, naročito u trenutku nekonkurentnosti privatne škole – koja je prisiljena kroz institut školarine nadomjestiti i nedostatna sredstva za materijalne troškove – omogućilo bi uvođenje jednog od mehanizama javne (državne) potpore školskom sustavu:

A/ poreznih olakšica u visini troškova školovanja djeteta ili

B/ obrazovnih vaučera, kojima se participira u dijelu ili u cijelosti troškova školarine u izabranoj školi s pravom javnosti (*izv. state-approved school*).

Budući da vaučer predstavlja oblik financijske potpore korisnicima obrazovnih usluga, s gledišta obrazovne politike treba istaknuti moguće prednosti njihove primjene:

□ vaučeri predstavljaju potporu korisnicima slabije kupovne moći;

□ u većoj je mjeri ostvareno načelo dostupnosti obrazovnim uslugama;

□ nesumnjivo je da takav sustav potpore direktno utječe na povećanje slobodnog i željenog izbora obrazovnih usluga;

⁹ "Fakultativni programi znače slobodu izbora, a kada se izaberu, postaju obveza u tekućoj školskoj godini koja se aneksom ugovora o školovanju posebno vrednuje i uspjeh iz tog nastavnog predmeta ulazi u opći uspjeh učenika" – iz promidžbenog materijala "Manero" Privatne hotelijersko-turističke škole s pravom javnosti pod nazivom "Vaš izbor budućnosti" (1995.)

¹⁰ Vaučer-plan je 1955. godine predložio glasoviti američki ekonomist Milton Friedman sa čikaškog sveučilišta.

□ u obrazovnim sustavima, u kojima se primjenjuje, primjena vaučera povećava utjecaj korisnika (potrošača) na razinu kvalitete usluga, čime se neutralizira monopolistički položaj javnih službi na području obrazovne djelatnosti.

Uvođenje sustava obrazovnih vaučera kao financijske potpore (*financial assistance*) obiteljima slabije kupovne moći predstavljao bi značajan korak k uspostavi osnovnih elemenata socijalne politike na području školstva. Međutim, ostvarivanje veće dostupnosti i mogućnosti izbora među (konkurentnim) obrazovnim ustanovama pretpostavlja razvijenost tržišnih odnosa, i to prije svega zbog: (1) prosudbe o kvaliteti usluga (pod uvjetom dovoljne informiranosti roditelja o svim elementima školovanja u pojedinoj obrazovnoj ustanovi), (2) programske diversifikacije unutar ustanova istovrsnog programskog usmjerenja, kao i (3) usklađenosti ponude usluga i njihove cijene (školarine + dodatni troškovi).

Dok se u razvijenim zemljama vode rasprave o "ponovnom uvođenju"¹¹ takmičarskih motiva, obrazovni sustavi u tranzicijskim uvjetima trpe promjene tržišnih odnosa koje nameću potrebu financijske potpore obiteljima ograničenih (ispodprosječnih) mogućnosti. Obrazovni vaučeri ili, alternativno, porezne olakšice u iznosu školarine nesumnjivo nude povoljno rješenje čime bi poticaj takmičarskom duhu i profitom usmjerenih motivacijskih aktivnosti u "proizvodnji" obrazovnih usluga omogućio zadovoljavanje tražene razine potreba učenika i njihovih roditelja.

UMJESTO ZAKLJUČKA

U odsustvu alternativnih pristupa u javnom školstvu¹² ukazuje se nekoliko značajnih karakteristika privatizacijskih procesa koji, s gledišta socijalne politike, mogu utjecati na

rješavanje sljedećih društvenih (a time i obrazovnih) nedoumica:

□ uloga alternativnih škola u školovanju učenika koji ne mogu sa željenim uspjehom svladati nastavni plan i program u javnoj školi ili ga iz drugih razloga nisu u mogućnosti pratiti;

□ individualni pristup u radu nastavnika usporedo s povećanjem neovisnosti u tijeku učenja (uloga specifičnih organizacijskih oblika *curriculum*);

□ otvorenost prema običajnim i, općenito, kulturnim utjecajima okoline u kojoj škola djeluje;

□ optimalna veličina škole koja može zadovoljiti prethodne kriterije; maksimiziranje zadovoljstva učenika, roditelja, nastavnika i ostalog stručnog vodstva škole uz minimaliziranje svih oblika utjecaja, koji izlaze iz okvira kontrole djelovanja javnih službi.

U odsustvu financijske potpore privatnim školama, njihovu je ulogu moguće utvrditi isključivo u okvirima oblikovanja tržišta obrazovnih usluga. Tržišna se konkurentnost privatnih škola ističe u odnosu na različitosti programskih usmjerenja, organizaciju nastave i izvannastavnih aktivnosti, primjenu selekcijskih mehanizama pri upisu (ili primjenom mehanizama za postizanje pozitivne diskriminacije ili potpuno odsustvo selekcije) te stalno praćenje rada i napredovanja učenika.

Postizanje tržišne efikasnosti, međutim, odražava se na financijskoj sposobnosti privatne škole da optimalno uskladi strukturu svojih prihoda s kvalitativnim zahtjevima obrazovnog procesa za kojeg se opredijelila. Mogućnosti održavanja postojećih i uvođenja novih organizacijskih modela zahtijeva uključivanje različitih oblika društvenih priloga (*social contributions*) koji izravno smanjuju visinu udjela školarine u prihodima škole.

¹¹ Najnovija istraživanja tržišnih odnosa u školstvu ukazuju na povijesnu (razvojnu) uvjetovanost ponovnog uvođenja (*reintroduced*) takmičarskih motiva u obrazovanje kako bi nastavnici i školska administracija ponovno dobila moćan poticaj udovoljavanju potreba učenika (Coulson, A. J. (1996.). *Markets Versus Monopolies in Education: The Historical Evidence*. Tempe, Arizona State University: Education Policy Analysis Archives, 4 (1996) 9:[.htm]; Chavis, B. (1994.). *A Native Perspective on Choice*, in: Billingsley, K. L. *Voices on Choice*. San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy; Cookson, P. W. (1994.). *School Choice: The Struggle for the Soul of American Education*. New Haven: Yale University Press; Payne, R. (1993.). *Poverty Limits School Choice in Urban Settings*. *Urban Education* 28 (1993.) 3:281-299; Shanker, A.-Rosenberg, B. (1992.). *Politics, Markets and American Schools: A Rejoinder*, in: Kane, P. R. (ed.) *Independent Schools, Independent Thinkers*. San Francisco: Jossey-Bass i mnoga druga.

¹² O alternativama u javnom školstvu moguće je govoriti samo u dijelu eksperimentalnih škola i pojedinih programa, koji su statistički nereprezentativni u ukupnom uzorku javnih škola. Međutim, oni imaju i funkciju magnet-škole s obzirom na činjenicu da njihov tržišni položaj pruža niz pogodnosti u odnosu na povećane troškove školovanja u privatnim školama takvog tipa.

LITERATURA

- Apple, M. W. (1999.) Rhetorical Reforms: Markets, Standards and Inequality. *Current Issues in Comparative Education*, 1 (2) (April: forthcoming).
- Bennett DeMarrais, K., LeCompte, M. D. (1995.) *The Way Schools Work. A Sociological Analysis of Education*. New York: Longman Publishers USA.
- Campbell, R. et al. (1985.) *The Organization and Control of American Schools*. Columbus: Merrill.
- Friedman, M. (1992.) *Kapitalizam i sloboda*. Zagreb: Globus, Školska knjiga.
- Friedman, M. (1995.) Public Schools: Make them Private. *Briefing Paper* No. 23. Washington: CATO Institute.
- Krbec, D. (1999.) *School Choice and Organizational Diversity: Transitional Consequences of Educational Deregulation*. The Third International Conference on "Enterprise in Transition". Wien-Split: The World Bank Group, DAAM International; Faculty of Economics (May: forthcoming).
- Krbec, D. (1996.) Funkcije obrazovnog sustava, u: Zoričić, Đ. i sur. *Ljudski potencijali u gospodar-*
- skom sustavu*. Pula: Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković", str. 71-80.
- Levy, D. et al. (1986.) *Private Education. Studies in Choice and Public Policy*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Matijević, M. (1994.) *Alternativne škole*. Velika Gorica: UNA-MTV.
- Morris, D.R. (1996.) Institutionalization and the Reform Process: A System Dynamics Perspective, *Educational Policy* 10(4):427-447.
- Offe, C. (1988.) Proturječnosti države blagostanja, *Socijalna politika* XLIII (3-4):95-109.
- Pusić, E. (1989.) *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus.
- Previšić, V. (1998.) Doprinosi "alternativnih škola" kvaliteti odgoja i obrazovanja, u: *Kvaliteta u odgoju i obrazovanju (The Quality in Education and Teaching)*. Zbornik radova. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Pedagoški fakultet, str. 148-154.
- Usher, R., Edwards, R. (1994.) *Postmodernism and Education*. London: Routledge.
- Walford, G., ur. (1992.) *Privatne škole. Iskustva u deset zemalja*. Zagreb: Educa.

Summary

PRIVATE SCHOOLS AND EDUCATIONAL POLICY IN CROATIA

Denisa Krbec

Having defined "private accredited schools", the Croatian educational system has opened up a process of the institutionalisation of public interests on entirely new principles. Decentralisation, commercialisation and also privatisation have increased the possibilities for various organisational solutions.

In this paper, the author presents an analytical framework for defining educational policy in the conditions of transition. At the same time, the process of privatisation has been monitored as a form of social innovation to be utilised when introducing changes in education.

Key words: educational policy, private schools, regulation, social innovations, Croatia.