

# KOMPARATIVNI UČINAK PRORAČUNSKE TROŠKOVNE UMJESTO INVESTICIJSKE PARADIGME NA RAZVOJNU FUNKCIJU ZNANOSTI I VISOKOG OBRAZOVANJA

Ivo DRUŽIĆ \*

*U radu se analiziraju učinci selektivnog odabira komparativnih pokazatelja sustava znanosti i visokog obrazovanja koji se rabe kao argumentacija različitim pristupima reformi hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja. Konzistentan model obrazovno-znanstvenog sustava u bitnome ovisi o cjelovitosti korištene statističke dokumentacije i objektivnosti propitivanja ključnih argumenata. Rad upućuje na potrebu respektiranja vremenske dimenzije u pristupanju pojedinih zemalja EU. Različito vrijeme učlanjivanja stavlja u različit položaj, primjerice, šest članica prve zajednice utemeljene 1951., od Republike Hrvatske koja je 2013. postala 27. zemlja članica EU-a. Razlika se posebno odnosi na dužinu razdoblja, a time i na brzinu i kvalitetu prilagodbe europskim kriterijima s jedne strane, kao i na mogućnost ugradnje specifičnih nacionalnih interesa u europske politike s druge strane. Stoga i uspješnost provedbe europske strategije u znanosti i visokom obrazovanju ne može biti mjerena linearnim kriterijima. Posebno se razmatra utjecaj selektivnosti komparativnih statističko-financijskih pokazatelja, definiranoj u terminima „prosvjetiteljske“ arbitrarnosti, „meritokratske“ ogluhe i „birokratskog“ voluntarizma, na učinkovitost i održivost prijedloga reforme sustava znanosti i visokog obrazovanja.*

*Bitno je, osobito za Hrvatsku kao novopridošlicu za „europski stol“, razumjeti kako strategija EU-a nije preuzimanje nacionalnih politika visokog obrazovanja, nego stvaranje konkurentnog tržišta (i visokog obrazovanja). A kako na tržištu „velika riba jede malu“, prilagođavanje hrvat-*

---

\* Prof.dr.sc. Ivo Družić, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet  
(E-mail: idruzic@efzg.hr)

*skog sustava visokog obrazovanja i znanosti europskim standardima nije samo borba za opće podizanje kvalitete istraživanja i obrazovanja. Štoviše, ono ima smisla samo ako je u funkciji pronalaska i razvoja tržišnih „niša“ hrvatske konkurentnosti na europskim i izvaneuropskim tržištima visokog obrazovanja i istraživanja.*

**Ključne riječi:** *znanost, visoko obrazovanje, proračun, razvoj, investicije*

## 1. UVOD

Komparativna analiza omiljeno je sredstvo dokazivanja nezadovoljavajućeg stanja gotovo svih koji se bave hrvatskim sustavom znanosti i visokog obrazovanja.

Ona je argument onima koji na pokazateljima znanstvene produktivnosti, inovativnosti i međunarodne vidljivosti nalaze reformsko uporište, koje temeljni problem vidi u sustavu obilježenome znanstvenom uravnilovkom, umjesto fokusiranja na izvrsnost i konkurentnost. U ovoj intelektualnoj matrici primaran je problem sustav, dok je njegovo financiranje sekundarnog značenja. Stoga bismo ga mogli nazvati parcijalnim pristupom. On se otprilike svodi na tvrdnju kako su postojeća (proračunska) sredstva zadana veličina. Ona nisu dovoljna, ali nakon provedbe systemske/strukturne reforme i uklanjanja neracionalnosti, ta će sredstva biti dovoljna.

Komparativna je analiza argument i onima koji također prihvaćaju kritičke ocjene funkcioniranja sustava, ali stavljajući ih u kontekst vrlo nepovoljnih nacionalnih trendova u financiranju znanosti i visokog obrazovanja. Ovdje je problem financiranja „ravnopravan“ problemu sustava. Ovaj pristup, koji bi se mogao nazvati integralnim, drži kako su usvojena Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije i na njoj planirane reforme, neprovedive ukoliko reforma sustava kao „lice“ nema i konkretne proračunske stavke kao njeno „naličje“. Polazište je višegodišnje smanjivanje izdvajanja koja zbog razmjera devastacije sustava povećano proračunsko izdvajanje čini ne samo stavkom nego i pretpostavkom uspjeha potrebnih reformi.

I jedan i drugi pristup potvrdu svoje „istine“ traže i u europskim statistikama. Baratanje istim činjeničnim poljima, da bi se proizvele često oprečne interpretacije, upozorava na barem tri izvorišta nesuglasja.

Prvi se odnosi na problem primjenljivosti, drugi na problem metodologije i treći na problem selektivnosti.

## **2. PRIMJENLJIVOST LINEARNIH KRITERIJA UČINKOVITOSTI NA RAZLIČITU DUŽINU ČLANSTVA U EUROPSKIM INTEGRACIJAMA**

Problem primjenljivosti ponajprije se odnosi na različito vrijeme prijema u članstvo pojedinih zemalja. Zemlje koje su ranije ostvarile članstvo u europskim integracijama imale su više vremena za pripremu i prilagodbu. Osobita je prednost bila daleko veća mogućnosti da vlastite nacionalne standarde i interese „neokrnjene“ ugrade i kao zajedničke europske vrijednosti kada je integraciju činilo 6, od trenutne situacije kada je čini 27 zemalja.

### *2.1. EUROPSKA ZAJEDNICA ZA ŽELJEZO I ČELIK (ECSC) – 1951. – 1957.*

Šest zemalja (Belgija, Francuska, Zapadna Njemačka, Italija, Nizozemska i Luksemburg) utemeljile su 1951. prvu europsku integraciju nazvanu „Zajednica za ugljen i čelik“ (European Coal and Steel Community (ECSC)). Ova prva integracija, nastala na materijalnim i duhovnim ruševinama Europe nakon Drugog svjetskog rata bila je vrlo daleko od bilo kakve koordinacije politike visokog obrazovanja. U procesu njezinog osnutka dominirala su tri pitanja, povezana s činjenicom da je ekonomski život Zapadne Europe kao industrijske regije bio u to vrijeme povezan s ugljenom i čelikom kao ekonomskom egzistencijalnom bazom. Prvo je bilo pitanje kako spriječiti obnavljanje njemačke ekonomske/industrijske dominacije, a time i destabilizacije regije (Zapadne) Europe (Hudson, 2016.). Drugo „pitanje“ bio je hladni rat između Zapada, pod vodstvom SAD-a, i Istoka, pod vodstvom bivšeg SSSR-a. Osobito „zainteresirane“ za ovaj problem bile su Sjedinjene Američke Države, smatrajući kako se ratom razjedinjena Europa ne može učinkovito suprotstaviti opasnosti, ne samo mogućem vojnom prodoru komunizma nego i njegovom ideološko/političkom prodoru jer su komunističke stranke bile vrlo blizu pobjede na parlamentarnim izborima u Italiji i Francuskoj. Stoga su, među ostalim, pokrenule Marshallov plan pomoći poslijeratnoj obnovi Europe, uvjetujući da se „do jučer“ zaraćene države, poput Francuske i Njemačke, međusobno dogovore i zajednički apliciraju za program pomoći (Družić, I., 2008.). Treće je pitanje povezano s naporom da se iznađe europski model kojim bi se „kontrolom“ Njemačke nakon Drugog svjetskog rata izbjegao neuspjeh saveznika nakon završetka Prvog svjetskog rata, kada je bila okupirana/demilitarizirana Rursko-saar-ska oblast u Njemačkoj, što je doprinijelo dolasku Hitlera na vlast. „Izlaz“ je ponuđen u deklaraciji Roberta Schumana, tadašnjeg francuskog ministra

vanjskih poslova. Schuman je kao „pobjednik“ u Drugom svjetskom ratu ponudio Njemačkoj kao „poraženoj“ državi sporazum o zajedničkoj proizvodnji ugljena i čelika, što bi onemogućilo nove ratove. Proizvodnja bi bila pod nadzorom nadnacionalnog Visokog povjerenstva – High Authority HA (Schuman, 1950.). Ovaj prvi oblik integracije naslijedila je 1957. Europska ekonomska zajednica (EEC), mada je ECSC formalno postojao do 2002. (Blacke, 2002.).

Sam povijesni učinak ECSC-a govori u prilog drugim razlozima njezinog osnutka od onog formalno navedenog, kao što je stvaranje zajedničkog tržišta za željezo i čelik. Stvaranje nadnacionalnog HA nije bitno utjecalo na ponašanje nacionalnih vlada. Ono je uglavnom imalo ulogu tek kada bi SAD trebao „jednog“ partnera preko kojeg bi koordinirao „dumpišku“ politiku europskih kompanija na svom tržištu. Tu „vanjsko-političku“ ulogu HA je imao i u zaštiti (subvencioniranju) europskih proizvođača kada bi došlo do viška globalne ponude čelika (Alter/Steinberg, 2007.).

Bitna za ocjenu „primjenljivosti“ usporedbe učinaka „starih“ i „novih“ članica EU-a u obrazovno-znanstvenoj politici jest činjenica da su već tada definirana načela funkcioniranja zajednice i uspostavljene institucije: Visoko povjerenstvo (High Authority-HA), Zajednička skupština (Common Assembly), Posebno vijeće (Special Council) i Sud pravde (Court of Justice) (CVCE, 2015.). Napretkom integracijskih procesa transformirale su se i institucije. Visoko povjerenstvo (HA) preoblikovano je u Europsku komisiju (European Commission-EC). Zajednička skupština transformirana je u Europski parlament (European Parliament - EP). Posebno vijeće postalo je Vijeće (ministara) Europske unije (Council of European Union – CEU). Sud pravde preimenovan je u Sud pravde Europske unije (Court of Justice of European Union – CJEU) (Lex Europa, 2017.). Iako tada znanost i obrazovanje nisu bili dio integracijske politike, nego sektori u isključivoj nadležnosti nacionalnih vlada, ovo razdoblje ima posredan učinak i na ove djelatnosti. To se posebno odnosi na osiguranje i promociju nacionalnih/državnih interesa u integracijskim institucijama i njihovoj politici. Manje zemlje, kao primjerice Nizozemska, podržavajući Njemačku u nastojanjima da se stvori stvarno zajedničko tržište i ukinu nacionalne barijere (carine i zabrane), nasuprot Francuskoj koja je zagovarala nacionalnu suverenost, mogle su postati „jezičac na vagi“ u prilog jačanju zajednice. Takva je mogućnost bitno smanjena u današnjoj EU sastavljenoj od 27 članica. Pored toga, „rane“ članice od početka su stvarale „pravnu stečevinu“ te unosile svoja iskustva i potrebe u zajedničke dokumente. Time su mogle snažnije utjecati, kako na „optimalizaciju“ vlastitih interesa, tako i na konkretne mjere zajedničke politike, formiranje zajedničkih tijela, njihov sastav i nadležnost. Osobitost „starosjedilačkog“ statusa je i u značajnoj ulozi u

kreiranju „europske agende“, odnosno strategiji kreiranja zajedničkih politika i diktiranju tempa njihove realizacije, uključujući i vrijeme kada će politike obrazovanja i istraživanja postati ne samo nacionalna nego i nadnacionalna (europska) stvar. Na primjeru ECSC-a moguće je razabrati i dio ograničenja s kojima se susreće komparativna analiza pri ocjeni učinaka i rezultata, primjerice Belgije i Hrvatske, u različitim područjima primjene europskih politika.

## 2.2. *EUROPSKA EKONOMSKA ZAJEDNICA (EEC) – 1957. – 1992.*

U 25 godina, od formiranja do tranzicije u Europsku uniju (European Union – EU), Europska ekonomska zajednica (European Economic Community - EEC) prošla je različite etape i odnose između zemalja članica i njihove integracije. Ipak, zajednički je nazivnik svim etapama postupno jačanje europskih (nadmacionalnih) u odnosu na nacionalne institucije.

### 2.2.1. *STVARANJE ZAJEDNIČKOG TRŽIŠTA 1957. – 1970.*

Integracijske europske ambicije rastle su usporedno s razvidnim ekonomskim oporavkom i rastom. Tako je 1957. istih šest članica formiralo Europsku ekonomsku zajednicu (EEC), poznatu i pod nazivom Zajedničko tržište (Common Market). Novoformirana integracija u svoj je sastav inkorporirala i ECSC i novoformiranu Europsku atomsku komisiju (Euratom) koja je trebala koordinirati proizvodnju atomske energije, mada je Euratom formalno funkcionirao kao samostalna institucija „paralelna“ EEC-u (Roberts, 2017.).

Glavno područje integracijskih procesa u ovom razdoblju jest ekonomija. Međusobnim sporazumima članice su se dogovorile ukinuti carine pa je EEC postala carinska unija. Proces međusobnih sporazuma između članica i usklađivanje njihovog odnosa prema uvozu iz trećih zemalja tekao je postupno tijekom šezdesetih godina, a završio je 1968. (Groeben, 1968.). Ekonomski još značajniji proces jest kreiranje Zajedničke poljoprivredne politike (Common Agricultural Policy – CAP). Pokušaji koordiniranja poljoprivredne politike trajali su još od osnivanja ECSC-a, ali je prvi sporazum potpisan tek nakon osnivanja EEC-a i više rundi pregovora 1959. godine (Acrill, 2000:31). Ekonomski rast tijekom 1960-ih godina, potpomognut i carinskom i poljoprivrednom politikom EEC-a, postao je glavni argument potrebi intenziviranja integracijskih procesa i njihovog značenja u srazu s Istočno-europskim projektom koji je promovirao bivši SSSR. Ostala područja i sektori zemalja članica

nisu bili predmetom integracijskog interesa. Tako je i obrazovanje i istraživanje bilo u isključivoj nadležnosti nacionalnih država, bez bilo kakvog oblika koordinacije unutar EEC-a.

### 2.2.2. PRVA PROŠIRENJA EEC-A I „ULAZAK“ OBRAZOVANJA U INTEGRACIJSKU AGENDU 1971. – 1983.

Početak sedamdesetih godina završava razdoblje obnove, stabilnosti i rasta koje je u Zapadnoj Europi trajalo gotovo 25 godina, od završetka Drugog svjetskog rata 1945. godine. Natjecanje dvaju sustava u Europi, kapitalizma u Zapadnoj i socijalizma u Istočnoj, bilo je snažan dodatan motiv kojim se željela dokazati uspješnost jednog pred drugim sustavom pa je pitanje ekonomskog rasta postalo i važno političko pitanje. To je rezultiralo i izravnim angažiranjem države u gospodarstvu (Družić, 1992.). Na Istoku je uplitanje države uvođenjem centralnog državnog planiranja bilo izravno u pokušaju supstituiranja tržišta. Na Zapadu je ono poprimilo oblik „mekog“ indikativnog planiranja kojim država (u dogovoru sa sindikatima i poslodavcima) ne ukida nego korigira tržišne nesavršenosti.

No početkom sedamdesetih godina rast se usporava i počinje stagnacija, koja se ratovima na Bliskom Istoku i skokom cijena nafte pretvara u krizu. Krizi se pridružuje i rastući problem zaštite okoliša, problem osiguranja hrane i energije. To je pak dovelo do brojnih prognostičkih studija i razrade „crnih“ scenarija. Ugledne skupine stručnjaka, među kojima i skupine nobelovaca, kao primjerice Rimski klub pod vodstvom J. Tinbergena, prognozirale su pravu katastrofu 2000. godine zbog rasta stanovništva i nedostatka energije (Družić, 2000.).

Europska ekonomska zajednica našla se suočena s krajem „zlatnog razdoblja“. Carinska unija je, stvaranjem unutarnjeg tržišta na kojem su se domaće industrije zemalja članica „lagodno“ razvijale iza visokih carinskih barijera koje su sprječavale konkurenciju, iscrpla svoj razvojni potencijal skokom cijena nafte. Taj je skok, među ostalim, otvorio i pitanja energetske učinkovitost i zaštite okoliša. U pitanje je dovedena i djelotvornost zajedničke poljoprivredne politike koja je, visokim subvencijama i uvoznim kvotama, pretvorila EEC od uvoznika u proizvođača viškova poljoprivrednih proizvoda (Družić, 1997.).

Stoga je početak sedamdesetih godina prošlog stoljeća nametnuo pitanje tržišnog otvaranja, širenja tržišta i osobito konkurentnosti. Širenje zajedničkog tržišta započelo je ulaskom Velike Britanije, Danske i Irske 1973., čime je EEC postala ekonomska zajednica devetorice, što je povećalo unutarnje tržište

za 60-ak milijuna potrošača. Problem pak tržišnog otvaranja prema svjetskom tržištu u prvi je plan doveo pitanje konkurentnosti, a pitanje konkurentnosti u osnovi se svodi na pitanje produktivnosti faktora. S jedne je strane konkurentnost radne snage odnosno proizvodnost rada. S druge strane je „proizvodnost“ strojeva i opreme što je usko povezano s tehnološkim napretkom, automatizacijom i robotizacijom proizvodnih procesa. To zapravo „sužava“ pitanje produktivnosti faktora na pitanje sposobnosti i kvalificiranosti radne snage. Time obrazovanje i istraživanje postupno izlaze na „scenu“ ekonomskog razvoja. Veća obrazovanost povećava individualnu produktivnost zaposlenika s jedne strane. S druge strane rast obrazovanosti radne snage čini preduvjet inovativnosti i tehnološkom napretku kojim se povećava „produktivnost“ strojeva i opreme.

Tijekom sedamdesetih godina, pod utjecajem ovih i drugih realnih životnih pitanja zemalja članica, obrazovanje, a kasnije i istraživanje, postupno ulazi u agendu i programe rada tijela i komisija EEC-a. Pri tome valja imati na umu kako je i ranije bilo i pokušaja i aktivnosti postavljanja nekih pitanja iz područja obrazovanja na razinu zajednice. Već 1961. godine u dokumentu poznatom kao „Bonska deklaracija“ članice su se opredijelile za kooperaciju koja se treba posebno „proširiti na područja obrazovanja, kulture i istraživanja“ (Economic Community, 1961.). Ovo načelno opredjeljenje uskoro je transformirano i u konkretne stavove i odluke. Članice su uočile kako je za njihov pojedinačan uspješan razvoj potrebno i mjerama na razini zajednice osigurati punu zaposlenost, poduzeti aktivnosti prilagodbe vještina (kvalifikacija) radne snage općoj ekonomskoj situaciji i tehnološkim promjenama koje uzrokuju takve strukturne promjene u pojedinim sektorima ekonomije zbog kojih je žurno potrebno rješavati probleme nužnih dodatnih kvalifikacija i rekvalifikacije (Council EEC: 1963.) To se posebno odnosi na pitanja kvalifikacija industrijskih radnika (varioci, automehaničari) i farmera odnosno međusobnog priznavanja stručnih (zanatskih) kvalifikacija koje su se stjecale „uz rad“ (vocational training), dakle nisu bile rezultat formalnog srednjeg ili visokog obrazovanja (Watts, Sultana, McCarthy, 2010: 91).

Uzimajući u obzir ove, ne samo praktične poteze nego i „vizionarske“ projekcije tijekom 1960-ih, programski i institucionalno prepoznatljiva aktivnost definiranja obrazovne politike na razini EEC-a započinje 1971. godine sastankom ministara obrazovanja tadašnjih šest članica. Usvajaju se „Smjernice za stručno osposobljavanje (vocational training) putem kooperacije u polju obrazovanja“ sastavljene od pet elementa: međusobnog priznavanja diploma (kvalifikacija industrijskih radnika i farmera op.a), utemeljenja Europskog sveučilišnog instituta, suradnje u području visokog i srednjeg obrazovanja, uspostave Europskog centra za razvoj obrazovanja i uspostave prekograničnih

institucija visokog obrazovanja (De Wit, Verhoeven, 2001:7). Problem osjetljivosti odnosa između nacionalne suverenosti i europskih potreba u obrazovnoj politici bjelodan je po metodi kojom se „točka ravnoteže“ postupno pomiče u korist europske politike. Najprije se pristupa znanstvenoj obradi problema, čiji je rezultat maksimalno „europeiziranje“. U ovom konkretnom slučaju to je bio „Janne report“. Izvještaj, među ostalim, naglašava ne samo potrebu harmonizacije obrazovnih sustava nego i promociju europskih vrijednosti, što uključuje i „korekciju udžbenika povijesti kako bi se uklonile pristrane nacionalističke interpretacije koje bi mogle stvarati neprijateljske i pogrešne prosudbe“ (Janne, 1973:52). Pristup je, dakako, izazvao burne reakcije, tako da je Komisija morala naglasiti kako se ne radi o „razvoju zajedničke politike u obrazovanju kakva je promovirana u ostalim sektorima, niti se radi o pokušaju harmoniziranja strukture i sadržaja obrazovnih sustava što bi bilo –za žaljenje i nerealno–, (European Commission, 2006.). Umirujući „skeptike“ koji su strepili od gubitka nacionalnog suvereniteta u obrazovanju, Komisija je ipak u stvarnosti uspjela utrti put sve intenzivnijoj harmonizaciji, ponajprije 1973., kada je, paralelno s proširenjem Zajednice u koju su ušle Velika Britanija, Irska i Danska utemeljen poseban „Direktorat za obrazovanje i stručno osposobljavanje“. Potom je 1976. godine nakon, kako smo vidjeli, gotovo petogodišnjih priprema, usvojena Rezolucija Vijeća ministara obrazovanja koja obuhvaća „Akcijski program u polju obrazovanja“ (European Council, 1976.). Akcijski program nije imao obvezujuću snagu. Međutim, njegov je sadržaj razvidno otvorio novu etapu, jasno naznačivši šest prioriteta obrazovne politike unutar Zajednice: obrazovanje djece radnika imigranata u Zajednicu, uspostava čvršće suradnje obrazovanih sustava zemalja članica, usklađivanje i povezivanje stručne dokumentacije i statističkih podataka na razini Zajednice, suradnja u području visokog obrazovanja, učenje stranih jezika i osiguranje jednakih šansi odnosno mjera socijalne politike koji omogućuju lakši pristup obrazovanju socijalno deprivilegiranih (Canakya, Kutlub, Cebeci, 2015.).

### 2.2.3. POČETAK NADNACIONALNIH PROCESA U OBRAZOVANJU 1983. – 1992.

Proces „klatna“ kojim se integracijski obrasci kreću između „guranja“ na razini tijela EEC-a i „blokiranja“ na razini pojedinih nacionalnih sustava, nastavlja se i tijekom osamdesetih godina, ali s opazivim napretkom pro-europske politike. To se posebno vidi u tretmanu „Akcijskog programa u polju obrazovanja“. Naime, njegovo provođenje u početku je praktički blokirano



pozivanjem na osnivački akt koji ograničava politiku Zajednice isključivo na ekonomsku kooperaciju pa je za dio članica prepuštanje dijela ovlasti u obrazovanju europskim tijelima bilo neprihvatljivo. Osobito se to odnosi na područje visokog obrazovanja, gdje su, kako smo vidjeli, bila uspostavljena tijela na razini EEC-a, ali u praksi nije bilo značajnijeg napretka u prvoj polovici osamdesetih, osim pilot programa razmjene studenata.

No sredinom osamdesetih godina dolazi do triju značajnih pomaka u „europiziranju“ obrazovanih sustava zemalja članica, kojih je, ulaskom Grčke, Španjolske i Portugala, bilo dvanaest.

Prvi je pomak „sazrijevanje“ ideje o potrebi jačanja zajedničke europske obrazovne politike i europskih obrazovanih institucija i programa pod utjecajem visoke i dugotrajne nezaposlenosti koja je postala opće europski problem. Kako se nije radilo o kratkoročnoj (frikcijskoj) nego o dugoročnoj (strukturnoj) nezaposlenosti (McConell, Brue, Macpherson, 2017.), u prvi plan je izbilo pitanje kvalificiranosti (obrazovanosti) radne snage za rad na novim tehnologijama. To je pak rezultiralo stavom kako obrazovanje može biti snažna poluga u borbi protiv nezaposlenosti.

Drugi je krupan pomak donošenje „Jedinstvenog europskog akta“ (Single European Act) 1986. godine. Njime je učinjena ozbiljna revizija „Rimskog sporazuma“ iz 1957., odnosno osnivačkog akta EEC-a. Donošenje akta nije samo program uspostave jedinstvenog (umjesto zajedničkog tržišta) do 1992. godine. On obuhvaća nove ovlasti u monetarnoj, socijalnoj i politici istraživanja (znanosti), kao i u području zaštite okoliša i vanjskoj politici. Puni učinak razvidan je u pravu Zajednice na kreiranje jedinstvenog budžeta vlastitim, umjesto sredstvima financijskih doprinosa članica. „Nadnacionalni“ karakter promjena u funkcioniranju EEC-a potvrđen je pravom Europskog parlamenta da sudjeluje u zakonodavnoj aktivnosti (European Parliament, 2018.).

Treći je krupan pomak uspostava europskih programa u visokom obrazovanju, od kojih je najpoznatiji Erasmus (**Eu**Ropean **C**ommunity **A**ction **S**cheme for the **M**obility of **U**niversity **S**tudents). Europski obrazovni programi logičan su nastavak prethodnih dvaju pomaka od kojih je prvi proizašao kao životna nužnost rješavanja ekonomske krize i nezaposlenosti, a drugi kao institucionalizacija te „nužnosti“. Erasmus je usvojen 1987. kao program razmijene studenata nakon žestoke borbe između članica. Naime, zemlje koje su već imale bilateralno uspostavljene, razvijene i financirane programe razmjene studenata (uglavnom Velika Britanija, Njemačka i Francuska) protivile su se „europskom“ programu koji je podrazumijevao i (za njih) dodatnu financijsku obvezu. No program je ipak zaživio i tijekom dvadeset pet godina, u razdoblju od 1987. do 2012./13., obuhvatio oko 3 milijuna studenata (European

Commission, 2014.). Možda je najveći učinak Erasmusa stimulativna politika u uspostavljanju europskog sustava obrazovanja. Naime, korištenje sredstava Erasmusa uvjetovano je osiguranjem priznavanja rezultata studiranja u inozemstvu. To pak znači da su institucije uključene u programe mobilnosti morale uvesti ECTS (European Credit Transfer System) sustav koji je precizirao jedinstveno godišnje studijsko opterećenje od 60 ECTS bodova (Teichler, Gordon, Maiworm, 2000.). Dakle, već se kasnih osamdesetih godina uspostavlja u obliku pilot programa ono što će kasnije činiti bit Bolonjskog procesa. Ovo posebno valja imati na umu kada se mjeri zaostatak Hrvatske u realizaciji Bolonjskog procesa i posredno zaostajanje kvalitete visokog obrazovanja.

### 2.3. *EUROPSKA UNIJA (EU) – 1992. – 2018.*

Tijekom devedesetih godina dolazi do tektonskih političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih promjena u Europi. Propašću bivšeg SSSR-a i socijalističkih režima u Istočnoj Europi započinje njihova tranzicija u demokratska društva i slobodne tržišne ekonomije i završava hladni rat. Proklamira se Europa bez granica, zasnovana na četiri slobode (kretanja): roba, usluga, ljudi i novca. Austrija, Finska i Švedska postaju nove članice 1995. godine, tvoreći Europu petnaestorice. Europska zajednica glavni je pokretač europskog „ujedinjavanja“ i to kombinirajući dva procesa. Tijekom devedesetih godina nastavlja se proces njezinog širenja koji praktički obuhvaća cijelu Zapadnu Europu. U Istočnoj Europi tijekom devedesetih godina zbiva se intenzivan proces svekolike tranzicije bivših planskih ekonomija koji je ujedno i (pred)pristupni proces za ulazak u europske integracije. I jedan i drugi proces zahtijevali su nov model koji se promovira transformacijom Europske ekonomske zajednice u Europsku uniju. Europska unija kreirana je Sporazumom o Europskoj uniji 1992. godine, kolokvijalno poznatim kao Sporazum iz Maastrichta. Retrospektivno gledajući, Sporazum je obilježio početak upravo kolosalnih promjena u Europi, a temelji su mu sljedeći:

- uspostavljanje europskog državljanstva, odnosno slobodno kretanje državljana zemalja članica
- uspostavljanje zajedničke vanjske i politike unutarnje sigurnosti
- uspostavljanje bliže suradnje policije i pravosudnih organa u kriminalističkim pitanjima
- uspostavljanje temelja jedinstvene europske valute-eura, utemeljenje Europske centralne banke (ECB), utvrđivanje kriterija za pristupanje jedinstvenoj valuti (razina inflacije, javnog duga, kamatne stope i tečaj).

Ovi temeljni kriteriji, poznatiji pod nazivom Maastricht,-ški kriteriji koji su uključili i precizno kvantificiranje (odnos javnog duga i BDP-a, limitirajuća visina proračunskog deficita), imali su funkciju održanja financijske stabilnosti i niske inflacije u zemljama članicama (European Central Bank, 2017.). No njihovo donošenje imalo je funkciju strateške pripreme velikog širenja EU-a koje bi obuhvatilo praktički čitavu Istočnu Europu. Kriteriji koje su zemlje potencijalne članice morale unaprijed ispuniti, osiguravali su ekonomsko-financijsku stabilnost EU-a koja je u relativno kratkom roku gotovo udvostručila broj stanovnika.

### 2.3.1. OBRAZOVNA POLITIKA KAO KONSTITUTIVNI DIO EUROPSKE INTEGRACIJE 1992. – 1999.

Sustav visokog obrazovanja i znanosti, odnosno istraživanja i inovacija, nastavio je „obazrivu“ strategiju postupne implementacije „europske orijentacije“ uz dvije bitne promjene. Prvo, bitno je reduciran otpor država članica formuliranju obrazovne politike na razini EU-a. Valja naglasiti da je obrazovna politika EU-a uglavnom koncentrirana na visoko obrazovanje. Drugo, zemlje članice sporazumom su spriječile daljnje uplitanje EU-a u nacionalnu politiku visokog obrazovanja (De Wit, Verhoeven, 2001.). To je praktički značilo da su se širili i rasli EU programi mobilnosti i suradnje, ali bez izravne intervencije u nacionalne sustave visokog obrazovanja.

Tako je 1994. Erasmus integriran u Sokrat program, Socrates Programme, (1995.-1999.), zajedno s Comenius programom namijenjen osnovnom i srednjem obrazovanju, Grundtvig programom obrazovanja odraslih, Lingua programom učenja europskih jezika te Minereva programom uvođenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija u obrazovani proces.

Valja naglasiti kako se Hrvatska i prije ulaska u Europsku uniju uključila u realizaciju svih ovih programa, što je svakako doprinijelo kasnijoj lakšoj integraciji u institucije EU-a. Tako su samo u 2011. EU fondovi sudjelovali s preko 38 milijuna kuna u realizaciji hrvatskog sudjelovanja u programima EU-a (vidi, primjerice, AMPEU, 2011.).

Značajno je za kasniju programsku politiku što ulazak, primjerice, Erasmusu pod širi „kišobran“ Sokrata nije narušio niti njegov niti identitet drugih programa, omogućujući kako njihov razvoj, tako i sinergijske efekte (Tiechler, 2002.).

Ovih pet programa namijenjeno je ostvarivanju pet ključnih ciljeva tadašnje obrazovne politike definiranih u Sokratu: jačanju europske dimenzije u

svim razinama obrazovanja, unapređenju znanja europskih jezika, promicanju mobilnosti i suradnje kroz obrazovanje, poticanju inovacija u obrazovanju, promicanju jednakih šansi u svim obrazovanim sektorima. Evaluacija rezultata, koja spominje skroman uspjeh i brojne probleme, nikako ne dovodi u pitanja opći uspjeh koncepta (Teichler, Gordon, Maiworm, 2000.).

Sokrat program praćen je Leonardo da Vinci programom započetim 1995., koji se koncentrirao na profesionalno stručno stjecanje i priznavanje kvalifikacija primjerice turističkih vodiča, europsko certificiranje licenci i akreditacija za rad u financijskom sektoru, europskom transportnom sustavu i slično. Kako su Leonardo da Vinci programi rezultirali i formalnim dokumentima koji su omogućavali (i uvjetovali) pristup određenim poslovima na pojedinim europskim tržištima rada, sam program bio je predmetom interesa oko mogućih koruptivnih radnji i zloraba (Buitenen, 2000.). Poduzimanjem odgovarajućih mjera, Europska je komisija povećavala transparentnost i daljnji napredak ovog programa.

Sama realizacija ovih programa upućuje i na neizrečene, ali bitne strateške interese EU-a, realizaciju kojih trebaju omogućiti i obrazovani programi. Naime, program Sokrat obuhvatio je preko 30 zemalja, odnosno više nego dvostruko od broja članica EU-a. To praktički znači kako su ti programi, među ostalim, bili i dio pripreme za ulazak u članstvo pojedinih zemalja. Pored toga, potičući mobilnost, postizala su se dva cilja. Prvo, širilo se obrazovno tržište osobito najrazvijenijih članica čiji su sustavi bili i najkvalitetniji privlačeći veći dio „mobilnosti“. Drugo, mobilnost je omogućavala i „regrutiranje“ kvalitetnih stručnjaka između međunarodnih studenata i njihovo zadržavanje nakon školovanja. Odnosno, to je mogao postati jedan od kanala privlačenje potrebne stručne radne snage koja Europskoj uniji nedostaje zbog nepovoljnih demografskih trendova.

Pri tome valja imati na umu kako se realizacija dugoročnih strateških ciljeva EU-a u području istraživanja i visokog obrazovanja tijekom devedesetih i dalje zbiva u okruženju složenih odnosa institucija EU-a i institucija nacionalnih država članica.

S jedne su strane nacionalne države zadržale kontrolu. Suradnja među državama u području visokog obrazovanja potpuno je dragovoljna. U ovom razdoblju nije se uspio uspostaviti zajednički okvir za međusobno priznavanje akademskih diploma na razini EU-a.

S druge strane, tijekom više od trideset godina (do 2000.), znatno je porastao utjecaj nadnacionalnih (EU) institucija i programa. To znači da su nacionalne države suočene sa stalnim i rastućim zadiranjem u njihovu odgovornost i nadležnost za visoko obrazovanje. Naime, nacionalne institucije visokog obrazovanja i dalje same odlučuju hoće li (i u kojim) europskim programima

sudjelovati. Na bitna je novost da institucije EU-a, ponajprije Europska komisija, imaju sada pravo razvijati vlastite poticajne programe, bez suglasnosti svih članica (De Wit, Verhoeven 2001.).

Bitno je, osobito za Hrvatsku kao novopridošlicu za „europski stol“, razumjeti kako strategija EU-a nije preuzimanje nacionalnih politika visokog obrazovanja, nego stvaranje konkurentnog tržišta (i visokog obrazovanja). A kako na tržištu „velika riba jede malu“, prilagođavanje hrvatskog sustava visokog obrazovanja i znanosti europskim standardima nije samo borba za opće podizanje kvalitete istraživanja i obrazovanja. Štoviše, ono ima smisla samo ako je u funkciji pronalaska i razvoja tržišnih „niša“ hrvatske konkurentnosti na europskim i izvan europskim tržištima visokog obrazovanja i istraživanja.

Prepoznavanje ova dinamike u ranom stadiju bitno je razumijevanje njezine „eksplozije“ u Bolonjskom procesu i kasnijem stvaranju Europskog prostora visokog obrazovanja (EHEA) s jedne i Europskog istraživačkog prostora (ERA) s druge strane.

### 2.3.2. *INSTITUCIONALIZACIJA EUROPSKOG SUSTAVA VISOKOG OBRAZOVANJA I BOLONJSKI PROCES 1999. – 2018.*

Primjenljivost ili linearna interpretacija trendova za svih 27 članica EU-a ima ograničenje u vremenskoj dimenziji. Različite godine pristupanja pojedinih zemalja EU-a stavljaju ih i u različit položaj prema EU glede odnosa nacionalne države u europske zajednice. Tako su „rane“ članice imale daleko više mogućnosti svoje nacionalne interese ugraditi u europsku platformu, što predstavlja dodatan izazov za nove članice poput Hrvatske glede mogućnosti oblikovanja vlastitih i razvojnih i obrazovanih konkurentnih niša u europskom i globalnom prostoru.

Veliki preokret započeo je 1999. godine potpisivanjem Bolonjske deklaracije ministara 29 europskih zemalja. Dokument od svega četiri stranice postao je temelj na kojem se već 20 godina gradi europski sustav visokog obrazovanja. Pored navođenja općih kulturnih vrednota i promocije bliskih odnosa između europskih zemalja, Deklaracija je neuobičajeno konkretna. Polazeći od specifičnog cilja povećanja međunarodne konkurentnosti europskog visokog obrazovanja, Deklaracija postavlja u kratkom roku, a najkasnije do 2010. godine četiri skupine konkretnih ciljeva:

- uspostavu sustava lako prepoznatljivih i usporedivih diploma, koje uključuju i „dodatak“ (Diploma Supplement), čime one postaju i europski dokument

- uspostavu dvaju ciklusa europskog visokog obrazovanja, preddiplomski i diplomski, uključujući i cjeloživotno učenje
- uspostavu „prenosivog“ sustava kredita (ECTS) kao potrebnog sredstva poticanja mobilnosti studenata
- poticanje mobilnosti studenata, nastavnika, istraživača i administrativnog osoblja (1999. Bologna Declaration).

Kako je devedesetih godina, ulaskom Austrije, Finske i Švedske bilo 15 članica Europske unije, razvidno je bilo kako je proces otvoren i drugim zemljama. Mehanizam koji je formalno omogućio ovakav model jest Europska kulturna konvencija, inače izvorno donesena 1954. kao jedan od akata formiranja Vijeća Europe (Council of Europe, 2013.). No ulazak u Vijeće Europe kao dio predpristupnog procesa za puno članstvo (svojevrсна „čekaonica“ EU-a) omogućio je pristupanje Bolonjskom procesu i zemljama koje nisu članice EU-a, koje su bile u procesu pristupanja, pa čak i onih koje nisu formalno članice kao što su Vatikan, Bjelorusija i Kazahstan (Council of Europe, 2018.). Trenutno su 48 i Europska komisija punopravni članovi Bolonjskog sporazuma (EHEA, 2018.). Hrvatska je vrlo rano, već 2001., pristupila Bolnjskom sporazumu, a uvođenje Bolonjskog procesa u hrvatski visoko-obrazovani sustav započelo je 2005. godine.

Prve godine Bolonjskog procesa, do svjetske financijske krize 2008., obilježio je optimizam i intenzivan rad zemalja potpisnica na reformama svojih nacionalnih sustava, kako bi se postigla što veća kompatibilnost i europsko „važenje“ nacionalnih diploma i potaknula mobilnost studenata i nastavnika kao dio opće aktivnosti na promociji europskih vrijednosti. Zaživio je i mehanizam redovitih konferencija europskih ministara obrazovanja svake dvije godine. Lisabonskom deklaracijom 2000. godine visoko je obrazovanje postalo okosnicom europskog razvoja odnosno ekonomije temeljene na znanju.

Kriza 2008. godine stvorila je novi kontekst Bolonjskog procesa. Politika štednje i proračunskih restrikcija imala je znatan utjecaj i na njegovu dinamiku, mada su neke zemlje ne samo zadržale nego i povećale razinu izdataka za obrazovanje i istraživanje. Rastuća nezaposlenost poremetila je ranije računice veze između ulaganja u obrazovanje i ekonomskog razvoja. Poseban je utjecaj imala nesigurnost glede rješenja krize. No ovaj je kontekst imao dva neočekivana učinka. Prvo, koliko god je kriza dovela u pitanje opći neoliberalni model ekonomije i dovela do povećane državne intervencije, toliko se na obrazovnom planu, pod utjecajem proračunskih ograničenja, počelo naglašavati značenje „tržišnih“ rješenja (Scott, 2012.).

Unatoč ovim i drugim izazovima ili upravo zbog njih, desetljetni napori rezultirali su (kao što je planirano u Bolonji 1999.) formalnim proglašenjem

Europskog prostora visokog obrazovanja - European Higher Education Area 2010. godine Budimpeštansko-bečkom deklaracijom europskih ministara obrazovanja (EHEA, 2010.). Konstatirajući uspjeh i međunarodnu afirmaciju EHEA-e te potičući daljnje aktivnosti na reformi i rastu kvalitete sustava visokog obrazovanja, učinjeni su i neki do tada ne toliko naglašeni iskoraci. Vjerojatno, i barem dijelom, kao odgovor na pretjeranu birokratizaciju i tržišnu orijentaciju visokog obrazovanja, ovdje se posebno naglašava značenje akademskih sloboda, autonomije i (socijalne) odgovornosti sustava (Točka 8. Deklaracije- Priopćenja). Naglašava se ključna uloga akademske zajednice, njezinog institucionalnog vodstva, nastavnika, istraživača i studenata (Točka 9.). Posebno je zanimljivo naglašavanje javne funkcije visokog obrazovanja i preuzimanja obveze ministara da osiguraju potrebna (javna) sredstva (Točka 11. Deklaracije- Priopćenja).

„Pariškim priopćenjem 2018.“ europskih ministara obrazovanja evidentira se dvadesetogodišnji put Bolonjskog procesa. No njime se navršava i gotovo pedeset godina dug proces postupnog ulaska obrazovanja u „mainstream“ politiku EU-a, tako da se od visokog obrazovanja sada očekuje ključna uloga u rješavanju gorućih pitanja od nezaposlenosti do političke polarizacije i radikalizma. Pri tome međusobno priznanje diploma, rast kvalitete i transparentnosti te mobilnosti ostaju i dalje bitni mehanizmi. Razvoj Bolonjskog procesa stavio je naglasak na tri bitne stvari. Prva je potreba multi/trans disciplinarnosti u kreiranju obrazovanih programa. Drugo je uvođenje kratkih (do godine dana) programa visokog obrazovanja koje time postaje „tro-stupanjsko“. Treći je poseban naglasak na cjeloživotno učenje (Paris Communiqué 2018.).

Kako vidimo, dugotrajnost i promišljenost napora u stvaranju jedinstvenog sustava visokog obrazovanja u Europi bitno utječe na poziciju pojedinih zemalja, a time i na učinkovitost reformskih procesa. Hrvatska, koja od 2001. sudjeluje u Bolonjskom procesu, što je „pojačano“ formalnim prijemom u članstvo 2013., ipak ima status „kasnog pristupnika“. Iako se intenzivno sudjeluje u kreiranju dokumenata, programa i zakona kojima se hrvatski sustav harmonizira s europskim procesima, bjelodanom postaje i glavna „unutarnja“ prepreka reformama. Hrvatska je (unatoč Budimpeštansko-bečkoj deklaraciji koja značajnim elementom izlaska iz krize drži povećano ulaganje u znanost i obrazovanje) krenula suprotnim smjerom (stagnacije i/ili smanjivanja ulaganja), što je reformski proces uvelike svelo na produciranje dokumenata i procedura bez realnih mogućnosti za napredak reformi. Spomenuti i nespomenuti čimbenici upozoravaju kako nije uputno primjenjivati linearne kriterije na ocjenu učinkovitosti obrazovnih reformi i provedbe Bolonjskog procesa na zemlje s različitom dužinom članstva u europskim integracijama, poglavito EU.

### 3. METODOLOŠKA KONZISTENTNOST I POUZDANOST KOMPARATIVNIH PODATAKA

Bez namjere detaljne analize metodologije prikupljanja podataka, njihove statističke obrade i analitičke interpretacije, što bi zahtijevalo posebnu studiju, ovdje ćemo se zaustaviti na dva primjera koji zahtijevaju pozorniju interpretaciju, jer se ne odnose samo na usporedbu stanja nego bi mogli biti i podloga analitičke ocjene na temelju koje se donose mjere obrazovne politike.

Prvi se primjer odnosi na potrebu izbjegavanja nedoumica i nesuglasica glede stvarne odnosno realne financijske pozicije znanosti i visokog obrazovanja te interpretacije statističke građe, a drugi na metode izračuna broja studenata i njihov posredan utjecaj na procjenu kvalitete institucija.

Komparacija financijskog položaja obrazovnih sustava obično, među ostalim, podrazumijeva odnos izdataka za obrazovanje i visinu Bruto domaćeg proizvoda (BDP) koji pojednostavljeno predstavlja vrijednost proizvedenih roba i usluga u nekom gospodarstvu tijekom godine dana, odnosno dodanu (novo stvorenu) vrijednost (Blanchard, 2017.). Usporedbe BDP-a između različitih zemalja najčešće se iskazuju u američkim dolarima (USD). To znači da se BDP ostalih zemalja, uključujući i Hrvatsku, izračunan u domaćoj/nacionalnoj valuti preračunava u USD ili neku drugu svjetsku valutu (u europskim usporedbama sve se češće koristi euro). Preračunavanje u USD uglavnom se odvija na dva načina.

Prva je da se BDP iskazan u kunama preračuna u USD po tečaju. Primjerice, ako je tečaj  $6 \text{ kn} = 1 \text{ USD}$  tada hrvatski BDP od 330 milijardi kuna iznosi 55 milijardi USD ( $330:6=55$ ). Međutim, ekonomska je analiza pokazala kako usporedbe korištenjem nominalnog/službenog tečaja često ne daju stvarnu sliku ekonomske snage odnosno životnog standarda u pojedinim zemljama što je stvarni smisao usporedbi. Zato se koristi druga metoda „pariteta kupovne moći-PPP“ računanja BDP-a.

Drugi je, dakle, način iskazivanja BDP-a u USD prema paritetu kupovne moći (BDP PPP). Vrlo pojednostavljeno računa se može li se ista količina dobara/usluga kupiti u USD u SAD-u i u nekoj drugoj zemlji u USD preračunatim u domaću valutu. To se obično radi konstruiranjem „košare dobara/usluga“ koje se uspoređuju. No princip je moguće vrlo pojednostavljeno prikazati na 1 robu. Tako je časopis Economist lansirao „Big Mac“ indeks uspoređujući cijene standardiziranog Macdonaldsovog proizvoda u različitim zemljama, polazeći od njegovog jednakog izgleda i sastava u bilo kojoj zemlji. Uzmimo primjer po kojem u SAD-u Big Mac košta 2,6 USD. Istodobno, u Hrvatskoj taj isti Big Mac košta 12 kn, što po službenom/nominalnom tečaju  $6 \text{ kn}=1\text{USD}$ , iznosi 2



USD, a to znači da za njegovu kupnju u Hrvatskoj realno treba oko 30% manje USD-a. To pak „signalizira“ da je tečaj kune „podcijenjen“ za 30%. Preneseno na makro razinu, znači da hrvatski BDP od spomenutih 55 milijardi izračunatih po nominalnom tečaju treba korigirati za razliku u kupovnoj moći od 30% pa bi on po PPP iznosio 71,5 milijardi USD.

Vraćajući se na naš primjer, vidimo da po UN statistici hrvatsko ukupno izdvajanje za obrazovanje (primarno, sekundarno i tercijarno) iznosi prosječno 2,6% BDP PPP u razdoblju 2005-2012. Prema hrvatskim podacima proračunska izdvajanja su prosječno 3,4% BDP-a (tekuće cijene) (vidi: Družić, 2017.). Razlika između ova dva postotka iznosi 0,9 odnosno 30%. U ovom bi slučaju vrlo pojednostavljeno to moglo značiti da je BDP po PPP 30% viši od „nominalnog“ izračunatog po tekućim cijenama odnosno nominalnom tečaju. Zbog toga je prikazani udio ukupnih izdvajanja za obrazovanje (primarno, tercijarno, sekundarno) u BDP po statistici UN za 30% niži od udjela hrvatskih tekućih proračunskih izdvajanja za obrazovanje u odnosu na BDP u nominalnim/tekućim cijenama. No kako iste metodološke napomene važe i za ostale zemlje, poredbena pozicija Hrvatske bitno se ne mijenja. Bez obzira na metodologiju, bjelodana proračunska devastacija hrvatskog obrazovnog sustava ima i imati će dugoročne nesagledive posljedice na razvoj hrvatskog intelektualnog kapitala kao potencijalno najznačajnijeg sastojka međunarodne konkurentnosti nacionalnog gospodarstva.

Drugi, naizgled bizaran, primjer odnosi se utvrđivanje broja studenata u pojedinim godinama. Tako primjerice u 2011. godini prema Eurostatu Hrvatska u sustavu visokog (tercijarnog) obrazovanja ima 154 000, a u 2012 157000 studenata. Istodobno, prema statistici Ministarstva znanosti odnosno Agencije za znanost i visoko obrazovanje (AZVO), poznatij kao ISVU sustav, Hrvatska u 2011. ima 197 418, a 2012. ima 188 285 studenata.

Prema nepotpunim saznanjima radi se o različitoj metodi prikupljanja podataka.

Podatci Eurostata prikupljaju se preuzimanjem podataka nacionalnih statističkih ureda, u ovom slučaju Državnog zavoda za statistiku RH. Državni zavod je u to vrijeme broj studenata izračunavao temeljem prikupljenih dokumenata pod nazivom „upisni list“ koji obvezno dostavljaju sve visoko školske institucije nakon početka akademske godine odnosno završetka upisa. To znači da pri upisu akademske godine svaki student ispunjava „upisni list“ kojim se regulira njegov studentski status. Uz moguću godinu ponavljanja, student može i „ispuniti“ upisni list onoliko puta koliko (redovito) upisuje narednu godinu (3-4 godine na preddiplomskom i 1-2 godine na diplomskom studiju). S druge strane, sustav ISVU evidentira sve studente prilikom prvog „ulaska“

u instituciju i „računa“ ih kao studente te institucije sve dok ne diplomiraju ili se službeno ne ispišu i povuku svoje dokumente odnosno „izađu“ iz sustava. Broj studenata koji se vode u takvoj evidenciji, a stvarno ne studiraju, može rasti za: broj studenata koji su bilo kada upisali studij, nisu ga završili, ali se nisu niti „ispisali“, studente tzv. apsolvente koji su odslušali sve godine studija, ali nisu izradili diplomski rad odnosno diplomirali (kako nemaju „narednu“ godinu za upisati ne ispunjavaju upisni list pa ih nema u statistici DZS, ali su u evidenciji ISVU jer nisu „izašli“ iz sustava). U nekim institucijama se tako posebno kod postdiplomskih studija pokazuje velika razlika između upisanih koji su odslušali kompletnu nastavu i onih koji su stvarno magistrirali. Poseban problem je u to vrijeme bio i problem „predbolonjskih“ studenata koji su odslušali nastavu prije početka bolonjske nastave, a mogli su i desetak godina kasnije diplomirati po „starom“ programu.

Ove metodološke razlike same po sebi nisu poseban problem pa ih je statistika u kasnijim godinama i rješavala tako da danas ne postoje tolike neusklađenosti. No one mogu posredno imati utjecaja na ocjenu kvalitete i licenciranje odnosno akreditaciju obrazovnih institucija. U Hrvatskoj se početak (re)akreditacijskog procesa obrazovnih institucija provodi analizom odnosno mjerenjem u kojoj mjeri obrazovni programi i institucije zadovoljavaju 19 kriterija Strateškog dokumenta Mreža visokoškolskih institucija. Među njima, jedan od četiri eliminatorna kriterija (kojeg se mora obavezno zadovoljiti) jest odnos broja studenta prema broju nastavnika. Primjerice u društvenim znanostima to je odnos maksimalno 30 studenata na jednog nastavnika. Uočena razlika od 20% između dviju metode izračuna broja studenata u 2011. može značiti da je po jednoj odnos 33:1 pa institucija i njeni programi ne mogu biti akreditirani, a po drugoj je odnos 27:1 pa mogu biti akreditirani i institucija i programi.

Kako odluka o tome hoće li neka obrazovna ustanova započeti ili nastaviti s radom nije samo strateško nacionalno i državno pitanje, nego ima i konkretne materijalne i financijske posljedice, razumljiva je osjetljivost i potreba visoke profesionalnosti, kako bi se u što većoj mjeri izbjegla netransparentnost i izloženost koruptivnim radnjama.

#### **4. SELEKTIVNOST U FUNKCIJI TROŠKOVNE UMJESTO INVESTICIJSKE ORIJENTACIJE**

Komparativna analiza sustava financiranja, odnosno funkcioniranja sustava znanosti i visokog obrazovanja ne daje nikakvog argumenta tvrdnji kako, u Hrvatskoj, novca ima dovoljno samo ga treba učinkovitije koristiti. Naprotiv,

međunarodne usporedbe nedvojbeno upućuju na potrebu znatno većih ulaganja ukoliko se namjerava postići bilo kakav razvidniji pomak u kvaliteti znanstvenih istraživanja i procesa visokog obrazovanja. Ostaje pitanje kako je moguće međunarodne usporedbe koje u prvi plan stavljaju problem financiranja, koristiti kao argument za „guranje“ problema financiranja u drugi plan i nametanje problema ustroja i kvalitete sustava u prvi plan. Obrazac koji se pri tome koristi nije niti nov niti originalan. On je još od osamdesetih godina primjenjivan u Nizozemskoj, o čemu zorno govori sljedeći citat; „Suprotno od drugih EU zemalja poput Njemačke, u Nizozemskoj je Bolonjski proces samo proširenje na europski prostor iste politike koja bi se mogla opisati kao tretiranje znanja kao robe i promociju tržišnosti obrazovanja te „menadžerske kolonizacije“ visokog obrazovanja i deprofesionalizacije nastavnika u ime „nove profesionalizacije“. Nisam pronašao niti jedan dokaz da ova politika unapređuje međunarodnu „konkurentnost“ visokog obrazovanja na bilo koji način. Po svemu sudeći, demontaža zastarjelih institucija istraživačkih sveučilišta, uključujući i akademska zvanja, upućuje na suprotan zaključak. U osnovi nizozemska priča o „rastu kvalitete“ suvremena je manifestacija karakterne osobine Nizozemaca-želje da se ostvare koristi, a da se za njih ne plati. Autonomija sveučilišta u to vrijeme (osamdesetih godina, op. a.) bila je autonomija da „režu“ vlastite proračune (usporedi „programsko financiranje“ op. a. ). Zato je nizozemska vlada bila u tolikoj žurbi s donošenjem novog zakona o visokom obrazovanju“ (Lorenz, 2005.).

No činjenica kako se radi o poznatom modelu kojim se stvarne reforme supstituiraju proizvođenjem financijske oskudice kao temelja birokratizacije sustava i deklarativnim „zamatanjem“ takve politike u termine jednakih šansi i socijalne osjetljivosti, ne isključuje potrebu izučavanja hrvatskih inačica kojima se razvidno zastarjeli model sustava znanosti i visokog obrazovanja iz osamdesetih godina podastire kao vrhunac modernosti. Posebitosti hrvatskog pristupa, kojim se promovira troškovni model proračunske štednje, umjesto tretiranja visokog obrazovanja i znanosti kao investicijskih (ključeva) ubrzanog razvoja jesu: „Prosvjetiteljska“ arbitrarnost, „Meritokratska“ ogluha i „Birokratski“ voluntarizam.

#### 4.1. „PROSVJETITELJSKA“ ARBITRARNOST

U kasnom srednjem vijeku javlja se prosvjetiteljstvo kao koncept po kojem znanost, umjesto religije i politike, treba preuzeti glavnu ulogu u društvenom razvoju. Prosvjetitelji su tada uski sloj nove visokoobrazovane elite čije refor-

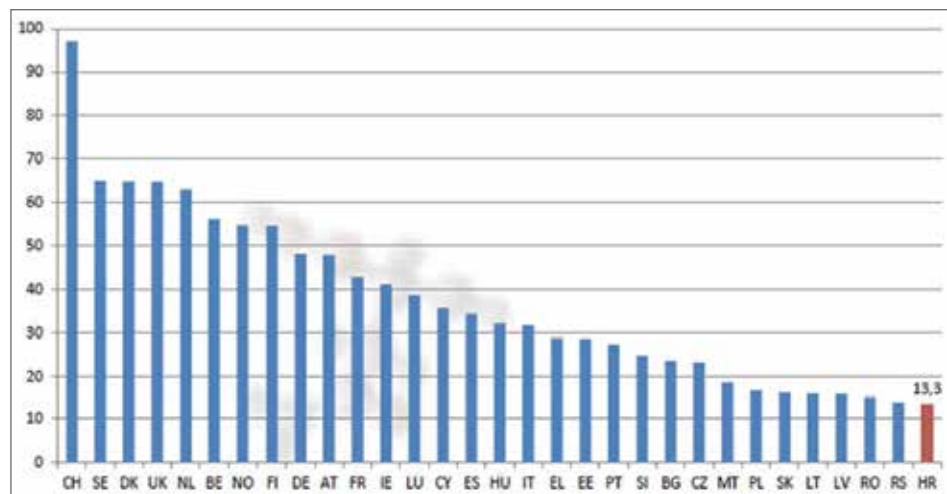
matorske ideje opstruiraju nepismene mase. Kako narod nije spreman na reforme, prosvjetitelji (Voltaire, Hume, Kant, Rousseau) izlaz vide u prosvijećenom vladaru (Fridrih II. Veliki, Katarina II. Velika, Marija Terezija) koji će ih kao apsolutni vlastodržac provesti prisilom centraliziranog državnog aparata.

Ideja kako će sićušna skupina meritokrata omogućiti vladaru (vladi) da makar i silom provede reforme ima smisla kada je 10% stanovništva pismeno pa oni znaju bolje od 90% nepismenih, što je za njih (društvo) dobro.

No primjena srednjovjekovnih ideja na modernu reformu hrvatske znanosti i visokog obrazovanja u situaciji u kada je preko 90% stanovništva pismeno, višestruko je aporična zbog niže navedenih razloga.

a) Laganog razlikovanja stavova temeljenih na objektivnoj analizi činjenica od subjektivne selekcije samo onih pokazatelja koji potvrđuju unaprijed zauzete stavove; tako se u dokumentu Motivacija za novi Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Ministarstva znanosti i obrazovanja (Antičić, 2018.) kao ključan (i dovoljan) dokaz „nekompetitivnosti“ i „neodrživog stanja“ hrvatskog navodi JRC kompozitni indeks znanstvene izvrsnosti (Grafikon 1.).

*Grafikon 1. JRC kompozitni indikator znanstvene izvrsnosti*



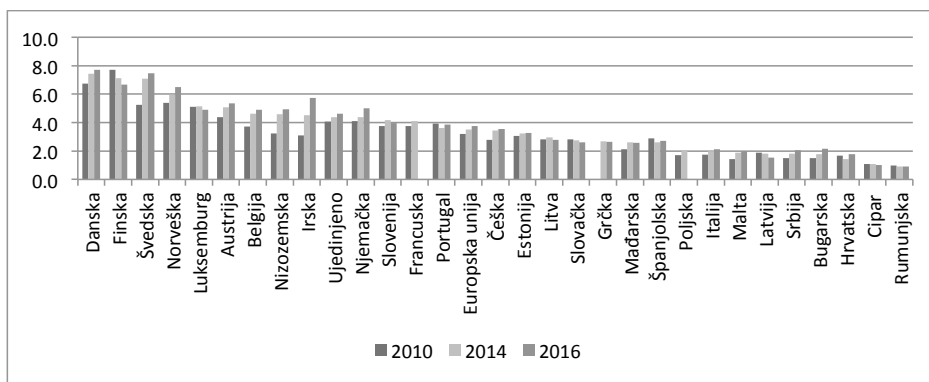
*Izvor:* Europska komisija, preliminarni izračun DG RTD/JRC, 2015.

Zaista, Hrvatska se po broju izvrsnih članaka, međunarodnih patenata, ERC grantova po stanovniku nalazi na dnu europske ljestvice. To su dakako bitne činjenice koje upućuju na potrebu svekolikog razvojnog restrukturiranja

sustava. No da bi se odredio smjer, dizajnirale mjere i izračunala potrebna sredstva za realizaciju najavljenih krupnih reformi, potreban je daleko cjelovitiji uvid kako „neočekivane“ činjenice ne bi osujetile reforme.

Stoga bi stručno objektivnija analiza ponajprije trebala uzeti u obzir s kojim je znanstvenim potencijalom Hrvatska „zaslužila“ zadnje mjesto. U 2016. godini Hrvatska je prema broju od 1,8 istraživača na 1000 stanovnika također na dnu EU ljestvice, jedino su Cipar i Rumunjska iza nje (Grafikon 2.).

*Grafikon 2. Broj istraživača na 1000 stanovnika*

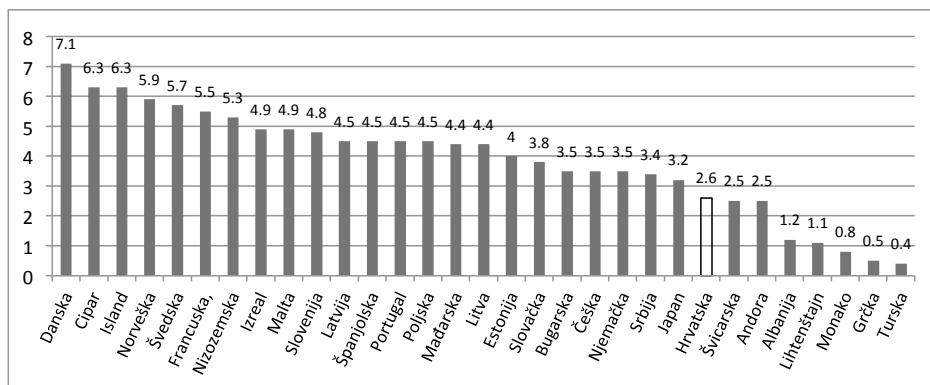


Izvor: Eurostat

b) Svojevrsne zamjene teza, odnosno argumenata. Naime, argumentaciju za reformu sustava trebalo bi ponajprije temeljiti na komparativnim pokazateljima visokog obrazovanja koji čine preko 80% sustava znanosti i visokog obrazovanja. U javnosti za sada nema bilo kakve temeljitije analize rezultata sustava znanosti i visokog obrazovanja u ostvarenju Bolonjskog procesa koji se u Hrvatskoj implementira gotovo 15 godina. To odmah otvara pitanje dubine, odnosno stvarnih dosega namjeravanih reformi. U nedostatku cjelovitijih pristupa, uvid može djelomično pružiti UNESCO-va analiza izdvajanja za obrazovanje 2005. - 2012. Ona pokazuje ozbiljno zaostajanje Hrvatske s nespornim dugoročnim negativnim učincima na modernizaciju i restrukturiranje hrvatskog gospodarstva te na inovativnost i apsorpcijski kapacitet u primjeni novih tehnologija.

S procijenjenih 2,6% BDP izdvajanja za cjelokupan sustav obrazovanja od osnovnog do visokog, Hrvatska se u narečenom razdoblju nalazi na 24. mjestu od prikazane 31 zemlje. Među njima je 19 članica EU-a, a Hrvatska je uvjerljivo posljednja među njima po visini relativnog ulaganja u obrazovanje (Grafikon 3.).

Grafikon 3. Izdvajanje za obrazovanje kao postotak BDP-a (prosjek 2005. – 2012.)



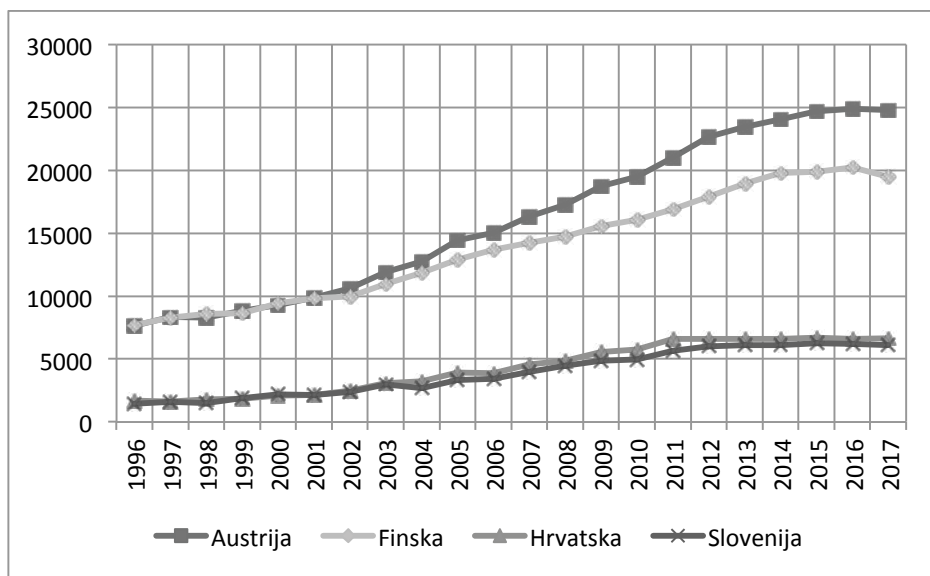
Izvor: Institut za statistiku UNESCO-a – <http://data.uis.unesco.org/>

#### 4.2. „MERITOKRATSKA“ OGLUHA

„Meritokratska ogluha“ funkcionira po „čuvnoj prosvjetiteljskoj“ formuli - ukoliko se naši stavovi ne slažu s činjenicama, to gore po činjenice, ili koristimo samo one činjenice koje potvrđuju naše (unaprijed zauzete) stavove. Ovdje razlikujemo dva tipa „meritokratske“ ogluhe:

- a) ogluha o činjenice koje se odnose krajnje objektivizirane međunarodne podatke npr.:
  - Slovenija izdvaja 2,6 puta više od Hrvatske za I&E (890 prema 340 milijuna eura), a Hrvatska od 2003. – 2013. publicira veći broj citiranih znanstvenih radova (SCIMAGO), što bitno proturječi generalnom polazištu MZO o nekompetitivnosti hrvatske znanosti
  - nakon 2014. dolazi do pada i izjednačavanja znanstvene produktivnosti između Hrvatske i Slovenije, što potvrđuje da kompetitivnost hrvatske znanosti nije moguće održati u dužem roku bez adekvatnog financiranja, koje se u tom razdoblju, osobito od 2009. do 2014. smanjivalo
  - forsiranje zakonskih reformi, u situaciji nepromijenjenog (smanjenog) financiranja pogoršava „neodrživu situaciju“; tako forsirane izmjene propisa 2009. – 2013., uz stagnaciju/pad izdvajanja, imaju negativan učinak koji se zrcali u padu znanstvene produktivnosti 2014. – 2017. na „razinu Slovenije“ (Grafikon 4.)

Grafikon 4. Objavljeni citirani radovi prema SCIMAGO-u



Izvor: SCIMAGO Group

b) Ogluha o polazišta i cjelovitost analize Europske komisije na koje se MZO poziva, pa tako:

- Polazište u tekstu „Motivacije“ za MZO jest kako neadekvatno financiranje predstavlja manji problem. Veći je problem nedovoljna mobilnost, međunarodna neprepoznatljivost, sustav napredovanja, stimulacija izvrsnosti. Međutim, u tom istom tekstu navodi se izvješće EK-a u kojem stoji obrnuto. Veći je problem financiranje (specificirano javno financiranje), a onda dolazi ostalo (linearna raspodjela sredstava bez obzira na rezultate, fragmentacija upravljanja, nedostatak motiva istraživača da postižu izvrsne rezultate) i slično.
- Suprotni naglasci u nalazima rezultat su reducirane analize MZO-a i cjelovite analize EK-a koja, pored JRC kompozitnog indeksa, utvrđuje, među ostalim, i sljedeće:
  - o „jedinstvenost“ Hrvatske; Hrvatska je jedina članica EU-a koja je u desetljeću 2004. – 2014. smanjila (za oko 20%) udjel izdvajanja za I&E od 1,03 na 0,79% BDP
  - o 2004. hrvatsko izdvajanje činilo je 0,18% EU izdvajanja
  - o u 2014. hrvatsko izdvajanje činilo je 0,12% EU, odnosno smanjeno za oko 33% (Tablica 1.).

Tablica 1. Izdvajanja za istraživanje i razvoj 2004. – 2014.

	Intenzitet R&D (R&D kao dio % BDP-a)		Izdvajanja za R&D (milijuni EUR)	
	2004	2014	2004	2014
EU	1,76	2,03	194.341	283.009
Belgija	1,81	2,46	5.404	9.875
Bugarska	0,48	0,8	99	335
Češka	1,15	2	1.100	3.091
Danska	2,42	3,08	4.897	7.952
Njemačka	2,42	2,84	54.967	82.866
Estonija	0,85	1,46	83	286
Irska	1,18	1,55	1.840	2.871
Grčka	0,53	0,83	1.021	1.482
Španjolska	1,04	1,2	8.946	12.725
Francuska	2,09	2,26	35.693	48.108
<b>Hrvatska</b>	<b>1,03</b>	<b>0,79</b>	<b>345</b>	<b>340</b>
Italija	1,05	1,29	15.253	20.770
Cipar	0,34	0,47	47	83
Latvija	0,4	0,68	47	163
Litva	0,75	1,02	137	370
Luksemburg	1,62	1,24	448	614
Mađarska	0,87	1,38	721	1.429
Malta	0,49	0,85	24	67
Nizozemska	1,81	1,97	9.469	13.075
Austrija	2,17	2,99	5.250	9.833
Poljska	0,56	0,94	1.139	3.864
Portugal	0,73	1,29	1.110	2.229
Rumunjska	0,38	0,38	235	575
Slovenija	1,37	2,39	379	890

Izvor: Eurostat news release

- o ogluha je osobito razvidna kada se apsolutni iznosi izdvajanja za istraživanje i razvoj stave u odnos s brojem stanovnika. Tada se dodatno vide pravi razmjeri „ogluhe“ nositelja znanstvene politike koji financiranje drže „sekundarnim“ problemom. Hrvatski bruto domaći izdatci za I&E po stanovniku u cijelom desetljeću variraju između 70-80 eura pa su u 2014. gotovo sedam puta niži od prosjeka EU-a (Tablica 2.).



Tablica 2. Bruto domaći izdatci za I&R po stanovniku od 2005. do 2014. (u eurima)

Zemlja	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
EU	408,6	435,7	460,6	479,5	472,8	490,7	515	534,4	542	558,4
Hrvatska	72,5	69	80,7	98,7	88,3	77,9	78,4	77,2	83,2	80

Izvor: EUROSTA

#### 4.3. „BIROKRATSKI“ VOLUNTARIZAM

Posebno je intrigantan „birokratski“ voluntarizam kojim se „nepromjenjivim“ održavaju trendovi u izuzetno nepovoljnom financijskom/proračunskom „tretmanu“ hrvatske znanosti i visokog obrazovanja. Koji to „državni“ interesi upućuju na ignoriranje objektivnih i stručnih međunarodnih analiza o uskoj povezanosti izdvajanja za znanost i visoko obrazovanje s uspješnim razvitkom temeljenom na rastu konkurentnosti, osobito kada se radi o manjim gospodarstvima? Kako to da upečatljivi komparativni podatci o posvemašnjem hrvatskom zaostajanju u ulaganjima u znanost, u broju istraživača, u znanstvenoj produktivnosti, u inovacijama koji snažno koreliraju s niskim/stagnantnim ekonomskim rastom i niskom konkurentnošću hrvatskog gospodarstva, nisu rezultirali zaokretom u ekonomskoj politici i višim ulaganjima u znanost i visoko obrazovanje? Postoji li (i kakva) veza između desetljetne financijske „destrukcije“ hrvatskog sustava znanosti i visokog obrazovanja i desetaka „alibi“ strategija koje načelno propovijedaju veća javna ulaganja, a koja nisu moguća zbog „suprotnih“ načela proračunske politike. Stoga se teško oteti dojmu kako ne samo komično, nego i podcjenjivački po prosječnu hrvatsku pamet, zvuči cilj da do 2020. izdvajanja za znanost i visoko obrazovanje dostignu 6% BDP, a do 2030. 7% BDP-a (Strategija NN 124/14), u situaciji kada su 2015. ukupna izdvajanja 1,2% BDP? Postoji li „namjera“ kojom se zbog niskih nacionalnih ulaganja Hrvatska onesposobljuje za snažnije „povlačenje“ sredstava iz fondova EU-a za koje se predviđa da će do 2020. biti 80%? Obmanjuje li se namjerno očekivanjima o povećanom ulaganju u istraživanje i razvoj poslovnog sektora kada 90% od 140 000 poslovnih subjekata zapošljava manje od deset ljudi i izdvaja 1,1% svojih izdataka za istraživanje i razvoj (Strategija, NN 124/14)?

„Birokratski“ voluntarizam, umjesto odgovora, ovdje se upire na (po nje-mu) „neupitno“ polazište koje ima snagu „nadnaravne“ objave i koje otprilike glasi; „Hrvatska ima preveliku javnu potrošnju koja smanjuje konkurentnost hrvatskog gospodarstva odnosno negativno djeluje na poduzetničku klimu, a time i na gospodarski rast“. Rješenje je dakle jednostavno, treba smanjivati

javnu potrošnju kao trošak gospodarstvu, što će rezultirati većim rastom i većom zaposlenošću. Veća će pak zaposlenost dovesti do veće mase poreznih prihoda, što će pak omogućiti veću javnu potrošnju u budućnosti. Ovo polazište na primjeru Hrvatske naprosto nije točno jer ga u prvom redu ne potvrđuju komparativni podatci. Pretežiti dio hrvatske ekonomske razmjene s inozemstvom odvija se s članicama EU-a (oko 2/3). To znači da se hrvatska konkurentnost može mjeriti na tržištu zemalja EU-a. Tu vidimo kako je javna potrošnja Hrvatske od 46,9% BDP-a još uvijek niža od EU prosjeka od 47,3% (Tablica 3.).

*Tablica 3. Rashodi opće države članica Europske unije od 2007. do 2015. godine (udio u BDP-u, u %)*

<b>Država</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	<b>2014.</b>	<b>2015.</b>
EU (28)	44,6	46,3	50,1	49,9	48,6	49,0	48,7	48,2	47,3
Belgija	48,2	50,3	54,1	53,3	54,4	55,8	55,7	55,1	53,9
Bugarska	37,7	37,1	39,4	36,2	33,8	34,5	37,6	42,1	40,7
Češka	40,0	40,2	43,6	43,0	43,0	44,5	42,6	42,2	42,0
Danska	49,6	50,4	56,5	56,7	56,4	58,0	55,8	55,3	54,8
Njemačka	42,8	43,6	47,6	47,3	44,7	44,3	44,7	44,4	44,0
Estonija	34,1	39,7	46,1	40,5	37,4	39,3	38,5	38,5	40,3
Irska	35,8	41,8	47,1	65,3	46,0	41,8	39,8	37,8	29,4
Grčka	47,1	50,8	54,1	52,5	54,4	55,4	62,3	50,6	55,4
Španjolska	38,9	41,1	45,8	45,6	45,8	48,1	45,6	44,9	43,8
Francuska	52,2	53,0	56,8	56,4	55,9	56,8	57,0	57,3	57,0
Hrvatska	45,0	44,7	47,6	47,5	48,8	47,1	48,3	48,3	46,9
Italija	46,8	47,8	51,2	49,9	49,4	50,8	50,8	50,9	50,4
Cipar	37,4	38,2	41,9	41,8	42,1	41,9	41,3	48,2	40,1
Latvija	34,0	37,3	43,7	44,8	39,1	37,1	37,0	37,5	37,1
Litva	35,3	38,1	44,9	42,3	42,5	36,1	35,5	34,7	35,1
Luksemburg	38,2	40,2	46,0	44,4	42,7	44,3	43,4	42,3	42,1
Mađarska	50,1	48,7	50,6	49,5	49,7	48,6	49,3	49,0	50,0
Malta	41,2	42,6	41,9	41,1	41,0	42,5	41,8	43,2	43,4
Nizozemska	42,5	43,6	48,2	48,2	47,0	47,1	46,3	46,2	45,1
Austrija	49,5	50,2	54,5	53,1	51,1	51,5	51,2	52,8	51,6
Poljska	43,1	44,2	44,9	45,7	43,8	42,7	42,4	42,1	41,5
Portugal	44,5	45,3	50,2	51,8	50,0	48,5	49,9	51,8	48,4
Rumunjska	38,2	38,8	40,9	39,6	39,1	37,2	35,4	34,4	35,7
Slovenija	42,2	43,9	48,2	49,3	50,0	48,6	60,3	50,0	47,8
Slovačka	36,3	36,9	44,1	42,1	40,8	40,6	41,4	42,0	45,6
Finska	46,8	48,3	54,8	54,8	54,4	56,2	57,5	58,1	57,7
Švedska	49,7	50,4	53,1	51,2	50,6	51,7	52,4	51,5	50,3
UK	41,3	44,9	47,9	48,0	46,4	46,3	44,7	43,7	42,8

Izvor: Eurostat (2016.)

Pogrešno argumentirano opće polazište, temeljeno na visini i strukturi javne potrošnje, prenosi se na sustav znanosti i visokog obrazovanja koji je njen sastavni dio.

Praćenje kontinuiranih (2009. – 2014.) napora MZO pruža pravi uvid u sadržaj i dimenzije „birokratskog“ voluntarizma koji se proglašava „reformama“. Te se reforme znatnim dijelom svode na realociranje upravljačke „moći“ od akademske zajednice ka tijelima državne uprave.

Mehanizam kojim se nastoje „progurati“ takve reforme relativno je jednostavan. Treba podržavati i umjetno proizvoditi financijsku nestašicu da bi je birokratski aparat koristio kao proračunsku batinu kojom se znanstvena i akademska zajednica dovode u red.

Kada se radi o visokom obrazovanju, u razdoblju 2009. – 2014. ne radi se tek o nepovoljnim trendovima nego o devastaciji sustava jer je:

- o državni proračun povećan (+8,5%)
- o proračun MZO za VOiZ u njemu je smanjen (-4,5%)
- o broj studenata je povećan (+18%) (Tablica 4.)

Tablica 4. Izdatci za znanost i visoko obrazovanje

<b>Vo + Zn</b>	<b>2009</b>	<b>%</b>	<b>2014</b>		<b>%</b>
Ukupno	4.108	100	3.928	(-4,3%)	100
Plaće	2.563	62	2.628	(+2,5%)	67
Investicije	700	17	319	(-55%)	8
Tekući	844	21	981	(+16%)	25
Proračun	118.000		128.000	(+8,5%)	
Studenti	107.514		126.786	(+17,9%)	

Izvor: DZS, MZO

Kada se radi o znanosti, u razdoblju 2009. – 2014., parcijalan uvid pruža „reforma“ kojom je „izravno“ financiranje istraživanja putem takozvanih z-projekata MZO-a, supstituirano financiranjem preko Hrvatske zaklade za znanost, kojoj su trebala biti transferirana dotadašnja sredstva za MZO za istraživačke projekte. No u „reformi“ financiranja znanstvenog istraživanja dogodilo se sljedeće:

- o sredstva za istraživačke projekte smanjena su za 47%, prelaskom od „Z-projekta“ na projekte HRZZ (od 149 na 79 milijuna kuna) (Tablica 5.)
- o nije bilo natječaja za znanstvenu opremu
- o nije bilo (osim izuzetno) zapošljavanja znanstvenih novaka.

Tablica 5. Sredstva za istraživačke projekte 2007. – 2014.

	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
MZOS	141	140	148	61	117	92	46	0
HRZZ	0	0	1	1	0	10	40	79
Ukupno	141	140	149	62	117	102	86	79

Izvor: MZO, HZZZ

Podatci iz proteklog desetljeća mogli bi se relativizirati tvrdnjom kako se radi o razdoblju krize koje nije sasvim reprezentativno jer se radi o razdoblju krize i potrebi veće proračunske štednje. Čak i kad bi se prihvatila ovakva interpretacija, pobija ju aktualna politika javnog financiranja hrvatske znanosti i visokog obrazovanja. Ona bjelodano potvrđuje prethodnu konstataciju o svođenju reformi uglavnom na borbu za preraspodjelu ovlasti (i sredstava) unutar sustava.

Birokratsko-(re)distributivni, umjesto razvojno-inovativnog pristupa, bjelodan je u proračunu 2018. i projekcijama do 2020. Ako usporedimo plan za 2017., s projekcijom za 2020., tada se:

- o državni proračun povećava za 6%
- o proračun MZO (ukupno) povećava za 7%
- o proračun MZO (bez ZiVO) povećava za 13%
- o proračun sveučilišta i veleučilišta smanjuje za 6%
- o proračun javnih instituta smanjuje za 2% (Tablica 6.).

Dramatičan negativan učinak „birokratskog“ voluntarizma na funkciju znanosti i visokog obrazovanja u ukupnom hrvatskom razvoju osobito je razvidan u proračunskoj poziciji sveučilišta na kojima se odvija preko 80% visokog obrazovanja i istraživanja. Ne radi se samo o projekciji smanjivanja sredstava proračuna. Radi o takvom smanjenju u koje su (promjenom metodologije) uključena i nekadašnja vlastita sredstva obrazovnih i istraživačkih institucija te sredstva europskih fondova.

Tablica 6. Državni proračun RH 2017. – 2020.

šifra	Naziv	Plan 2017. (2)	Projekcija proračuna za 2020. (8)	Projekcija za 2020. - Plan za 2017. (8) - (2) (9)	% (9)/ (2)
	<b>Državni proračun – ukupni rashodi</b>	128.389.539.569	135.647.799.122	7.258.259.553	6%
80	MINISTARSTVO ZNANOSTI I OBRAZOVANJA	15.724.866.798	16.844.841.291	1.119.974.493	7%
8005	Ministarstvo znanosti i obrazovanja (osim Zivo)	9.481.279.738	10.709.325.771	1.228.046.033	13%
8006	Sveučilišta i veleučilišta u Republici Hrvatskoj	4.871.107.090	4.565.356.892	-305.750.198	-6%
	<i>Proračun glave/RKP-a po izvorima</i>				
11	Opći prihodi i primitci	3.033.798.160	3.221.851.371	188.053.211	6%
12	Sredstva učešća za pomoći	80.180.516	32.532.720	-47.647.796	-59%
31	Vlastiti prihodi	472.649.800	481.455.069	8.805.269	2%
43	Ostali prihodi za posebne namjene	515.210.600	523.057.843	7.847.243	2%
51	Pomoći EU	58.395.700	62.681.978	4.286.278	7%
52	Ostale pomoći	47.035.200	54.682.457	7.647.257	16%
559	Ostale refundacije iz sredstava EU				
561	Europski socijalni fond (ESF)	55.665.965	53.695.687	-1.970.278	-4%
563	Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)	591.176.787	113.915.445	-477.261.342	-81%
61	Donacije	13.521.500	13.743.248	221.748	2%
71	Prihodi od nefinancijske imovine i nadoknade štete s osnova osiguranja	237.500	3.741.074	3.503.574	1475%
81	Namjenski primitci od zaduživanja	3.235.362	4.000.000	764.638	24%
8008	Javni instituti u Republici Hrvatskoj	583.494.544	570.086.414	-13.408.130	-2%

Izvor: Vlada RH

## 5. ZAKLJUČAK

Kombinacija „prosvjetiteljske“ arbitrarnosti, „meritokratske“ ogluhe i „birokratskog“ voluntarizma“ dodatno i gotovo nepovratno ne samo da udaljava hrvatski sustav znanosti i visokog obrazovanja od politike i trendova EU nego ga vodi u suprotnom smjeru. Naime, istodobno s ovim hrvatskim trendovima kao rezultatom „reformске“ znanstveno obrazovne politike, EU je utvrdila potpuno suprotne prioritete. U području obrazovanja, EU potpuno jasno naznačava kako će investicije u kreiranje Europskog prostora obrazovanja-European Area od Education (EAE), što uključuje i stvaranje „mreže europskih sveučilišta“, tražiti „benchmark“ odnosno izdvajanje minimalno 5% BDP-a država članica za obrazovanje (European Commission, 2017a). U području znanosti, odnosno istraživanja i razvoja, planira realizirati izdvajanje od 3% BDP-a. Realizacija tog cilja, pored povećanja izdvajanja poslovnog sektora, podrazumijeva da se nakon 2020. udvostruči proračun EU-a za razvoj i istraživanje (European Commission 2017b). EU za ostvarenje nekolicine ključnih strateških ciljeva razvidno „bilancira“ konkretna potrebna financijska sredstva čineći tako svoju strategiju održivom i izvedivom. Hrvatska za ostvarenje stotina ciljeva i mjera svoje Strategije obrazovanja i tehnološkog razvoja nema obrazloženu kvantifikaciju, štoviše projekcije državnog proračuna upućuju na smanjenje izdvajanja za sveučilišta i javne znanstvene institute. Time hrvatske strategije, umjesto reformske razvojne perspektive, otvaraju prostor svođenju sistemskih (zakonskih) rješenja na borbu za preraspodjelu upravljačke moći od sveučilišta i instituta ka resornom ministarstvu. Prve „žrtve“ takvog koncepta su stvarna kvaliteta i razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja. Stoga je bitno, osobito za Hrvatsku kao novopridošlicu za „europski stol“, razumjeti kako strategija EU-a nije preuzimanje nacionalnih politika visokog obrazovanja, nego stvaranje konkurentnog tržišta (i visokog obrazovanja). A kako na tržištu „velika riba jede malu“, prilagođavanje hrvatskog sustava visokog obrazovanja i znanosti europskim standardima nije samo borba za opće podizanje kvalitete istraživanja i obrazovanja. Štoviše, ono ima smisla samo ako je u funkciji pronalaska i razvoja tržišnih „niša“ hrvatske konkurentnosti na europskim i izvaneuropskim tržištima visokog obrazovanja i istraživanja.

## LITERATURA

1. Ackrill, R., (2000) The Common Agricultural Policy, Sheffield Academic Press
2. Alter, K.J. Steinberg, D., (2007) The Theory and Reality of European Coal and Steel Community, Northwestern University USA, Buffet Center for International, Comparative Studies, Working paper No. 07-001

3. AMPEU, (2011) Izvješće o radu Agencije za mobilnosti i programe Europske unije u 2011 godini
4. Antičić, T., (2018) „Motivacija za novi Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Ministarstvo znanosti i obrazovanja RH
5. Black, I., (2002) Europe's coal engine of integration retires, *The Guardian* , 19 Jul 2002.
6. Blanchard, O., (2017) *Macroeconomics – global edition*, Pearson, England
7. Buitenen. P. V., (2000) *Blowing the Whistle: Fraud in the European Commission*, Politicos Pub, 2000, ISBN 1-902301-46-3, ISBN 978-1-902301-46-4
8. Canakya, S., Kutlub, O., Cebeci, E., (2015) The educational policy of European Union, *Procedia - Social and Behavioral Science*, 174/15 pp 886-893.
9. Council Decision - 63/266/EEC, (1963) Laying down general principles for implementing a common vocational training policy, *Official Journal of the European Communities*, 1963., 1338-1341.
10. CVCE (2015.), *Treaty Establishing European Coal and Steel Community*
11. [http://www.cvce.eu/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_coal\\_and\\_steel\\_community\\_paris\\_18\\_april\\_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html](http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html)
12. Council of Europe, (2013) *European Cultural Convention* <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=018&CM=8&DF=21/01/2013&CL=ENG>
14. Council of Europe, (2013) *Chart of signatures and ratifications of Treaty 018*, Treaty Office, Status as of 08/09/2018.
15. Curaj, A. , Scott, P., Vlasceanu, L., Wilson, L. Eds., (2012) *European Higher Education at the Crossroads*, Springer, Germany
16. Dinan, D., (2007) Fifty Years od European Integration: A Remarkable Achievement, *Fordham Law International Law Journal*, No. 3/2007 pp. 1118-1142
17. De Wit, K. , J. C. Verhoeven, (2001) The Higher Education Policy of the European Union. With or against the Member States?, in: Huisman, J.,P., Maassen & G. Neave (eds) *Higher education and the nation state*. Oxford, Pergamon Press pp. 194-250
18. Družić, I. (2017) „Proračunsko slijepilo za razvojnu funkciju obrazovanja i znanosti“ u Jakovina, T ur. „Dvadeset godina hrvatske neovisnosti“, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb
19. Družić, I., (2000) Makroekonomska regulacija i tržište, u: Rudež, B. ur.: „Mijo Mirković-Hommage uz 100 godišnjicu rođenja, Prometej, Zagreb pp 222-241
20. Družić, I., (1998) Transition in Marshall's Plan Perspective, *Ekonomski pregled* No. 7, 1998.
21. Družić, I., (1997) *Razvoj i tranzicija hrvatskoga gospodarstva*, HAZU, Zagreb
22. Družić, I., (1992.) *East-West Trade Policies in S.K. Sharma ed., Development Policy*, Macmillan Press - UK, St.Martin's Press – US pp. 213-239
23. Groeben, H., (1968) The EEC is now Customs Union, *Intereconomics* No. 3/8 pp 226-229
24. European Central Bank, (2017) *Five things you need to know about the Maastricht Treaty*
25. Economic Community, (1961) *The Bonn Declaration*, HC Deb 02 November 1961, vol 648 cc7-8W

26. <https://api.parliament.uk/historic-hansard/written-answers/1961/nov/02/the-bonn-declaration>
27. European Commission (2006.), The history of European cooperation in education and training, [http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=301](http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=301)
28. European Commission (2014.), Erasmus – Facts, Figures & Trends, [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/library/statistics/ay-12-13/facts-figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/statistics/ay-12-13/facts-figures_en.pdf)
29. European Commission (2017.a), Towards a European Education Area, Weekly Meetings, 14 November, <https://ec.europa.eu/>
30. European Commission (2017.b), LAB-FAB-APP Investing in the European future we want, B-1049 Brussels
31. European Council (1976.), Resolution of the Council and of the Ministers of Education, meeting within the Council, of 9 February 1976 comprising an action programme in the field of education, Official Journal C 038 , 19/02/1976 P. 0001 – 0005
32. EHEA (2018.), Full members of European Higher Education Area, Official Site
33. [www.ehea.info/pid34250/members.html](http://www.ehea.info/pid34250/members.html)
34. European Parliament (2018.), Developments up to the Single European Act, Fact Sheets on the European Union-2018.
35. European Union (2017.), The History of European Union, [europa.eu](http://europa.eu)
36. Hudson, N., (2016). The European Coal and Steel Community: the Path Towards European Integration, Portland State University
37. Janne, H., (1973) For a Community policy on education, Bulletin of the European Communities Supplement 1 0/73
38. Lorenz, C., (2005) „Will Universities Survive European Integration?
39. <https://research.vu.nl/files/2172135/Sociologia%20Internationalis.pdf>
40. McConell, C.R., Brue, S.I., Macpherson, D.A., (2017) Contemporary Labor Economics; 11th Edition, McGraw Hill Education
41. Paris Communiqué, (2018) Paris Communiqué, May 25th 2018., [http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018\\_Paris/77/1/EHEAParis2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/2018_Paris/77/1/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf)
42. Roberts, D., (2017) What is Euroatom and why does it matter?, The Guardian, 10 Jul 2017.
43. Schuman, R., (1950) Declaration of 9 May, Fondation Robert Schuman, <https://www.robert-schuman.eu/en/declaration-of-9-may-1950>
44. Teichler, U., (2002) Erasmus in the Socrates Programme, ACA Papers on International Cooperation in Education, Lemmens, Bonn- Germany
45. Teichler, U., Gordon, J., Maiworm, F., (2000) SOCRATES 2000 Evaluation Study, Study for the European Commission Contract No 1999 – 0979/001 – 001 SOC 335BEV
46. Watts, A. G., Sultana, R. G., McCarthy, J., (2010) The involvement of the European Union in career guidance policy: a brief history, International Journal for Educational and Vocational Guidance, No. 2/2010. pp 89-107
47. 1999 Bologna Declaration,(1999) Joint Declaration of the European Ministers of Education, [www.ehea.info](http://www.ehea.info)