

ПОЛИТИКА ОБРАЗОВАЊА

Др Биљана Бодрошки Спарносу
Филозофски факултет
Београд

UDK-37.014.5
Прегледни чланак
НВ.ЛVI.3.2007.
Примљен: 4. IX 2007.

ЕФИКАСНОСТ И ПРАВИЧНОСТ ОБРАЗОВНИХ СИСТЕМА У ЕВРОПСКИМ ПОЛИТИКАМА ОБРАЗОВАЊА

Апстракт *Тема овог рада је међусобни однос димензија ефикасности и правичности образовних система у политикама образовања земаља Европске уније. Да ли се може говорити о њиховој комплементарности или су нужно супротстављене у условима савремене тржишне економије? Политике образовања анализирани су с аспекта теорије људског капитала у којој се ефекти улагања у образовање разматрају у контексту животног циклуса индивидуе. Емпиријске студије показују тенденцију да ефекти инвестиција у образовање опадају током животног циклуса. Ефекти су највиши за децу најранијег узраста из породица нижег социоекономског статуса. Отуда се на нивоу раног образовања у добро конципираним политикама може говорити о комплементарности ефикасности и правичности. На каснијим степенима животног циклуса, посебно током високошколског и образовања одраслих, однос ефикасности и правичности постаје све више међусобно супротстављен. Европска искуства показују да уколико се на ранијим узрастима остварује ефикасно и правично образовање, утолико ће оно бити, по тим димензијама, боље и на свим каснијим нивоима.*

Кључне речи: *политике образовања у Европи, образовни системи, инвестирање у образовање, ефикасност, правичност.*

EFFICIENCY AND EQUITY OF EDUCATIONAL SYSTEMS IN EUROPEAN EDUCATIONAL POLICIES

Abstract *The paper deals with the relatedness of the dimensions of efficiency and equity of the educational systems in the educational policies in the countries of the European Union. Can we speak about their complementation or are they necessarily in opposition to each other in the conditions of modern market economy? The educational policies were analysed from the aspect of human capital in which the effects of investment in education are regarded in the context of the life cycle of the individual. Empirical studies indicate to a tendency that the effects of investing in education decrease during the life cycle. The highest effects are for children of the earliest age from the families of lower socio-economic status. Hence, in well conceptualized policies, it can be said that efficiency and equity are complementary at the level of early education. On further levels, especially in high and adult education efficiency and equity become more and more opposed to each other. The European experiences show that the earlier efficient and just education is provided in primary education the better it will be, in this respect, at all subsequent educational levels.*

Keywords: *educational policies in Europe, educational systems, investing in education, efficiency, equity.*

Увод

Ефикасност и правичност су две основне димензије образовних система које имају кључно место у анализи европских образовних политика како са теоријског, тако и с практичног аспекта. Теоријски оквири за проучавање ефикасности и правичности образовних система, у најширем смислу, налазе се у теорији људског капитала која има и своју емпиријску потврду, посебно у истраживањима обављеним у САД. Анализа образовних политика у земљама Европске уније сугерише емпиријску потврду основних поставки о значају улагања у образовање, финансијским и нефинансијским ефектима од образовних инвестиција на нивоу појединца и друштва, у контексту различитих стадијума животног циклуса. Рад је структуриран у неколико целина. Први део се бави основним поставкама теорије људског капитала релевантних за анализу различитих образовних политика. Други део се односи на дефинисање ефикасности и правичности у европским политикама образовања. Трећи део се бави анализом међусобног односа циљева ефикасности и правичности на различитим стадијумима образовања и неким европским искуствима у покушају достизања циљева ефикасног и правичног образовног система.

Значај унапређивања образовних система с аспекта теорије људског капитала

Основе теорије људског капитала налазе се у радовима Теодора Шульца и Гарија Бекера¹. Главна поставка ове теорије је да појам капитала не подразумева само његове материјалне форме. Васпитање деце у породици, школовање, брига о здрављу такође су врста капитала. Већина људи под појмом капитал подразумева банковни рачун, деонице фирми, фабрике и сл. Све су ово форме капитала у смислу да доносе принос и друге корисне ефекте кроз дуги период времена. Али, „ове материјалне или опипљиве форме нису једине. Школовање, компјутерска обука, медицинска бригаа о здрављу, као и учење врлина као што су тачност и поштење, такође представљају капитал. Оне су форма капитала јер повећавају зараду, побољшавају здравље и формирају добре навике кроз читав живот индивидуе. Према томе, економски гледано, трошкови улагања у васпитање и образовање, здравље човека инвестиције су у људски капитал. Он се назива „људски” зато што људи не могу да се одвоје од својих знања, вештина, здравља или вредности на начин на који то могу у односу на финансијска или материјална средства“ (Becker, 2002, 1).

¹ Обојца су добитници Нобелове награде за економију, први 1979. године, други 1992.

Инвестирањем у људе повећава се њихова продуктивност. Свака инвестиција по дефиницији подразумева почетне трошкове у очекивању будућих приноса, па тако и инвестирање у људе. Као и код других инвестиција, кључно питање је да ли су оне економски оправдане. Одговор на ово питање зависи од тога да ли принос у довољној мери превазилази трошкове и да ли су стандардни критеријуми инвестирања применљиви. Теорија људског капитала сматра да постоји аналогија између инвестиција у људски капитал и инвестиција у физички капитал, без обзира на извесне разлике међу њима (Pirs, 2003). Основни теоријски постулат који омогућава економску анализу улагања у људски капитал је претпоставка да се човек понаша рационално, па се стога уобичајена економска процедура, која се користи за анализу инвестиција, може применити и на инвестирање у људски капитал. Људи свесно раде на себи, инвестирају у свој (људски) капитал, тако да се разлике у радним дохоцима људи, на пример, могу успешно објаснити разликама у људском капиталу који они поседују, а што је последица различитих нивоа инвестирања у тај капитал.

Образовање, по схватању Бекера, представља најзначајнију врсту те инвестиције. Емпиријска истраживања у САД показала су да постоји чврста повезаност нивоа образовања и радних доходака. Што је виши ниво образовања – виши су и радни дохоци. Контролисањем варијабли за које је могуће претпоставити да посредно повећавају ниво радних доходака, као што су, нпр., количник интелигенције, социоекономски статус породице, радно искуство, утврђено је да се објашњење повезаности налази управо у повећаном улагању у образовање. Слична емпиријска потврда нађена је за многе узрасте, за стотине држава са различитим културама и економским системима. Дохоци образованијих људи су скоро увек знатно изнад просека, мада су ефекти генерално виши у мање развијеним земљама. Уз то утврђена је тенденција да, нпр., старији људи мање улажу у свој (људски) капитал, због тога што услед краћег животног века који им преостаје немају довољно времена да реализују увећане приносе од такве инвестиције (Becker, 1964).

Инвестирање у људски капитал остварује финансијске и нефинансијске ефекте на нивоу појединца и на нивоу друштва. Економски, односно финансијски ефекти од образовних инвестиција више су истражени у поређењу са нефинансијским. То је свакако у вези са чињеницом да се такви ефекти могу лакше операционализовати и мерити у емпиријским истраживањима, у поређењу са ефектима нефинансијске природе (као што су, нпр., боље здравље, задовољство животом, самопоштовање, оптимизам и сл.). Постоје емпиријски докази да је образовање повезано с многим нефинансијским ефектима и на нивоу појединца и на нивоу друштва.

Животни стил који промовише здравље – здрава исхрана, вежбање, избегавање пушења – повезан је с образовањем личности. Општи статус здравља деце, њихова образовна постигнућа позитивно су повезани с образовањем њихових родитеља. Емпиријски је потврђена тенденција да образовање омогућује појединцу да бира квалитетније и ефикасније у низу различитих ситуација – у куповини робе, коришћењу здравствених, образовних и других услуга на тржишту; чак су и брачни избори бољи с већим нивоом школског образовања, судећи по томе што су стопе развода веће међу мање образованим појединцима (према: Wößmann and Schütz, 2006).

Нефинансијски или нетржишни ефекти улагања у образовање на нивоу друштва такође су емпиријски проверавани. Можда најважније подручје друштвеног живота које је под утицајем образовања јесте процес демократизације, развоја грађанских институција и политичка стабилност. Док диктаторски режими профитирају од неписмене популације и сиромашног становништва, поштовање закона, поверење у социјалне институције захтевају писмену популацију. Аутори прошлогодишњег извештаја о образовању за Европску комисију наводе да је “инвестирање у образовање једна од детерминаната демократизације друштва” (Wößmann and Schütz, 2006, 8). Осим тога, искуства у више европских земаља показују да с повећањем школског нивоа становништва опада стопа криминала у друштву. Овај налаз се најчешће интерпретира на два начина. Прво, повећан ниво образовања смањује стопу урбаног сиромаштва и ублажава ниво неједнакости у дохоцима. Друго, повећан ниво образовања унапређује систем вредности. Виши ниво образовања доприноси мањем отуђењу, већем поверењу у друге људе и у социјалне установе. Емпиријска истраживања у различитим земљама показују да људи више верују једни другима у регионима с просечно вишом стопом образовања (исто, стр. 9).

О значају људског капитала довољно говори и чињеница да је у богатим земљама стопа по којој расте људски капитал виша од стопе по којој расте материјални или физички капитал (Schultz, 1985). За разлику од физичког капитала, људски капитал се у многим случајевима не може третирати по правилу власништва, јер не постоји његово материјално отелотворење. Власник физичког капитала може га продати, може га поклонити другом, може га уништити. Фабрике, опрема, куће, залихе робе могу се уништити у ратовима, држава их може конфисковати и сл. Како то напомиње Т. Шулц, у Другом светском рату “количина” људског капитала у Немачкој и Јапану, упркос људским губицима, била је много мање погођена од количине физичког капитала. Ове земље су се брзо опоравиле после рата

баш захваљујући високом нивоу људског капитала. У земљама с ниским нивоом људског капитала послератни опоравак је неупоредиво дужи. Људи где год да оду носе свој људски капитал са собом. Своје здравље и образовање, као два најважнија вида људског капитала, не можете продати другима или поклонити својој деци. Избеглице, нпр., губе свој физички, али доносе свој људски капитал у нове средине (према: Schultz, 1985).

У супротности с већином других добара, улагање у образовање подстиче позитивне, тзв. споредне екстерне ефекте или приносе на нивоу друштва. Од тога што је неко власник огромних некретнина друштво не мора да има никакве користи (сем доприноса од годишњег пореза). Ефекте од улагања у физички капитал ужива сам власник. Од тога што је неко високообразован цело друштво може да има користи. Особа високог образовања уживаће и финансијске и нефинансијске приносе од улагања у сопствено образовање, али никада није у могућности да интернализује за себе целокупне ефекте такве инвестиције. Ова околност додатно отвара простор за интервенцију одређених државних политика и финансирање образовања на тај начин постаје једно од кључних питања сваке државне политике. Свако ко инвестира заинтересован је за будуће индивидуалне и социјалне користи. Оне ће бити остварене под условом да образовање буде примењено на ефикасан и правичан начин.

Дефинисање ефикасности и правичности образовних система у европским политикама образовања.

Схватања појма ефикасности у образовним политикама

Проблеми ефикасности (*efficiency*) и “једнаких шанси” или правичности (*equity*) тичу се циљева образовне политике (али и сваке друге – здравствене, социјалне и сл). Да ли ће и у ком степену одређено друштво постављати ове циљеве, ствар је политичког избора и тако излази из оквира научне евалуације. Оно што може да пружи научна анализа јесте одговор на питање колико је сваки од ових циљева достигнут или није достигнут и какав је однос међу њима (Wößmann and Schütz, 2006).

Појам ефикасности односи се на исходе или резултате одређеног процеса у односу на оно што је уложено. За систем се каже да је ефикасан уколико је добијен максимални исход из уложених средстава (новац, време, материјални и технички услови и сл.) или ако је дати исход добијен уз минимална улагања. Ефикасност је, тако, однос између улаза у систем и излаза, онога што се уложи и резултата, компарација трошкова (улагања) и приноса (исто, стр. 2).

Резултати или исходи могу бити мерени на два начина. Прво, мерама у оквиру самог система образовања, као што су, нпр., бодови на тестовима, школске оцене или ниво завршеног образовања. Друго, мерама које излазе из оквира самог система образовања као што су, нпр., могућности запошљавања или зарада на тржишту.

У литератури се говори о два аспекта ефикасности образовног система. С једне стране, постоји тзв. **алокативна ефикасност** која се односи на питање како уложити увек ограничене образовне ресурсе. Која је најбоља комбинација образовних ресурса која ће чинити образовно улагање и дати највећу стопу приноса? Тако, образовне политике покушавају да нађу најбоље решење за подстицање ефикасности образовног система различитим средствима и путевима. Поставља се питање, на пример, да ли је боље (тј. ефикасније) ослонити се на наставнике или на образовну технологију. Ако се одлучимо за наставнике – да ли је ефикасније ослонити се на већи број наставника по ученику или на мањи број наставника, али са знатно вишом квалификацијом. Други аспект ефикасности назива се **техничка ефикасност** која покушава да одговори на питање колико је ефикасан сваки употребљени или инвестирани ресурс у контексту датог улагања – питање ефикасности наставника, образовне технологије, расположивог времена и простора и сл. (Wößmann and Schütz, 2006).

Свака процена ефикасности у образовању има свој спољашњи аспект, где се инвестирање у образовање пореди с алтернативним улагањима ван образовног система, и унутрашњи аспект, који се односи на интерно функционисање образовног система.

Спољашња процена упоређује улагања у образовање на различитим нивоима образовног система међусобно, као и с алтернативним употребама инвестираних средстава ван система образовања – оба пута у тежњи да се добије већа ефикасност, тј. већи ефекти од тих улагања. Питање је следеће – у контексту очекиваних образовних исхода или циљева одређене политике – где треба уложити средства – у само образовање (нпр., увођење савремене образовне технологије или усавршавање наставника) или у друга подручја (нпр., социјални програми за подизање животног стандарда породице ученика, отварање нових радних места на тржишту рада), и даље, ако треба улагати у образовање – на који стадијум образовања, да би се добили највиши приходи.

Интерна процена бави се питањем ефикасне употребе датог улагања у сваком делу и на сваком нивоу образовног система. Питање је како се може добити највише ефикасности од потрошеног новца у одређеном делу и на одређеном нивоу образовања.

Схватања појма правичности у образовним политикама

За разлику од појма ефикасности, појам правичности или “једнаких шанси” није толико јасан и недвосмислен. У литератури нема јасне научне (емпиријски проверљиве) дефиниције правичности или једнакости у образовању. Оно о чему се може говорити, а што је данас широко прихваћено у релевантној литератури, то су заправо извесни консензуси међу научницима око неких варијаната концепта једнакости који је предложио Џон Роемер (John Roemer). Централна идеја овог концепта је да неједнакост може бити толерисана само ако настаје услед разлика у уложеним напорима личности, али не ако настаје услед околности које су ван контроле личности.

Традиционално, једнакост шанси или правичност схватана је као одсуство легалних препрека да се приступи образовању, за све положаје или социјалне статусе и за све послове. Џ. Ролс и А. Сен (John Rawls i Amartya Sen) предложили су теорије које одступају од традиционалног гледишта. По њима, није довољно само отклонити легалне препреке образовању, већ људима треба обезбедити нека примарна социјална добра као што су, нпр., исхрана, здравље, слобода, да би се тек онда могло говорити о подједнаким шансама или о образовању које није битно условљено карактеристикама живота у различитим околностима. Надовезујући се на ове пионирске теорије социјалне правде, Р. Дворкин (Ronald Dworkin) уводи компоненту личне одговорности. Правичност захтева компензацију индивидуама за оне аспекте њихове ситуације који ометају њихова постигнућа а за које нису одговорни. Правичност се управо односи на разликовање оних аспеката ситуације за које су људи одговорни и оних за које нису и не могу бити одговорни.

Професор политичке економије Џ. Роемер превео је ове филозофске идеје у економски оквир. Да се послужимо његовим речима, „задатак филозофа је да открију конкретне концептуалне елементе теорије, док је задатак економиста да формулишу изводљиву социјалну политику на тој основи“ (према: Тепега, 4). Он је то заиста и учинио, формулисао је прецизним математичким језиком и предложио алгоритам применљив у социјалним политикама, посебно здравственим и образовним. Сам Роемер је ову теорију назвао “теоријом једнаких могућности“ (ЕОр, тј., equality of opportunity).

Пет кључних речи везује се за ЕОр теорију: околности, тип, напор, циљ, инструмент. 1. *Околности* су дефинисане као аспекти средине у којој се индивидуа налази, који су ван њене контроле, а који утичу на њена постигнућа. 2. *Тип*, или врста, дефинисан је као скуп индивидуа које имају исте или сличне околности. 3. *Напори* су она понашања индивидуе која

утичу на њен статус и над којима она има бар неку контролу (свесни избори). 4. *Циљ* је неко будуће стање за које одређена политика жели једнаке шансе. 5. *Инструмент* је средство помоћу којег ће се могућности изједначити, односно примена политичких мера за остваривање једнаких могућности. Ова теорија ствара оквир за разликовање оних аспеката неједнакости исхода или постигнућа индивидуа који су етички прихватљиви и оних који су неприхватљиви. Неједнакости узроковане етички неприхватљивим факторима (типичне околности које индивидуа не може контролисати, као што су, нпр., пол, раса, социоекономски статус) треба да се компензују како би се елиминисале или неутралисале. Неједнакости које су узроковане легитимним факторима (напори, аутономни избори) не захтевају или нису предвиђени за компензацију. Исходи су праведни само ако су настали услед различитих напора или избора, али не ако су настали услед различитих околности.

Да ли је могуће одредити личну одговорност? Роемеров критеријум је да одступање индивидуалног понашања од просека “типа” (социјалне групе) зависи од слободног избора индивидуе. Принцип личне одговорности он покушава да интерпретира у контексту социјалних услова. Зашто би држава, ма колико богата, дотирала, нпр., здравствено осигурање људима који пуше, а живе у срединама у којима већина људи не пуши (мање су одговорни од просека своје социјалне групе) кад је то ствар њиховог свесног избора? Дакле, правичност не значи једнакост исхода за различите индивидуе, једноставно због тога што свака особа свесно доноси различите одлуке. Људи се разликују по томе што припадају одређеном “типу” (нпр., узраст и социоекономски статус) и што имају одређени ниво личне одговорности (степен самоконтроле и дисциплине коју примењују). Овај степен личне одговорности је под утицајем његове позиције у оквиру „типа“ (социјалне групе). Идеја правичних социјалних политика је да се побољшају услови или околности под којима људи доносе одлуке, тј. чине изборе.

Тако, да би се изједначиле могућности за децу да стекну, нпр., основно образовање, школски систем треба да буде тако организован да ученичке оцене из наставних предмета буду само функција њихових напора или избора, али не и њихових околности. Неједнакост је прихватљива када је резултат избора индивидуа, ако је за то сама индивидуа одговорна. Дакле, “једнакост исхода” и “једнакост могућности” су појмови које треба разликовати.

Треба нагласити да свако ко се интересује за једнакост или правичност жели да оствари тај циљ на што ефикаснији начин – тј., с најмањим трошковима.

У образовним системима однос између циљева ефикасности и правичности може да има различите форме. У неким случајевима ови циљеви могли би да буду независни један од другог. У другим случајевима могућ је међусобно супротстављен однос – ако побољшамо ефикасност смањићемо правичност и обрнуто (у литератури се овакав однос означава термином „trade-off“). На крају, могућ је комплементаран однос између ових циљева, што се у већини образовних политика Европе сматра пожељним (Woessmann, 2006). Каква су искуства европских образовних политика о међусобном односу димензија ефикасности и правичности, тема је следећег поглавља.

Међусобни однос ефикасности и правичности и нека европска искуства у достизању циљева ефикасног и правичног образовног система

Кључно питање за стручњаке и политичаре који се баве образовањем јесте да ли постоји начин да се превазиђе међусобна супротстављеност ефикасности и правичности у условима тржишног функционисања савремене Европе. Јасно је да ефикасна политика образовања тежи да избегне неправичност колико је то могуће, као и да релативно правична образовна политика тежи да буде ефикасна. Иако су, како то каже професор Теодор Шулиц, неефикасне школе истовремено и неправичне јер су сви ученици у некој мери погођени постојећом неефикасношћу школског система, питање је да ли се бар на неким стадијумима образовања може смањити неправичност подизањем ефикасности школа. Исти аутор сматра да је то могуће, у извесној мери, на нивоу основног, па чак и средњег образовања. Ефикасне основне школе битно би смањиле неправичност јер је уочено правило да су деца из најугроженијих породица најозбиљније погођена неефикасношћу школског система (Schultz, 1985).

Савремена схватања међусобног односа ефикасности и правичности разматрају се у контексту животног циклуса индивидуе. Ослањајући се на традиционалну теорију људског капитала Џејмс Хекман (James Heckman) и коаутори развили су јединствени теоријски оквир који дозвољава да се процени образовна политика током животног циклуса – уводећи два кључна појма: тзв. самопродуктивност (*self-productivity*) и комплементарност (*complementarity*).

Људске способности, знања и вештине формирају се кроз различите стадијуме животног циклуса. Улагања или инвестирања на сваком стадијуму производе одређене исходе на сваком од њих, али се одражавају и на будуће стадијуме (барем као инпут). Самопродуктивност указује на

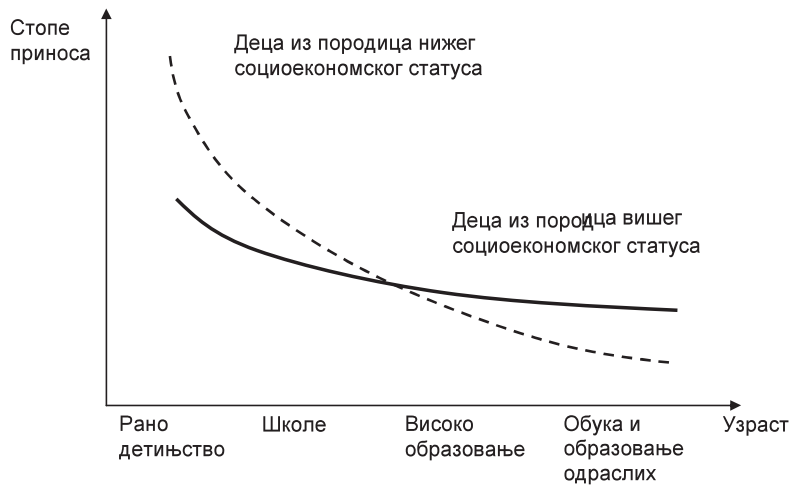
тезу да се, с једне стране, знања, способности и вештине стечене у једном периоду животног циклуса одражавају не само на исходе тог периода, него и на наредно учење, а с друге стране, постоји стална тенденција да стечено образовање само себе увећава. На пример, самоконтрола и емоционална стабилност могу да појачавају интелектуалну радозналост и снажно унапреде когнитивно учење.

Појам комплементарност указује на то да образовање “произведено” на једном стадијуму повећава или смањује продуктивност улагања на следећим стадијумима. Комплементарност имплицира да образовна улагања на различитим узрастима утичу једна на друге. Да би улагања у рано образовање била у потпуности продуктивна, морамо наставити с образовним улагањима на каснијим стадијумима животног циклуса. Аутори наглашавају да самопродуктивност и комплементарност производе мултипле ефекте који објашњавају како добро образовање лако прераста у још боље, а лоше прелази у још лошије, барем с економског аспекта (према: Cunha, Heckman, Lochner & Masterov, 2005).

Ове теоријске поставке аутори су и емпиријски проверили опсежним истраживањима у САД, показавши да образовање током животног циклуса заиста показује такве динамичке ефекте. Они су такође емпиријски утврдили тенденцију да за велики део образовног садржаја (посебно когнитивних) **постоје тзв. сензитивни или чак критични периоди у току животног циклуса индивидуе када су образовна улагања посебно ефикасна или чак пресудна. То се, пре свега, односи на период раног детињства и детињства уопште.** Закључак је да ране инвестиције у образовање доносе високе приноси, као и да неадекватне инвестиције отежавају и поскупљују касније напоре образовних политика да их поправе.

Експерти за образовање Европске уније сматрају да резултати ових истраживања имају дубоке консеквенце за креирање и евалуацију образовних политика. На основу емпиријске евиденције о дистрибуцији образовних улагања на различитим стадијумима образовања у земљама ЕУ (OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005; Education at Glance, 2005; OECD indicators, 2005, Paris), а користећи методологију Џ. Хекмана и сарадника (Cunha, Heckman et al., 2005) експерти за економију образовања ЕУ сачинили су графикон који показује тенденцију опадајуће стопе приноса с повећањем узраста учесника образовног процеса (види графикон 1).

**Графикон 1: Стилизовани приноси од потрошеног евра
вна различитим нивоима образовања.**



Извор: Woessmann, 2006, стр. 5.

Две криве на графикону показују да је на млађим узрастима стопа приноса од образовних улагања већа за децу из неповољних социоекономских средина, док је за старије узрасте (посебно високо образовање и образовање одраслих) стопа приноса већа за особе из повољнијих социоекономских средина. Наравно, овај образац је само груб опис просечних ефеката. Постоји хетерогеност у оквиру сваке групе (ниског и високог социоекономског статуса). У просеку стопе приноса од образовних инвестиција највеће су на раном узрасту (предшколском нивоу) и то посебно за децу из породица с нижим социоекономским статусом. Као последица различитих стопа приноса током животног циклуса група из различитих социоекономских средина, може се рећи да постоји извесна супротстављеност циљева ефикасности и правичности образовних улагања у касној адолесценцији и одраслом добу. Најефикасније политике инвестираће у особе које су већ стекле много знања и вештина, што ће им омогућити продуктивније учење, док ће најправичније политике бити усмерене на инвестирање у особе које су из неких разлога (најчешће социјално-економске ускраћености) стекле мање знања и вештина од претходних. Чак ако је технички могуће поправити недостатке раних образовних улагања, таква политика је обично по трошковима неефикасна.

Постоји више разлога релативно ниских користи од образовних инвестиција у одраслом добу: 1. изостају мултипли ефекти који су карактеристични за сензитивне или критичне периоде у стицању одређених знања и вештина; 2. старији људи имају краћи временски хоризонт у току којег убирају плодове својих инвестиција у образовање; 3. вештине и знања стечени током обуке и различитим облицима учења у одраслом добу показују тенденцију теже формализације, тј. добијања диплома (Woessmann, 2006, 4). Ефекти образовних инвестиција на каснијим стадијумима животног циклуса посебно су ниски за људе којима недостају базична знања и вештине који се уче на раним стадијумима и тај недостатак чини да се формирање нових додатних вештина и знања не може одвијати на продуктиван начин. То не значи да не постоје капацитети за учење током одраслог доба, што напомиње и аутор извештаја о образовању Европске комисије. Ради се само о томе „да су покушаји поправљања или компензације на каснијим стадијумима посебно скупи“ (исто, стр. 4).

Насупрот томе, супротстављеност ефикасности и правичности изостаје, може се рећи да постоји чак и њихова комплементарност када се инвестира у рано образовање. Најефикасније политике на раним стадијумима управо су и најправичније јер су ефекти таквих улагања највиши за децу која не могу да науче нужна основна знања и вештине код куће. Такве инвестиције доносе велике приносе зато што имају индиректне ефекте повећања продуктивности каснијег учења. Треба нагласити да ова перспектива захтева посебно дуг временски период који обично није у интересу већине политичара који желе да се ефекти, па макар и минимални, виде у време њиховог мандата. Међутим, позитивни ефекти инвестирања у рано детињство нису у потпуности видљиви све док не прође чак 20 или 30 година (према: Wößmann and Schütz, 2006).

Дакле, ефикасне политике су истовремено и правичне када се улаже у рано образовање, тј. у образовање деце у раном детињству. У случајевима када образовна политика превише касни, тј. интервенише сувише касно, ефикасна расподела најчешће постаје неправична.

Апликативне димензије истраживања ефикасности и правичности

На основу досадашњих истраживања образовних политика, експерти ЕУ дају низ сугестија за унапређивање циљева ефикасности и правичности на различитим стадијумима образовних система:

Предшколско образовање.

Неопходно је улагање у масовно, квалитетно, вишегодишње предшколско образовање. Приоритет треба дати деци из неповољних социоекономских средина. Предшколски програми засновани превасходно на образовању (као, нпр., француски “Ecole maternelle”, који има за циљ да научи децу основама читања, писања и рачуна) показују дуготрајније ефекте, у поређењу с предшколским програмима који су базирани на игри (као што је, нпр., немачки “Krippe” и “Kindergarten”, чија је функција углавном дефинисана као целодневна брига о детету, без наглашене образовне мисије). С обзиром на то да рано образовање може бити и ефикасно и правично, посебно када су циљна група они који су у неповољном положају, може се рећи да добро конципираним образовним улагањима у раном детињству постоји чврста комплементарност ефикасности и правичности чији се ефекти протежу до одраслог доба (Woessmann, 2006).

Школско образовање.

На школском нивоу нема јаких доказа за суштинску или нужну супротстављеност циљева ефикасности и правичности. Школске политике које повећавају ефикасност обично су неутралне у односу на “једнакост могућности”, с обзиром на то да су у земљама ЕУ скоро сва деца обухваћена обавезним основним образовањем. С друге стране, за школске политике које су усмерене на правичност није утврђено да знатно утичу на ефикасност. Ипак постоје неке мере које могу побољшати истовремено и ефикасност и правичност школских система (под условом добро организованог образовања у раном детињству). То се пре свега односи на институционалне реформе које уводе комбинацију школске одговорности (нпр., спољашњим јавним завршним испитима) и школске аутономије (нпр., локално одлучивање о наставничким платама, садржајима наставних предмета, школском буџету). Иначе, емпиријска истраживања показују да локална слобода у одлучивању или мере децентрализације, без одговарајућих провера одговорности, имају штетан утицај на ученичка постигнућа услед опортунистичког понашања. Ефекти локалне аутономије постају позитивни само уз екстерне јавне испите. Тако се конкретизују стандарди и надзор над школским постигнућима, али се истовремено школи оставља слобода одлучивања како ће да достигне те стандарде.

Осим тога, политике које уводе конкурентност школа и одлажу професионалну оријентацију на касније узрасте такође подстичу комплементарност циљева ефикасности и правичности. Држава која дозвољава да се државни новац расподељује и приватним основним школама, на пример,

кроз – ваучер систем² – не поларизује нужно школски систем, већ ствара здраву конкуренцију кроз партнерство државних и приватних школа. Држава је мотивисана да то учини у подручјима где државне школе раде лоше или ради повећавања правичности – увођењем ваучера само за децу из породица која су у неповољном социјално-економском положају. Увођење избора подстиче покретљивост ученика, а то може бити добро са становишта правичности, посебно у срединама у којима је изражена сегрегација. Истраживања су показала да рано усмеравање ученика у школе које захтевају различите способности повећава неједнакост, док касно усмеравање редукује неједнакост и може имати позитиван утицај на ефикасност, бар базичних когнитивних способности и вештина. Али, претпоставка која лежи у основи свега јесте да ће образовна политика побољшати „судбину“ ученика из неповољних средина ако је претходно усмерила своја улагања на ране узрасте. Уколико образовна политика чека да **ученици дођу у године када започињу високо образовање или постану одрасли учесници образовања, онда ће дефинитивно њени напори завршити и као неефикасни и као неправични** (Wößmann and Schütz, 2006; Woessmann, 2006).

Високошколско образовање.

На нивоу високог образовања неке мере такође могу да побољшају комплементарност ефикасности и правичности. Европски аналитичари образовања процењују да су државно организовани и државно финансирани европски системи високог образовања у великој мери и неефикасни и неправични. С једне стране, државни универзитети су суочени с мало конкуренције, а с друге стране, ослањање на државно финансирање не стимулише тржишну дисциплину у функционисању образовне установе. Сматра се да би европски системи високог образовања могли добити на ефикасности тржишно базираним реформама, што подразумева извесне мере приватизације и студентско плаћање школарине.

Емпиријска истраживања у САД (где су школарине најскупље) и Европи показују да, насупрот неким очекивањима, актуелне финансијске околности или кредитна ограничења студената (или породице која

² Ваучер систем је начин јавног финансирања образовања, из пореских фондова. Први пут га је предложио 50-их година XX века амерички економиста и добитник Нобелове награде Милтон Фридман. Ваучер је признаница или купон, у вредности просечних трошкова школовања деце различитог узраста којима родитељи плаћају школарину у установи коју сами изаберу – приватну или државну – а која задовољава прописани минимум образовних стандарда. Стечени ваучери уновчавају се из јавних фондова, чиме школе финансирају своје деловање.

финансира студије) нису главна препрека за приступ високом образовању. Утврђено је да слабију пролазност при упису у високошколске установе имају студенти са слабијим претходним образовањем (а они најчешће потичу из сиромашнијих и мање образованих породица) услед недовољних ранијих образовних улагања као предуслова за универзитетско образовање. Стога финансијска интервенција образовне политике за те кандидате, по мишљењу известиоца Европске комисије за образовање, већ је закаснила да би била у потпуности ефикасна. У већини садашњих система високог образовања у Европи, правичан приступ није постигнут. Сва домаћинства плаћају порез као допринос јавном финансирању високог образовања. Али то високо образовање није подједнако доступно младима из свих породица.

За разлику од обавезног образовања, на овом нивоу постоји тзв. самоселекција која се огледа у томе да млади из образованијих породица чешће одлазе на универзитет. Као резултат тога (са изузетком држава у којима постоји снажна пореска прогресија) финансирање из пореза може да се посматра као неправично за оне који плаћају порез а имају мало могућности приступа високом образовању. У извештају Европске комисије наводи се: “главни разлог неправичности у приступу не лежи у томе да деца из неповољних окружења не могу то себи да приуште у финансијском смислу, већ у томе да немају неопходне образовне квалификације за то. Да би се оваква неправичност у приступу избегла, потребно је интервенисати много раније. У противном, било која политика која има за циљ да повећа учешће у високом образовању може лако да резултира повећаном неправичности, јер ће та места несразмерно више опет заузети студенти из добростојећих породица, као што се то показало у Великој Британији 80-их и 90-их година XX века” (Woessmann, 2006, 25-26).

Оно што се предлаже за европске образовне политике у високом образовању јесте плаћање школарине која би подстакла студенте на ефикасније студирање, а образовне установе на тржишно понашање. Уз то студентима из сиромашних породица треба обезбедити одговарајућа средства у виду стипендија или донација уз субвенционисање и одлагање плаћања трошкова школарине. Школарине би требало да буду селективне, пре него истоветне. Држава би из својих фондова могла да омогући студентске зајмове који би се везали за доходак породица из којих потичу, а који би се враћали када студенти заврше факултет и почну да зарађују на тржишту рада. Политика школарина заједно са зајмовима везаним за доходак породице може остварити извесну комплементарност између ефикасности и правичности.

Обука и доживотно образовање одраслих

Обука и доживотно образовање одраслих (*Training and Lifelong Learning*) везује се за време када особа већ има нека искуства на тржишту рада. За ову врсту образовних програма, посебно у Европи, статистичка евиденција о цени обуке и њеним ефектима прилично је ограничена. Ипак, постојећа евиденција омогућава стручњацима да сумирају неке опште тенденције о њеној ефикасности у земљама с развијеним тржиштем рада: 1. у већини европских земаља обука на послу се обезбеђује готово у оптималном нивоу; 2. ефикасност програма обуке на послу је већа када је организује приватно предузеће, а мања када је организује држава; 3. предузећа имају већи подстрек да инвестирају у специфичне вештине потребне за рад у том предузећу, а мањи за инвестирање у обуку општијег карактера; 4. ефикасност обуке је већа за високо образоване, у поређењу с обуком нискоквалификованих радника.

За разлику од обуке на послу коју организују послодавци, подаци о ефикасности програма обуке коју организује држава пружају прилично суморну слику о њеној ефикасности. Програми обуке које финансирају јавни фондови у европским земљама, укључујући Француску, Немачку, Ирску, Норвешку, Пољску, Словачку Републику, Шведску и Велику Британију, показују веома ниске ефекте или чак негативну стопу приноса, пошто су трошкови програма знатно виши него користи у смислу повећања зараде или могућности запошљавања. Иако је обука коју осмишљава држава често неделотворна и неефикасна у трошковима, њени ефекти знатно варирају када се анализа усмери на различите групе учесника. Тако је утврђена тенденција да су ефекти обуке коју организује држава или јавни сектор виши за одрасле жене у поређењу с ефикасношћу обуке одраслих мушкараца и младих у целини. Исто тако, евиденција из Велике Британије сугерише да иако доживотно учење има веома мало директно мерљивих тржишних приноса, постоје неки ефекти за најугроженије категорије (Woessmann, 2006).

Економски експерти Европске уније за образовање сугеришу да би улога државе у побољшању ефикасности система обуке могла да се огледа у следећем: 1. унапређење информисаности о могућностима обуке; 2. постављање одговарајуће правне регулативе за ову област, укључујући и проблем сертификације; 3. надзор квалитета програма обуке која се организује у предузећима.

Програми обуке које организује држава често су усмерени на незапослене, што је добро с аспекта правичности. Незапослени су увек у неповољнијем положају, а правична политика је по дефиницији управо усмерена на такве категорије. Међутим, емпиријска евиденција о недовољ-

ној делотворности и ефикасности ових програма (посебно када су у питању нискоквалификовани или најмање образовани људи) отвара питање колико они стварно доприносе циљу правичности. Правичне политике интервенишу када се утврде околности које су ван контроле индивидуе, а које је спречавају да стекне додатну обуку. С обзиром на то да је утврђено да су приватна предузећа ефикаснија и делотворнија у остваривању програма обуке (што се најчешће објашњава чињеницом да боље познају захтеве тржишта рада у поређењу да државном администрацијом), онда остаје отворено питање како мотивисати приватна предузећа да се уопште баве темом једнаких могућности. Европска искуства показују да државним политикама које желе да унапреде правичност у програмима обуке и доживотног образовања простостаје да се ослоне на саме индивидуе, пре него на предузећа.

Постоје две околности које су важне за државну интервенцију у обучавању и доживотном образовању одраслих с аспекта правичности, које свака образовна политика треба да има у виду. Прво, иако изгледа да се финансијски више исплате различити програми државних субвенција (нпр., отпремнине и сл.) нискоквалификованих одраслих који су “технолошки вишак” или за којима не постоји потражња на тржишту рада, програми обуке су боља опција за социјалне политике које заступају гледиште да правичност не подразумева само трансфер новца, већ и социјалну интеграцију. То се напомиње и у извештајима експерата Европске уније о образовању, односно да улажући новац у доживотно образовање одраслих – помажући им да на тај начин нађу посао и зарађују плату – држава добија снажно средство у борби против тзв. културе социјалне зависности или потенцијалних социјалних проблема различите врсте. Радна каријера не може се посматрати само с финансијског аспекта, будући да она „представља суштину достојанства индивидуа...” (Woessmann, 2006, 30). Друга околност упућује на перспективу животног циклуса и улогу породичне средине као кључног „улагања“ у раном учењу и дечјем развоју. Активности доживотног учења усмерене на ниско образоване родитеље који имају малу децу могу доносити додатни ефекат побољшања ране образовне средине за децу из тих породица. Повећањем образовања родитеља у току одраслог доба побољшава се рано учење њихове деце са свим будућим динамичким ефектима на каснијим образовним стадијумима.

У целини гледано, као што је случај и с високим образовањем, основе да се говори о комплементарности циљева ефикасности и правичности у обуци и доживотном учењу релативно су слабе у актуелним образовним политикама земаља Европске уније. Чињеница је да су ефекти обуке виши за боље образоване и да се обука коју организује држава за незапослене и нискоквалификоване показала прилично неефикасном. Политике које

покушавају да се усмере на програме обуке и доживотног учења људи који су у неповољнијем положају упадају у проблем да ефекти њихових улагања постају најнижи када се ради о најугроженијима. Због тога се често прибегава алтернативним политикама које се показују ефикаснијим – попут државних финансијских субвенција за те категорије. Према томе, „уопштено изгледа да постоји супротстављеност између ефикасности и правичности образовања на овом каснијем стадијуму животног циклуса“ (Woessmann, 2006, 31). Суштински важно за политике које желе да се усмере на једнакост могућности јесте да основе за то поставе много раније – покушавајући да побољшају квалитет раног детињства и школског образовања за децу из неповољних породичних средина.

Закључак

Теоријске основе за проучавање и процену ефикасности и правичности образовних система налазе се у теорији људског капитала. Улагање у образовање остварује значајне индивидуалне и социјалне ефекте финансијске и нефинансијске природе. Савремене образовне политике у земљама Европске уније настоје да пронађу начин који ће помирити циљеве ефикасног и правичног инвестирања у образовање на различитим стадијумима животног циклуса.

Ефикасност се схвата као однос између улагања у систем и резултата, компарација трошкова (улагања) и приноса. Правичност у политичким теоријама најчешће се везује за теорију Џона Роемера која се назива теоријом једнаких могућности (ЕОр), и чије су основне поставке математички изражене алгоритмом лако применљивим у социјалним политикама.

Емпиријска истраживања образовне политике у земљама ЕУ потврђују резултате истраживања до којих су дошли амерички аутори (Cunha, Heckman et al., 2005.). Показује се да су ефекти образовних улагања на раним стадијумима виши и да се смањују током животног циклуса. Дакле, најефикасније улагање је у образовање деце раног узраста, док се са старошћу учесника образовног процеса смањује ефикасност улагања. На раном узрасту ефекти су највећи када се ради о деци из неповољних породичних средина. На тај начин ефикасна образовна политика је истовремено и правична. У случајевима када образовна политика интервенише сувише касно, ефикасна расподела (а то значи улагање у оне који већ имају најбоље образовање) најчешће постаје неправична (јер запоставља оне који мање продуктивно уче, тј., оне који нису били у прилици да улажу у своје образовање).

Димензије ефикасности и правичности образовних система не морају нужно бити супротстављене у условима савременог тржишног функционисања. То посебно важи за улагања на раним стадијумима

образовања. Тако, уколико политике образовања подстичу ефикасно и правично образовање раније, то ће оно бити, по тим димензијама, боље на каснијим нивоима. Ако се европске земље усмере на улагања у рано образовање, побољшавајући при том положај сиромашне деце ускраћене у образовном смислу, тада оне неће морати да бирају између ефикасности и правичности на каснијим стадијумима.

Литература:

- Acocella, N. (2002): *Theories of justice: social conditioning and personal responsibility in Roemer's contribution*, <http://www.hss.caltech.edu/Events/scw/Papers/acon.pdf>.
- Becker, G. (2002): Human Capital, u : *The Concise Encyclopedia of Economics*, Ed. Henderson, D.R., <http://www.econlib.org/library/CEE.html>.
- Becker, G. (1964): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York: National Bureau of Economic Research.
- Blaug, M. (1980): Educational Vouchers, u: *An Introduction of Economics of Education*, New York :Penguin Books Ltd., str. 307-316.
- Cunha, F., Heckman, J., Lochner, L., Masterov, D., (2005), *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation*, Working Papers 11331, National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w11331>.
- Friedman, M.&R. (1996): Шта не ваља у нашем школству, поглавље 6, у: *Слобода избора*, Нови Сад: „Global Book“.
- Hild, M., Voorhoeve, A. (2001): *Roemer on Equality of Opportunity*, Social Science Working Paper 1128, California Institute of Technology, Division of the Humanities and Social Sciences.
- Moreno-Terreno, J. (2004): On Roemer's Equality of Opportunity, [http://mora.rente.nhh.no/projects/Equality Exchange/Portals/o/articles/moreno1.pdf](http://mora.rente.nhh.no/projects/Equality%20Exchange/Portals/o/articles/moreno1.pdf)
- Pirs, D., V. (2003): Људски капитал, у: *Мекмиланов речник Модерна Економија*, Београд: Дерета.
- Schultz, W. T. (1985): *Ulaganje u ljude*, Zagreb: Cekade.
- Woessmann, L., (2006): *Efficiency and Equity of European Education and Training Policies*, CESifo Working Paper, Version 25.7.2006, No. 1779, European Expert Network on Economics of Education, http://www.cesifo-group.de/DocCIDL/cesifo1_wp1779.pdf
- Wößmann, L. and Schütz, G., (2006): *Efficiency and Equity of European Education and Training Policies*, CESifo Working Paper, Version 26.4.2006, Analytical Report for the European Commission, European Expert Network on Economics of Education, <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/eenee.pdf>