

## PISA politike i prakse: upravljanje obrazovanjem u eri obrazovnih ljestvica<sup>1</sup>

Komentar

Paul STUBBS  [orcid.org/0000-0002-0318-4306](https://orcid.org/0000-0002-0318-4306)*Ekonomski institut Zagreb, Hrvatska**pstubbs@eizg.hr*

### UVOD

Ovaj se članak temelji na uvidima koje sam stekao prateći tijekom primjena PISA politike, njezino učitavanje u specifične kontekste te razvoj globaliziranih prostora vlasti, moći i utjecaja OECD-a. PISA je OECD-ov međunarodni program ocjenjivanja učenika koji se odvija u trogodišnjim intervalima. Zanimalo me kako je PISA, usprkos kritikama u mnogobrojnoj literaturi i otvorenom pismu s kritičkom analizom i osvrtom što su ga potpisali brojni pedagozi (Meyer i Zahedi, 2014), postala mjerilom nacionalnoga obrazovnog učinka. U određenom smislu, ovaj je komentar svojevrsan pokušaj definiranja rasprave o tome što bi trebala biti temeljna PISA pismenost za kreatore obrazovnih politika, medije i javnost.

PISA počiva na poprilično uzdrmanim temeljima, budući da iznosi nedokazane uzročno-posljedične poveznice, utemeljene na duboko zabrinjavajućim, determinističkim i redukcionističkim ideološkim pretpostavkama. Opisuje ju i nepokolebljivo odbijanje da adresira specifične lokalne kontekste koji propituju proizvodnju dekontekstualiziranih indikatora, a koji bi istodobno trebali imati univerzalni opseg. Jaz između onoga što se uzima da znače rezultati PISA-e i načina na koji utječu na obrazovne politike, s jedne strane, i onoga što oni zapravo znače te uloge koju bi trebali imati u cjelovitijem pristupu reformi obrazovanja, sada je toliko širok da se premošćivanje čini iznimno otežanim.

U ovom bih se kratkom komentaru želio fokusirati na tri različite, iako međusobno povezane, razine. Ekonomsku i političku ideologiju koja se nalazi u pozadini PISA istraživanja, zatim njezinu upotrebu i zloupotrebu u obrazovnoj politici,

---

<sup>1</sup> Ovaj je tekst prvi put izložen na radionici o PISA-i u Pedagoškom zavodu, u Ljubljani, Slovenija 14. siječnja 2020. Puna verzija na engleskom jeziku bit će objavljena u slovenskom časopisu *School Field*. Skraćena hrvatska verzija najprije je objavljena na Biltenu 17. siječnja 2020. Ova se verzija reproducira ovdje s dopuštenjem.

i potencijalno negativne utjecaje PISA-e, a u kontekstu napredovanja učenika, dobrobiti profesora i s obzirom na perspektivu kritičke, progresivne pedagogije. Ne bih želio da se ovaj rad tumači kao pokušaj da se PISA utopi u marksističkoj i fukoovskoj kritici.

PISA nema adaptivne kapacitete potrebne za uspostavu kvalitetnih sustava ocjenjivanja. Ovdje se prije svega ističu dva kriterija o tome kakvo bi ocjenjivanje trebalo biti. 1.) “Je li sustav ocjenjivanja prožet općom ideologijom koja teži tome da sustav evaluacije postane samoreagirajućim?”. Rekao bih da jest, definitivno. 2) “Osigurava li sustav ocjenjivanja ... odgovor na smislenu kritiku?” Zasad ne osigurava (Dahler-Larsen, 2012).

## PISA KAO NEOLIBERALNI ASAMBLAŽ

PISA je rezultat konvergencije neoliberalne ideologije, uzusa novoga javnog menadžmenta, oživljavanja teorije ljudskog kapitala u kontekstu “kognitivnog kapitalizma s globalnim hvatom”, upravljanja državom brojevima i razvojem OECD-a kao “meke snage” odgovorne ponajprije interesima SAD-a i njegovih briga oko vlastite globalne kompetitivnosti. OECD je tako postao posebnom vrstom “transnacionalne institucije stručnjaka” (St. Clair, 2006) koja proizvodi kako samo znanje, tako i recepciju te upotrebu tog znanja za oblikovanje javnih politika u brojnim područjima. Brend PISA-e počiva na konstrukciji navodno glatkog lanca ekvivalencije između učenja, vještina, evaluacija i PISA rezultata.

Mnogo je toga napisano o tome kako je OECD preko PISA istraživanja ostvario dominaciju u poslu testiranja učenika, i to na račun IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement/Međunarodnog udruženja za ocjenjivanje obrazovnih dostignuća) te njihovih TIMSS i PIRLS studija. Dio tog uspjeha PISA duguje tvrdnji da taj standardizirani test nadilazi ograničenja koja postavljaju različiti kurikulumi. Drugim riječima, znanstvenici koji provode PISA-u tvrde da taj test mjeri vještine i kompetencije potrebne suvremenoj ekonomiji, neovisno o nacionalnim kurikulumima (Morgan, 2009; Hanberger, 2014).

Proklizavanje između ‘društva’ i ‘ekonomije’ u PISA diskursu nikoga ne bi trebalo iznenaditi, s obzirom na to da OECD kao svoju misiju ističe “izgradnju boljih politika za bolji život” i “bolju pripremu svijeta za sutrašnjicu” (<https://www.oecd.org/about/>) koju primarno vidi kao aktivnu participaciju svih u kompetitivnoj globalnoj ekonomiji slobodnog tržišta. Iako svi mogu sudjelovati, podrazumijeva se da će uvijek biti pobjednika i gubitnika, što naglašava smisao podjele država na one s natprosječnim i ispodprosječnim rezultatima. Sve veći broj zemalja koje sudjeluju u PISA val u svake godine, kao i uključivanje zemalja koje nisu članice OECD-a, pokazatelj je širenja hegemonije OECD-a (Sjøberg, 2015, 2018). Zanimljivo je ta-

kođer uključivanje dijelova Kine u istraživanja, ali nikad cijele Kine kao nacionalne države. U posljednjim rezultatima PISA istraživanja, iz 2018. godine, prvu četvorka iz čitanja i matematike činile su tzv. B-S-J-Z (Peking, Šangaj, Jiangsu i Zhejiang), pa Singapur, Makao i Hong Kong ([https://www.oecd.org/pisa/PISA-results\\_ENGLI-SH.png](https://www.oecd.org/pisa/PISA-results_ENGLI-SH.png)). Nije jasno zašto su uključene samo određene pokrajine u Kini, niti zašto se pokrajine kombiniraju baš u takve grupacije. Moglo bi se posumnjati, s obzirom na gustoću naseljenosti Kine, da bi problemi s uzorkovanjem mogli biti ogromni. No, način na koji su predstavljene provincije remeti uobičajenu usredotočenost na nacionalne države u cjelini. Istodobno, omogućuje uvođenje Azije, uključujući takozvane "azijske tigrove", kao mjerila, a umjesto skandinavskih država blagostanja koje su u ranijim PISA valovima ostvarivale visoke rezultate.

PISA je samo jedan primjer kombinacije triju tiranija: broja, prosjeka i usporedbe. S brojevima ne možemo raspravljati, jer oni govore sami za sebe, interpretatori rezultata doživljavaju ih kao objektivne, valjane, neutralne i tehničke alate, a ne kao simboličke prikaze koji nam govore što se broji, a što ne. Zazivati frazu "sve što se računa ne može se izbrojiti" znači propitivati suvremenu maksimu "sve se može izmjeriti, a mjerenje je sve". Brojevi kriju složenu lepezu vrijednosti, prosudbi, odluka, kompromisa i, ponekad, statističkih magičnih trikova koji sudjeluju u njihovu nastanku, generirajući naizgled neupitnu logiku da PISA rezultati precizno mjere nešto tako važno da bi trebali biti osnova "globalnog polja komparativnih performansi" (Lingard i Grek, 2008). Izvedba PISA-e suvremeni je ekvivalent priče o carevu novu ruhu, ili bi, budući da otkrivanje kako je car gol izgleda nema učinka, usporedba s Pitijinim proročanstvima možda bila primjerenija (Gorur, 2014).

## PISA KAO JAVNA POLITIKA

Analize koje sugeriraju da je PISA pridonijela globalnoj konvergenciji obrazovne politike preuveličavaju njezin utjecaj. Države koje sudjeluju u PISA istraživanjima mnogo su više od pukih "kontejnera", a što se tiče kretanja javnih politika, kao što koautori i ja objašnjavamo u knjizi *Making Policy Move*, one se "revidiraju, predlažu, prisvajaju i savijaju u susretima različitih vrsta" (Clarke i dr., 2015: 15), a ti se susreti međusobno razlikuju s obzirom na "kontekst" koji PISA testovi imaju tendenciju izbrisati. Iako je bilo koji 'PISA efekt' složen i slučajan, on definitivno postoji. Razmotrite narav spektakla pomno koreografirane najave rezultata PISA – embargo, promocije, dobro pripremljeni medijski priručnici, dobro prilagođene poruke, naglasak na poziciji za rangiranje, upotreba grafike i slično – sve se činilo osmišljenim za stvaranje "brzih politika" (Peck i Theodore, 2015) kroz ono što se u literaturi opisuje kao "PISA šokovi" za zemlje koje nisu među "najboljima" ili među onima koje "najbrže napreduju" (D'Agnesse, 2015). Tako se značenju testova po-

klanja važnost orijentacije na budućnost, a zemlje s najboljim rezultatima postaju referentnim točkama, dok one koje su pale na listi pokušavaju pronaći brza rješenja za loše rezultate.

Razmjeri ugrađenosti PISA-e u nacionalne sustave ocjenjivanja, dakako, variraju, a političari i donositelji politika mogu iskriviti, pa i ignorirati poruku PISA rezultata. No, ako rade s tim ciljem, moraju se ipak potruditi kako bi to izveli. Šokovi PISA istraživanja imali su velike utjecaje na obrazovne reforme u brojnim zemljama, a literatura kao primjere najčešće navodi Dansku, Japan i Njemačku (Brekspear, 2012). To su zemlje u kojima se obrazovanje izdašno financira, a čiji su učenici usprkos tome podbacili u PISA testovima. O učincima tih testiranja u post-socijalističkim zemljama nema mnogo istraživanja, iako će uspjesi Estonije sigurno privući interes znanstvenika. Maciej Jakubowski (2018) u tekstu o PISA-i u Poljskoj primjećuje da PISA plijeni svu pozornost medija, pa i javnosti, dok o rezultatima PIRSL i TIMMS istraživanja (kojima se Poljska pridružila naknadno) raspravljaju uglavnom stručnjaci. Zanimljivo je kako antiestablišmentska retorika vladajuće stranke *Pravo i pravda* raspiruje sumnje prema transnacionalnim pragovima koje promoviraju međunarodne organizacije. Posljedica toga mogla bi biti obrtanje pozitivnih obrazovnih učinaka koje neki povezuju s PISA testovima. Jakubowski u svom tekstu tvrdi da je kontraproduktivno donositi obrazovne politike isključivo prema preporukama stručnjaka, jer one često ignoriraju potrebe i želje šire javnosti, ali isto tako ignoriraju i dominantne populističke političke trendove.

Mnoge statistike OECD-a o društveno-ekonomskom statusu i rodu proizlaze iz PISA-e i imaju veliko značenje. Istodobno, PISA ima tendenciju usredotočiti se na prosjek, a mnogo manje na pravednost (jednaku dostupnost prilika), svedenu pritom na tehničko pitanje. To znači da se znatno rjeđe pristupa analizama rezultata o etnicitetu, ili podjeli između urbane i ruralne sredine, o invaliditetu, i drugim pitanjima socijalne pravde, koja se također mogu iščitati iz PISA-e. U tome se očituje jaz između fokusa rezultata PISA-e i rasprave o obrazovnoj pravdi, mobilnosti i inkluziji. Ili, bolje rečeno, usredotočenost na zemlje s najboljim rezultatima odvlači pozornost još dalje od ovih pitanja. Čak i ako bi bilo više naglaska na tome kako završiti pri vrhu ljestvice, među zemljama visokih performansi (kao da se pravednost i učinkovitost mogu svesti na matricu dva plus dva), to je daleko od jednostavnog pitanja. Na primjer, Australija je porasla na ljestvici pravednosti iz zemlje sa niskim rezultatima u visoki, u samo tri godine, no razlog tome nisu bile stvarne promjene u obrazovnom sustavu nego promjene u definicijama nastalima između 2000. i 2003. godine (Gorur, 2014).

## PISA KAO DEKONTEKSTUALIZIRANO ZNANJE

Kad je riječ o burnom pitanju kulture i konteksta, treba imati na umu tvrdnju da su PISA testovi i ono što oni mjere univerzalno primjenjivi. Čak ni argument da je, s učenikova stajališta, riječ o radnji “niskih uloga”, ali se iz perspektive zemlje govori o “visokim ulozima” nije univerzalno istinit: razmotrite razliku između azijske ili latinoameričke države u kojoj učenici koji polažu PISA testove zajedno pjevaju državnu himnu prije nego što im se objasni važnost testova za nacionalni ponos (Lingard i Sellar, 2013). S druge strane, Sjedinjene Države uključene su u rezultate u svakom ciklusu testova, iako redovito krše pravilo o maksimalno 5% isključenih učenika navedenom u PISA protokolima. Može li se činjenica da zemlja koja nikad nije postigla tražene stope sudjelovanja na razini škole opravdati drugom činjenicom, onom da SAD pridonosi proračunu OECD zemalja s otprilike 25% ukupnog iznosa (Eivers, 2010)?

Mnogi su doveli u pitanje odluku da se diljem svijeta testiraju petnaestogodišnjaci, bez obzira na to u kojoj su fazi u svom obrazovnom sustavu u kontekstu prelaska iz škole na posao (Eivers, 2010). Problematizira se i sve veća ovisnost o računalnom testiranju, a zbog globalne nejednakosti u pristupu računalnim tehnologijama. Drugi su pak istaknuli da su rezultati PISA na razini pojedine države zaista loši prediktori rezultata koje zemlje ostvaruju na ljestvici za praćenje globalnog poduzetništva (*Global Entrepreneurship Monitor*) (Sjøberg, 2015). Dakle, čak i ako vam se sviđa ideja “globalnih vještina za globalnu konkurentnost”, postoji kontradikcija između onoga što PISA želi mjeriti i onoga što zapravo mjeri. Nije moguće objektivno testirati niti “razmišljanje u duljem vremenskom periodu” u vremenski ograničenom testu (D’Agnese, 2015). Ili, kako objasniti činjenicu da su rezultati iz područja “znanstvene pismenosti” obratno korelirani sa “zanimanjem za znanost”? (Sjøberg, 2018) Možda je uzrok tome što se zbog “izigravanja sustava” (Stevenson, 2017) elementi znanstvenog obrazovanja temeljenog na istraživanju, terenskim izletima, eksperimentima u stvarnom svijetu itd., zapravo smanjuju u udjelu nastave jer “PISA to ne testira”. Stoga se postavlja pitanje kako OECD može odvratiti zemlje od toga da oblikuju svoje obrazovne sustave s obzirom na potrebe PISA testova? Konstrukcija i, presudno, prijevod ispitnih pitanja također su se pokazali kontroverzima. Na primjer, inačica testa na njemačkom jeziku imala je otprilike 15 posto duža pitanja u usporedbi s engleskom i francuskom varijantom testa (Eivers, 2010). Pritom su se značajno razlikovale i fraze korištene u zadatcima, pri čemu su njemački testovi sadržavali rjeđe korištene fraze (Eivers, 2010).

Također, nije posve ispravno promatrati PISA testove kao neovisne o kurikulumu. Umjesto toga treba voditi računa o tome u kojoj mjeri zemlje čiji se kurikulumi poklapaju s PISA testovima ostvaruju bolje rezultate od ostalih. Kakav je odnos

između takozvanih “praksi” i dekontekstualiziranog znanja što ga mjeri PISA naspram znanja iz pojedinih predmeta? Zašto su odabrane kompetencije vezane za jedne discipline, primarno matematiku, čitanje, znanost i tehnologiju, a druge ignoriraju? Znači li priroda tih testova da čitalačke kompetencije imaju nepotrebno veliki utjecaj na izvedbu u drugim područjima? (Eivers, 2010)

## PISA KAO UPRAVLJANJE OBRAZOVANJEM KOJE NIKOME NE POLAŽE ODGOVORNOST

U konačnici, što je s odgovornošću onih koji implementiraju sustave testiranja rabeći statističke metode, inače nikad do kraja transparentne i prekompleksne za korištenje u laičkoj javnoj raspravi? Umanjuje li prisna povezanost OECD-a s ‘edu-biznisom’, posebno s profitnom kompanijom Pearson, koja čak 80 posto svojih prihoda ostvaruje prodajući “obrazovanje”, odnosno reklamiranjem seta testova koji su “poput PISA-e” i prodajom konzultantskih usluga diljem svijeta (na temu kako ostvariti što bolje rezultate na PISA testovima), odgovornost OECD-a prema drugim dionicima (Sjøberg, 2015; Lingard and Sellar, 2013)? No, odgovornost za osiromašenje kvalitete nastave te prisiljavanje nastavnika i učenika na kretanje po putu fiksiranom po nekoj apstraktnoj mjerljivosti nije isključivo na PISA testovima. Ona nije odgovorna za odmak od prosvjetiteljskih ideja pastoralne skrbi, njegovanja talenta, osobnog razvoja i njegovanja refleksivnih građana koji slave različitost. Ali PISA jest osmišljena po modelu instrumentaliziranoga obrazovnog sustava i pridonosi njegovoj daljnjoj reprodukciji u tom obliku.

S engleskog prevela Andrea Milat

## LITERATURA

- Breakspear S (2012). *The Policy Impact of PISA: An Exploration of The Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance*. OECD Education Working Papers 71 [https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-policy-impact-of-pisa\\_5k9fdfqffr28-en\\_9](https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-policy-impact-of-pisa_5k9fdfqffr28-en_9) (9. prosinca 2019.)
- Clarke J, Bainton D, Lendvai N i Stubbs P (2015). *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press.
- D’Agnese V (2015). PISA’s Colonialism: Success, Money, and the Eclipse of Education, *Power & Education*, 7 (1): 56-72. <https://doi.org/10.1177/1757743814567387>

- Dahler-Larsen P (2012). Evaluation As a Situational or a Universal Good?, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16 (3): 29-46.
- Eivers E (2010). PISA: Issues in Implementation and Interpretation, *The Irish Journal of Education*, 38: 94-118.
- Gorur R (2014). Towards a Sociology of Measurement in Educational Policy, *European Educational Research Journal*, 13 (1): 58-72. <https://doi.org/10.2304/eej.2014.13.1.58>
- Hanberger A (2014). What PISA Intends To and Can Possibly Achieve: A Critical Programme Theory Analysis, *European Educational Research Journal*, 13 (2): 167-180.
- Jakubowski M (2018). The Use and Misuse of PISA Results in Poland. U: Volante L (ur.) *The PISA Effect on Global Educational Governance*. London: Routledge, 161-174.
- Lingard B i Grek S (2008). *The OECD, Indicators and PISA: An Exploration of Events and Theoretical Perspectives*. ESRC/ESF Project on Fabricating Quality in Education Working Paper 2 [https://www.academia.edu/1359394/The\\_OECD\\_indicators\\_and\\_PISA\\_An\\_exploration\\_of\\_events\\_and\\_theoretical\\_perspectives](https://www.academia.edu/1359394/The_OECD_indicators_and_PISA_An_exploration_of_events_and_theoretical_perspectives).(11. prosinca 2019.)
- Lingard B i Sellar S (2013). Globalisation and Social of Education Policy: the case of PISA. U: Brooks R, McCormack M i Bhopal K (ur.). *Contemporary Debates in the Sociology of Education*. London: Palgrave MacMillan, 19-38.
- Meyer H-D i Zahedi K. (2014). An Open Letter: To Andreas Schleicher, OECD, Paris' *GDM-Mitteilungen*, 97: 31-36, [https://ojs.didaktik-der-mathematik.de/index.php/mgdm/article/view/339\\_9](https://ojs.didaktik-der-mathematik.de/index.php/mgdm/article/view/339_9). prosinca 2019.)
- Morgan C (2009). *Transnational Governance: The Case of the OECD PISA*. Paper presented to Canadian Political Science Association Conference <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Morgan.pdf>.(15. prosinca 2019.)
- Peck J i Theodore N (2015). *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minnesota: University Press.
- Sjøberg S (2015). PISA and Global Educational Governance – A Critique of the Project, Its Uses and Implications, *Eurasia Journal of Mathematics, Science & Technology Education*, 11 (1): 111-127. <https://doi.org/10.12973/eurasia.2015.1310a>
- Sjøberg S (2018). The Power and Paradoxes of PISA: Should Inquiry-based Science Education be Sacrificed to Climb on the Rankings?, *NorDiNa*, 14 (2): 186-202. <https://doi.org/10.5617/nordina.6185>
- St. Clair A (2006). Global Poverty: The Co-production of Knowledge and Politics, *Global Social Policy*, 6 (1): 57-77. <https://doi.org/10.1177/1468018106061392>
- Stevenson H (2017). The 'Datafication' of Teaching: Can Teachers Speak Back to the Numbers?, *Peabody Journal of Education*, 92 (4): 537-557. <https://doi.org/10.1080/0161956X.2017.1349492>

