

# Efekt ekonomije razmjera u odgoju i obrazovanju

---

Sharairi, Sanja

Master's thesis / Diplomski rad

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Teacher Education / Sveučilište u Zagrebu, Učiteljski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:147:932697>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-15**

Repository / Repozitorij:

[University of Zagreb Faculty of Teacher Education - Digital repository](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**UČITELJSKI FAKULTET**  
**ODSJEK ZA ODGOJITELJSKI STUDIJ**

**SANJA SHARAIRI**

**DIPLOMSKI RAD**

**EFEKT EKONOMIJE RAZMJERA U  
ODGOJU I OBRAZOVANJU**

**Zagreb, rujan 2019.**

**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**UČITELJSKI FAKULTET**  
**ODSJEK ZA ODGOJITELJSKI STUDIJ**

**Zagreb**

**PREDMET: Organizacija i menadžment predškolske ustanove**

**DIPLOMSKI RAD**

**IME I PREZIME PRISTUPNIKA: Sanja Sharairi**

**TEMA: Efekt ekonomije razmjera u odgoju i obrazovanju**

**MENTOR: izv.prof.dr. sc. Vatroslav Zovko**

**Zagreb, rujan 2019.**

# SADRŽAJ

SAŽETAK

ABSTRACT

1. UVOD.....	1
2. OBRAZOVANJE U KONTEKSTU RAZVOJA DRUŠTVA I PROZVODNJE.....	3
2.1. Povijest proizvodnje.....	3
2.2. Povijest obrazovanja .....	5
2.2.1. Tvornički model obrazovanja .....	7
2.2.2. Razvoj školstva u Hrvatskoj.....	8
2.2.3. Ustroj školstva u Hrvatskoj.....	9
3. EKONOMIJA RAZMJERA U ODGOJU I OBRAZOVANJU .....	12
3.1. Interdisciplinarni pristup.....	12
3.2. Teoretske postavke ekonomije razmjera.....	14
3.2.1. Ekonomija razmjera .....	14
3.2.2. Ekonomija obuhvata .....	15
3.2.3. Krivulja učenja.....	16
3.3. Utjecaj ekonomije razmjera na organizaciju školskog sustava .....	17
3.3.1. Standardizacija odgojno-obrazovnog sustava.....	17
3.3.2. Troškovi u odgojno-obrazovnom sustavu .....	20
3.3.3. Ulaganja u odgojno-obrazovni sustav .....	22
4. SPECIFIČNOSTI EKONOMIJE RAZMJERA U PRUŽANJU USLUGA.....	26
4.1. Struktura odgojno-obrazovnog sustava.....	26
4.1.1. Elementi obrazovnog sustava .....	27
4.1.2. Povratna veza kao činitelj kvalitete obrazovnog sustava .....	29
4.2. Kvaliteta odgojno-obrazovnog sustava.....	31
4.2.1. Standardi kao indikatori kvalitete obrazovnog sustava.....	31
4.2.2. Opći indikatori kvalitete obrazovnog sustava .....	32
4.2.3. Praćenje kvalitete sustava.....	35
4.2.4. Aktualno stanje - kvaliteta hrvatskog obrazovnog sustava.....	38
4.2.5. Kvaliteta hrvatskog obrazovnog sustava iz perspektive poslodavaca .....	41
5. TRANSFORMACIJA OBRAZOVNOG SUSTAVA .....	43
5.1. Reforme obrazovnog sustava .....	43
5.1.1. Obrazovne politike .....	43

5.1.2 . Vrste reformi obrazovnog sustava .....	44
5.1.3. Usporedba hrvatskog obrazovnog sustava s europskim.....	45
5.1.4. Potreba za transformacijom u hrvatskom obrazovnom sustavu .....	47
5.1.5. Strategija obrazovanja Hrvatske.....	48
5.2. Pet razina transformacije .....	49
5.2.1.. Sustavi financiranja.....	51
5.2.2. Organizacija .....	52
5.2.3. Kurikulum - promjena paradigme stila vođenja .....	54
5.2.4. Informacijska i komunikacijska tehnologija .....	56
5.2.5. Nastavno osoblje.....	57
6. RASPRAVA .....	60
7. ZAKLJUČAK .....	62

LITERATURA

POPIS SLIKA, GRAFOVA I TABLICA

IZJAVA O SAMOSTALNOJ IZRADI DIPLOMSKOG RADA

## SAŽETAK

Obrazovni i gospodarski sustav oduvijek su bili povezani, a njihova međuovisnost razvojem društva se mijenjala. Razvoj obrazovanja prikazan je kroz kontekst razvoja društva i proizvodnje, s posebnim naglaskom na mikroekonomske teorije čiji su učinci vidljivi u tradicionalnim i suvremenim obrazovnim sustavima. Specifičnosti ekonomije razmjera u pružanju obrazovnih usluga prikazane su iz perspektive strukture organizacije i njene kvalitete. Temeljem prikazanog razjašnjava se može li se efekt ekonomije razmjera iskoristiti u odgoju i obrazovanju, a da se ne naruši kvaliteta obrazovnih izlaza. Potreba za transformacijom obrazovnih sustava stavljena je u kontekst društva znanja čiji je napredak temeljen na novim tehnologijama, a time i sveobuhvatnim promjenama obrazovnog sustava kako bi odgovarao potrebama društva i pojedinca.

**Ključne riječi:** obrazovanje, ekonomija razmjera, tržište rada, transformacija

## ABSTRACT

The educational and economic systems have always been linked, and their interdependence has changed with the development of society. Development of education is presented through the context of social development and production, with particular emphasis on microeconomic theories whose effects are visible in traditional and contemporary education systems. The specifics of economies of scale educational service provision are presented from the perspective of the structure of the organization and its quality. Based on the above, it clarifies whether the effect of economies of scale can be used in education without compromising the quality of educational outputs. The need to transform educational systems has been put in the context of a knowledge society whose progress is based on new technologies and, consequently, comprehensive changes to the education system to suit the needs of society and the individual.

**Key words:** education, economies of scale, labor market, transformation

## 1. UVOD

Razvojem društva, posebice znanosti i novih tehnologija, razvojni potencijal obrazovanja raste te se smatra jednim od glavnih činitelja napretka u gospodarstvu. Suvremeno se društvo zbog brzih globalizacijskih promjena mijenja, a promjene u društvu prate i promjene u odgojno-obrazovnom sustavu. Kvalitetan obrazovni sustav predstavlja resurs stvaranja podloge za istraživanje, razvoj tehnologije i inovacije, ali predstavlja i poveznicu s gospodarstvom te mora odgovoriti na njegove zahtjeve. Modernizacijski procesi u društvu oduvijek su bili povezani s obrazovnim sustavom koji je nastojao odgovarati na potrebe društva, pa tako i na potrebe tržišta rada. Osposobljenost za brže i jednostavnije stjecanje znanja preduvjeti su sve složenije podjele rada, izrazito brzog protoka i dostupnosti informacija koje su rezultat globalizacije kojom se postupno ukidaju ograničenja protoka roba, usluga, ljudi i ideja u suvremenom svijetu. Potreba za kontinuiranim usvajanjem novih znanja i vještina vidljiva je u suvremenim konceptima “društva znanja” i “gospodarstva utemeljenog na znanju” u kojima se znanje, odnosno obrazovanje, smatra glavnim razvojnim resursom (Pastuović, 2013) koji potiče cjelokupni socijalni i gospodarski rad. Stoga osuvremenjivanje obrazovnog sustava i podizanje njegove kvalitete postaje nužnost kojim se izobrazba članova društva nastoji prilagoditi promjenama na svjetskom, europskom i državnom planu. S druge strane, izbor područja obrazovanja i rada ima veliki značaj za cjelokupan razvoj pojedinca, stoga obrazovne promjene ne bi trebale odgovarati isključivo potrebama tržišta rada već omogućiti svakom pojedincu da razvije svoj puni potencijal.

Cilj ovog rada je prikazati kako su globalne društvene promjene utjecale na promjene tržišta rada te stvarale međuovisnost dva velika sustava, gospodarskog i obrazovnog. U drugom poglavlju razmatra se obrazovanje u kontekstu proizvodnje i razvoja društva. Daje se povijesni pregled obrazovanja i nastajanja obrazovnog sustava, kao i povijesni pregled razvoja proizvodnje, s naglaskom na serijsku proizvodnju. Unutar prvog poglavlja nastoji se razjasniti kako su industrijalizacija, standardizacija i specijalizacija utjecale na strukturu i kurikulum obrazovnog sustava kojeg danas još i nazivamo “factory based education”. Treće poglavlje odnosi se na teoretske postavke ekonomije razmjera, njezinu primjenjivost u obrazovnom sustavu,

te se naglašava važnost interdisciplinarnog pristupa kod istraživanja problematike obrazovnog sustava. U četvrtom poglavlju iznesene su specifičnosti ekonomije razmjera u pružanju usluga obrazovnog sustava. Poseban naglasak stavljen je na strukturu i kvalitetu obrazovnog sustava, kao i na troškove i ulaganja koje obrazovni sustav iziskuje. U ovom poglavlju nastoji se istražiti može li se efekt ekonomije razmjera u punom smislu iskoristiti u odgojno-obrazovnom sustavu, a da se pritom ne naruši kvaliteta. Peto poglavlje usredotočeno je na transformacijske procese pred kojima se nalaze obrazovni sustavi diljem svijeta, pa tako i Hrvatske. Analizom podataka suvremenih istraživanja o obrazovanju, obrazovnim politikama i reformama nastojalo se istražiti koji je nužan preduvjet da bi se napravila transformacija iz tradicionalnog u suvremeni obrazovni sustav. U završnom dijelu rada iznesena je rasprava te zaključak koji daje kritički osvrt na cjelokupni završni rad. Na samom kraju završnog rada priloženi su izvori literature koji su se koristili kod pisanja. Pri izradi rada korištene su metode analize, metoda sinteze te metode komparacije i deskripcije.

Ovaj završni rad rezultat je proučavanja strane i domaće literature iz područja ekonomije, gospodarskog rasta i razvoja, obrazovanja, obrazovnih politika i sustava Europe i Hrvatske, te korištenja znanstvenih knjiga, članaka, publikacija i internetskih stranica.



## **2. OBRAZOVANJE U KONTEKSTU RAZVOJA DRUŠTVA I PROZVODNJE**

Povezanost obrazovanja odnosno obrazovnog sustava s gospodarskim razvojem i rastom društva oduvijek je bila aktualna te je i danas predmetom mnogih javnih rasprava. Adam Smith se još u 18. stoljeću bavio pitanjem utjecaja obrazovane radne snage na potrebe tadašnjeg industrijaliziranog tržišta rada, ali i bogatstva naroda koje proizlazi iz ulaganja u obrazovanje društva. Industrijsko društvo sve brže nestaje i odnosi sa sobom razjedinjenost stare tehnologije i načine proizvodnje. Time se otvara put sveopćoj globalizaciji odnosa i proizvodnji temeljenoj na novim tehnologijama u postindustrijskom društvu. Upravo taj prijelaz pretpostavlja i potrebu korijentnih promjena u gospodarstvu i uopće u društvu pa i u obrazovanju (Vuksanić, 2005).

Glavna je uloga obrazovanja prilagoditi i usmjeriti ponašanje skupina i pojedinaca kako bi doprinosili izgradnji društva, interpersonalnoj toleranciji te maksimalnom razvoju i korištenju vještina i znanja koje podupiru ekonomiju i gospodarski rast. Stoga se u svim fazama povijesnog razvoja obrazovnih sustava na obrazovanje gleda kao na investiciju u nacionalnu ekonomiju pri čemu je glavni rezultat ulaganja razvoj obrazovane radne snage koja je važan resurs za proizvodnju dobara i usluge. Na taj način izdaci za obrazovanje u potpunosti su u skladu s kapitalnim konceptom ulaganja (Zovko, 2014).

### **2.1. Povijest proizvodnje**

Povijesno gledano, manufaktura je najstariji tip proizvodnje koji je u potpunosti ovisio o vještini radnika. Kod ovog tipa proizvodnje svaki proizvod se proizvodi prema narudžbi. Iako se i u manufakturi koristi određena standardizirana oprema, ovakva proizvodnja smatra se radno intenzivnom, nema veliku efikasnost te se smatra troškovno neučinkovitijom od ostalih vrsta proizvodnje. Proces manufakture zauvijek je promijenilo načelo podjele rada, čiju je važnost još u 18. stoljeću naglašavao Adam Smith. U svojoj knjizi Bogatstvo naroda naveo je poznat primjer izrade gumbašnica (pribadača). Smith je primjetio da je jednom manufakturnom radniku potreban jedan dan da bi izradio pribadaču. Podjelom posla između grupe radnika moguće je izraditi i do dvadeset pripadača dnevno, na način da jedan izvlači

žicu, drugi ju izravna, treći ju reže itd. (Smith, 1952). Tako je nastala podjela rada koja je zahvaljujući specijalizaciji radnika i standardizaciji proizvoda doprinjela većoj proizvodnosti uz smanjenje troškova.

Adam Smith je također naglašavao važnost razmjene dobara koja čini podjelu rada mogućom. Specijalizacijom u određenim područjima ljudi imaju mogućnost razmjene svog rada za potrebna životna dobra. Razvojem društva rasla su i tržišta i njihova međusobna povezanost. Veća tržišta rada i pojava industrijalizacije zahtijevali su širu podjelu rada s jedne, te potrebu za obrazovanjem i specijalizacijom radnike s druge strane. Načelo koje je proizašlo iz industrijske revolucije, te time u potpunosti promijenilo način proizvodnje u budućnosti, je načelo serijske proizvodnje. U njemu je bila sadržana podjela proizvodnog procesa u određen broj radova, često uz pomoć strojeva. U serijskoj proizvodnji predmet rada prolazi kroz više kombiniranih akcija koje izvodi cijeli lanac različitih tipova strojeva koji se nadopunjuju pri radu. U serijskoj proizvodnji se, kao i kod manufakture, radi o sistemu podjele rada koja se više ne dijeli između individualnih radnika već između strojeva. U takvom načinu proizvodnje radnik je morao naučiti specifična znanja rukovanja ručnim napravama i strojevima. Obzirom da su troškovi uporabe strojeva bili su znatno jeftiniji od ručne proizvodnje vrlo brzo su strojevi zamijenili stari manufakturni sustav. Glavne karakteristike industrijskog načina proizvodnje su serijska proizvodnja, mala raznolikost, niski troškovi i cijena proizvoda, te podjela rada u organizaciji, hijerarhijski ustroj zaposlenih i poseban sustav kvalifikacija radnika (Bognar, 2003).

Možemo zaključiti da je industrijska revolucija dovela do velikih promjena na tržištu rada koje su, među ostalim, zahtijevale stjecanje specifičnih specijaliziranih znanja i vještina koje su bile potrebne radnicima kako bi mogli konkurirati na istome. Masovna serijska proizvodnja je, pod utjecajem prve industrijske revolucije, nametnula potrebu masovnog stručnog, radnog i proizvodnog obrazovanja za uspješan rad u proizvodnji. Međutim, suvremena gospodarstva i dalje doživljavaju velike strukturne promjene prilagođavajući se zakonitostima djelovanja ekonomije znanja. Danas se gospodarski rast ponajprije zasniva na ulaganju u istraživanje, razvoj i obrazovanje, a sve manje na fizički kapital i povećanje radne snage. Zahvaljujući tehnološkom napretku, tako novostvorena znanja postaju svima dostupna. Uz primjenu novih znanja, danas je za uspješnost proizvodnje u svijetu koji se brzo mijenja nužna i inovativnost. Bolje obrazovana radna snaga sposobnija je inovirati

nove tehnološke proizvode i procese, spremnija je brže usvojiti znanja koja su neophodna za implementaciju novih, visoko-sofisticiranih tehnologija, te tako generirati gospodarski rast (Babić, 2004).

Visoko obrazovanje je postalo preduvjet ulaska ljudi u postindustrijsko društvo te se stoga ulaganjem u obrazovanje svih dobnih skupina stanovništva nastoji poticati kontinuirano stjecanje znanja, ali i novih vještina. Škole su se u postindustrijskom društvu razvile iz institucija za osnovno opismenjavanje koje su razvijale poslušnost i nekreativnost u institucije u kojima se uvažavaju potrebe i cjelovitost individualnih mogućnosti njenih korisnika. Stoga se obrazovanje danas smatra jednom od najvažnijih investicijskih djelatnosti (Bognar, 2003).

Globalizacijski procesi današnjeg slične na informacijski val kojeg karakterizira ubrzani razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija. Upravo zbog informacijskog vala nastaju mnoge društvene promjene koje se demonstriraju porastom timskog rada, umrežavanjem, integracijom radnih mjesta i individualiziranom proizvodnjom dobara i usluga (Zovko, 2014). Posljedice za obrazovanje očituju se upravo u transformaciji koncepta masovnog obrazovanja u obrazovanje koje je suvremeno koncipirano po pogledu organizacije, vođenja, kurikuluma i pogleda na cjeloživotno obrazovanje.

## **2.2. Povijest obrazovanja**

Škola je jedna od najstarijih obrazovnih institucija, iako je tijekom svoje povijesti mijenjala svoju funkciju i fizički prostor. U svojim počecima, škola je služila kao sredstvo održavanja društva postojanim. Razdoblje predinstitucionalnog obrazovanja odnosilo se na odgoj djece u zajednicama bez klasnog karaktera. Djeca su učila sudjelujući u svakodnevnom životu svojih zajednica, spontano i kroz igru. Nije bilo potrebe za sustavnim obrazovanjem jer tadašnje zajednice nisu imale dugoročnu viziju rasta i napretka. Razvojem poljoprivrednog, a kasnije i industrijskog društva, došlo je do promjene paradigme djetinjstva: djeca su promatrana kao radna snaga od koje se očekivalo da će pridonositi svojoj obitelji, odnosno gospodarima. Stoga se u Europi osnivaju prve obavezne škole, mahom od strane crkve, koje su

podučavale i promicale poslušnost kao preduvjet za razvoj dobrih radnika (Zovko, 2014).

Institucionalizacija obrazovanja javlja se krajem srednjeg vijeka i pojavom industrijalizacije. Škole su u početku bile namijenjene samo povlaštenim grupama. Sve do uvođenja modernog oblika škole većina tadašnjeg stanovništva nije imala nikakvog obrazovanja zbog tog razloga što je obrazovanje bilo privilegija samo za bogate. Veliku ulogu u razvoju školstva, ali i učiteljske profesije imao je Jan Amos Komensky (1592.-1670.) Komensky je tvorac općeg nacrtu o organizaciji školstva, te je prvi dao metodičke smjernice za provođenje nastave (Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2019). Nekadašnja škola znatno se razlikovala od današnje škole po pitanju izvođenja nastave, komunikacije učitelja i učenika te organizacije odgojno-obrazovnog procesa. Naime, učitelj je u tradicionalnoj školi svim učenicima prenosio isti nastavni sadržaj, bez uvažavanja individualnih karakteristika djece. Učitelj je bio autoritaran i jedini organizator odgojno-obrazovnog procesa, a povratna veza između učenika i učitelja nije postojala. Odnos između učitelja i učenika bio je hijerarhijski ustrojen, a sintagma „magister dixit“, što znači „učitelj je rekao“, bila je temeljno pedagoško načelo stare škole (Strugar, 2014).

Obrazovanje se u svom modernom obliku počelo oblikovati početkom devetnaestog stoljeća kada su se u Europi počeli uvoditi sustavi osnovnih škola. U Europi su ujedno osnovana i najstarija sveučilišta zbog čega se za Europu može reći da je kolijevka obrazovne politike. Obrazovni sustavi diljem svijeta su u 20. st. prolazili reforme nastojeći odgovoriti na sve veće zahtjeve tržišta rada. Tada je u obrazovanje uveden element tržišne konkurencije, što je rezultiralo stvaranjem privatnih i samostalnih državnih škola. Promjene su se provodile i na kurikularnom, ali i na financijskom planu. Stvoren je univerzalni okvir u školama državnog sektora čime je dana mogućnost stvaranja dotiranih škola koje su se mogle izdvojiti iz kontrole lokalnih vlasti i na taj način primati sredstva od države. Kurikularne promjene usko su vezane uz suvremene znanstvene spoznaje o razvoju djeteta. Za razvoj obrazovanja u dvadesetom stoljeću karakteristično je da se u prvi plan stavlja sposobnost djeteta te se stoga uvode programi koji spajaju učenje i igru. Moderan sustav obrazovanja formirao se u skladu promjenama u društvu.

Procesom industrijalizacije i širenjem gradova javila se potreba za specijaliziranim obrazovanjem i odgovarajućom radnom snagom. Zanimanja su se mijenjala i počela su biti raznovrsnija. Pojavili su se oblici profesionalnog i specijaliziranog usavršavanja, a obrazovna i poslovna politika kretala se u smjeru da se pojedinac obrazuje sukladno tržišnoj utakmici i gospodarskom profitu zemlje (Santini i Bebek, 2012, str. 8).

### ***2.2.1. Tvornički model obrazovanja***

Nastojanja obrazovnog sustava da u kratkom roku, sa već postojećim resursima, zadovolji potrebe tadašnjeg industrijaliziranog društva i tržišta rada dovelo je do pojave ekonomije razmjera u odgoju i obrazovanju. Omasovljavanjem školstva došlo je do povećanja obujma proizvodnje, uz gotovo nepromijenjene resurse.

*»Ukratko kao što hlebar, zamesivši jedno testo i zagrejavši jednu peć, ispeče mnogo hlebova i ciglar mnogo opeka; kao što stampar jednim slogom slova naštaampa stotinu i hiljadu primeraka knjiga: upravo tako i učitelj može istim nastavnim vežbanjem koristiti u isti mah i odjednom ogromnom broju učenika, bez ikakve sopstvene nezgode.«* (Komensky, 1967., prema Bognar, 2003, str.10)

Škola kakvu danas poznajemo posljedica je utjecaja industrijskog društva na obrazovni sustav te se temelji na tvorničkoj organizaciji rada. Pojavom manufakture i strojeva koji su automatizirali proizvodne procese nastao je tvornički model proizvodnje. Na istom principu nastao je tadašnji, danas tradicionalni, sustav poučavanja. U školi industrijskog društva cilj poučavanja bio je oblikovanju djece prema unificiranim nastavnim planovima i programima koje su pripremale prosvjetne vlasti izvan školskih pogona. Industrijsko tržište rada tražilo je učenike koji su pripremljeni za relativno stalna radna mjesta, a od radnika se očekivalo da bude poslušan, pouzdan i marljiv. Kritičnost i kreativnost su za tadašnje tržište rada bili manje bitni jer su poslovi bili puno jednostavniji nego danas. Hodkinson (1997, prema Bognar, 2003) smatra da je industrijski (fordistički) koncept zasnovan na birokratskoj i hijerarhijskoj organizaciji poslovanja čija je osnovna zadaća postizanje tehničke efikasnosti u uvjetima relativno stabilnog tržišta, gdje se proizvodni zahtjevi mogu predvidjeti za duži vremenski period. Industrijski koncept proizvodnje naziva

se još i fordizam, a ime je dobio po Henry Fordu čije se ime povezuje s masovnom proizvodnjom u automobilskoj industriji. Na taj način se smanjio trošak po jedinici proizvoda, a obrazovni sustav koji je preuzeo ovakav princip proizvodnje se i dalje smatra troškovno najučinkovitijim.

*»Milijuni identičnih automobila su bili proizvedeni, a efikasnost je bila postignuta kontrolom svih aspekata proizvodnog procesa. Radnici su dobivali male i jasno definirane zadatke, koji su se ponavljali u proizvodnji svakog automobila.«*  
(Hodkinson, 1997, prema Bognar, 2003, str. 10)

### **2.2.2. Razvoj školstva u Hrvatskoj**

Počeci školovanja i obrazovanja na području Hrvatske sežu u 10. st., a sve do 18. st. oni su bili vezani uz crkvu i svećenstvo. Sustavno prosvjećivanje naroda započinje za vladavine Marije Terezije, koja izdavanjem naredbe o Općem školskom redu 1774. pokreće reformu školstva s naglaskom na osnovno školstvo. Od tada se u svakom mjestu u kojem je postojala župna crkva morala otvoriti pučka škola i sva djeca od 7. do 12. godine bila su je obvezna pohađati. Iste se godine organiziraju i prvi tečajevi za obrazovanje učitelja u Bjelovaru, Petrinji i Karlovcu, a prva javna državna učiteljska škola otvara se 1849. u Zagrebu. Hrvatski sabor 1874. Godine donosi prvi hrvatski školski zakon, kojim se reguliralo obvezno petogodišnje školovanje, a nastavni jezik umjesto dotadašnjega njemačkog postaje hrvatski. Od 1945. bilo je obvezno sedmogodišnje školovanje, a od 1958. osmogodišnje za svu djecu od 7 do 15 godina (LZMK, 2019).

Prvo sveučilište u Hrvatskoj osnovano je u Zadru 1396., a početak Zagrebačkoga sveučilišta veže se uz 1669. godinu, kad je kralj Leopold uzdignuo zagrebačku isusovačku akademiju na stupanj sveučilišta. Ukazom carice Marije Terezije u Zagrebu je 1776. osnovana Kraljevska akademija znanosti, koja je u početku imala tri fakulteta: teološki, pravni i filozofski. Moderno sveučilište u Zagrebu osnovano je 1874. – sastavnice su mu bile bogoslovni, pravoslavni i mudroslovni fakultet - a danas je najveće u zemlji i obuhvaća 29 fakulteta, 3 akademije i sveučilišne centre. Uz Zagrebačko u Hrvatskoj djeluju još sveučilišta u Dubrovniku, Puli, Rijeci, Osijeku, Splitu i Zadru te Hrvatsko katoličko sveučilište u Zagrebu. Ukupno danas

djeluje 90 javnih visokih učilišta i 32 privatna visoka učilišta. Najveći broj studenata, njih 67,5%, studira sveučilišni studij na fakultetima ( LZMK, 2019).

S razvojem školstva u Hrvatskoj raste svijest o važnosti obrazovanja učitelja. Prve učiteljske škole osnivaju se polovicom 19. stoljeća. Godine 1874. utemeljen je Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu na kojem su se obrazovali predmetni učitelji koji su predavali u tadašnjim gimnazijama. Prema novom obrazovnom zakonu koji je izašao 1929. godine trajanje učiteljskih škola produženo je s 4 na 5 godina, a 1936. godine u Zagrebu je otvorena dvogodišnja viša Učiteljska škola. Nakon Drugog svjetskog rata otvarane su nove škole za učitelje, međutim trajanje školovanja ponovno je skraćeno na četiri godine. Novim obrazovnim zakonom 1946. godine sedmogodišnje osnovnoškolsko obrazovanje postalo je obvezno, a ta je promjena dovela do nedostatka učitelja i nastavnika. Da bi se riješio taj problem, osobama s diplomom završene srednje škole bila je omogućena skraćena izobrazba za zvanje učitelja i nastavnika u trajanju od jedne godine. Tako se broj učenika i učitelja neprestano povećavao, a 1950. godine 6174 učenika bilo je upisano u učiteljske škole dok je 236 učitelja i nastavnika održavalo nastavu (Vizek-Vidović, 2005).

### ***2.2.3. Ustroj školstva u Hrvatskoj***

U Republici Hrvatskoj obrazovni sustav sastoji se od ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, osnovnoškolskog, srednjoškolskog i visokog obrazovanja te uključuje i obrazovanje odraslih. Predškolski odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj reguliran je Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju, ali nije obavezan. Obuhvaća odgoj, obrazovanje i skrb o djeci predškolske dobi, a ostvaruje se programima odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi i odnosi na početnu razinu odgojno-obrazovnog sustava (Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, 1997). U školskoj godini 2017./2018. u Hrvatskoj su djelovala 1.715 dječja vrtića koje je pohađalo 139.229 djece (Državni zavod za statistiku, 2019). Osnovnoškolsko obrazovanje počinje upisom u prvi razred osnovne škole te je obavezno za svu djecu u dobi od šeste do petnaeste godine života. Uređeno je Zakonom o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. Osnovno obrazovanje traje osam godina, a svrha i cilj je stjecanje općeg znanja i sposobnosti za nastavak obrazovanja, što se ostvaruje jedinstvenim nastavnim planovima i programima. Za

osobe starije od petnaest godina koje nisu završile osnovnu školu, postoji sustav osnovnog obrazovanja za odrasle. U sustavu obrazovanja Republike Hrvatske moguće je i paralelno osnovno obrazovanje u obliku osnovnoga umjetničkog obrazovanja (Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, 2008). U Hrvatskoj je u školskoj godini 2017./2018. bilo 2.036 osnovnih škola koje je pohađalo 316.914 djece (DZS, 2019).

Nakon završetka osmogodišnjeg osnovnog obrazovanja, učenici imaju mogućnost upisati srednju školu. Pravo na upis u srednju školu imaju svi učenici pod jednakim uvjetima, ali u skladu s brojem upisnih mjesta koje za svaku školsku godinu donosi ministar nadležan za obrazovanje. Prijave i upis kandidata u prve razrede srednjih škola provode se Nacionalnim informacijskim sustavom prijave i upisa u srednje škole (NISpuSŠ). Srednjoškolsko obrazovanje traje četiri godine koje se provodi u skladu s odredbama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. Srednjoškolskom naobrazbom se stječu potrebne kompetencije za uključivanje na tržište rada ili za nastavak školovanja (Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Narodne novine, 2008). U Hrvatskoj su u školskoj godini 2017./2018. zabilježene 745 srednje škole koje je pohađalo 159,698 učenika (DZS, 2019).

Djelatnost visokog obrazovanja obavljaju visoka učilišta: sveučilište te fakulteti i umjetnička akademija u njegovu sastavu, veleučilište i visoke škole. Visoko obrazovanje u RH provodi se kroz sveučilišne i stručne studije u skladu sa Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Uvjete upisa na sve razine sveučilišnih i stručnih studija određuju visoka učilišta. Svi studijski programi usklađeni su do 2005. sa zahtjevima Bolonjskog procesa radi stvaranja Europskog sustava visokog obrazovanja (Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, 2003). Republika Hrvatska ima 119 visokih učilišta sa statusom ustanove (AZVO, 2019).

Obrazovanje odraslih se odnosi na procesa učenja odraslih koje im pruža mogućnost slobodnog razvoja osobnosti i osposobljavanja za zapošljivost. Ovim obrazovanjem odrasli stječu kvalifikacije za prvo zanimanje, učenje novih znanja, vještina i vrijednosti potrebnih za tržište rada, te se osposobljavaju za aktivno građanstvo. Prema Zakonu o obrazovanju odraslih obrazovanje odraslih može se



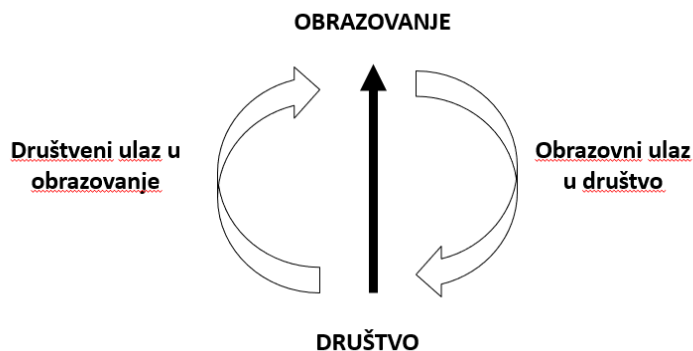
odvijati kao formalno, neformalno, informalno i/ili samousmjereni učenje (Zakon o obrazovanju odraslih, 2003).

### 3 . EKONOMIJA RAZMJERA U ODGOJU I OBRAZOVANJU

Sustav suvremenog školstva nastao je na temeljima industrijskog društva i tadašnjeg obrazovnog sustava koji se temeljio na tvorničkoj organizaciji rada. Razvoj industrije doveo je do omasovljavanja školstva te je zahtijevao specijaliziranu radnu snagu. Obrazovni sustavi su, nastojeći zadovoljiti potrebe brzorastućeg tržišta rada, povećavali postojeću infrastrukturu, pritom ulažući minimalne troškove u podizanje kvalitete. Nastojanja obrazovnog sustava da u kratkom roku, sa već postojećim resursima, zadovolji potrebe sve kompleksnijeg tržišta rada dovelo je do pojave ekonomije razmjera u odgoju i obrazovanju.

#### 3.1. Interdisciplinarni pristup

Budući da je obrazovni sustav povezan s drugim društvenim podsustavima, razvidno je zašto su gotovo su sve strateške odluke o obrazovanju povezane s događajima u gospodarstvu, politici i kulturi (Merrit i Coombs, 1977., prema Pastuović, 1996), a politički i gospodarski činitelji igraju veliku ulogu u reformama obrazovnih sustava (Simmons, 1983., prema Pastuović 1996). Obzirom da se društveni kontekst mijenja tijekom povijesti, Pastuović (1996) smatra da samo krupne, povijesne promjene mogu izmijeniti dominantni obrazac upravljanja obrazovanjem. Stoga se problematika obrazovnih sustava u širem, gospodarsko-ekonomskom aspektu treba istraživati multidisciplinski, sa stajališta različitih znanosti.



Slika 1: Međudjelovanje obrazovanja i društva, prilagođeno prema Pastuović (1996, str. 46)

Obrazovanje kao pojam ima višestruko značenje. Pod obrazovanjem se podrazumijeva ustanova, proces, sadržaj i rezultat organiziranog i slučajnog učenja u funkciji razvoja različitih kognitivnih sposobnosti, kao i stjecanja raznovrsnih znanja, vještina, umijeća i navika kao primjerice čitanje, pisanje, računanje ili opće znanje o fizičkom, društvenom i gospodarstvenom okruženju. U Hrvatskoj se formalna naobrazba dijeli u 6 stupnjeva, a to su predškolsko obrazovanje, osnovnoškolsko obrazovanje, srednjoškolsko obrazovanje, dodiplomsko obrazovanje, diplomsko obrazovanje i postdiplomsko obrazovanje (LZMK, 2019).

Ekonomski sustav je podsustav ukupnoga društvenog sustava, a odnosi se na funkcioniranje nacionalnog gospodarstva. Povijesno se mijenja, a omogućuje kombiniranje proizvodnih činitelja; rada, kapitala i zemljišta, radi proizvodnje proizvoda za zadovoljavanje društvenih potreba. Ekonomski sustav je ukupnost institucija i međuovisnosti elemenata ekonomskog procesa, koja upravlja tokovima proizvodnje, raspodjele, razmjene i potrošnje proizvoda i proizvodnih faktora te međusobnih plaćanja (LZMK, 2019).

Promjene u obrazovanju često ovise o društvenom kontekstu, gospodarskim, političkim i kulturnim promjenama. Tehnološki napredak i demokratizacija društva, među ostalim, mijenjaju i kvalifikacijsku strukturu zaposlenih. Obrazovni se sustav oduvijek, kao sastavni dio šireg društvenog sustava, programski, organizacijski i institucionalno prilagođavao tim promjenama. Na taj način obrazovanje prinosi integraciji i boljem funkcioniranju društva kao cjeline te porastu kvalitete ljudskog kapitala o kojemu ovisi razvojni potencijal zajednice. Paulston (1977; prema Pastuović, 1996) smatra da se međuovisnost društva i obrazovanja odvija kroz pet faza kroz koje se taj odnos kontinuirano razvija i uravnotežuje:

1. obrazovna se potreba javlja u društvu,
2. škola dobiva zadatak da zadovolji potrebu,
3. dolazi do promjene u obrazovnoj strukturi radi prilagodbe novoj funkciji,
4. škole prihvataju novu ulogu,
5. događaju se promjene u društvu koje su rezultat novih obrazovnih funkcija.

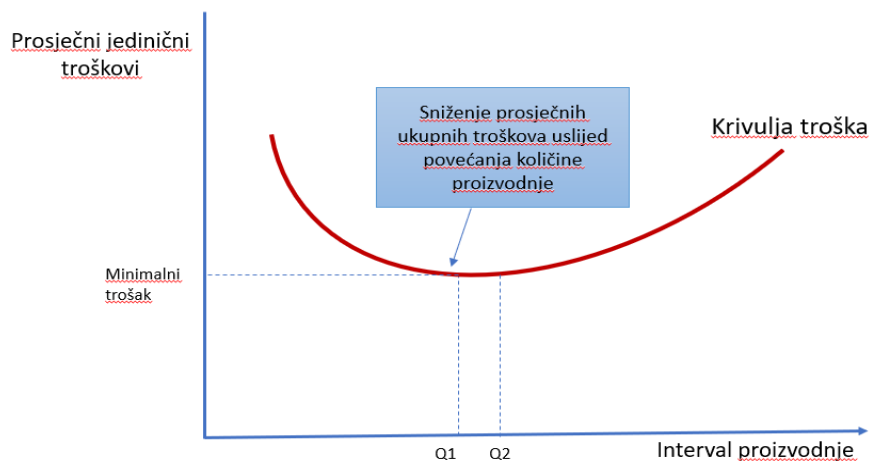
Upravo zbog međuovisnosti društva i obrazovanja efekt ekonomije razmjera moguće je promatrati iz dvije perspektive:

- Prva perspektiva je ekonomska, te se njome nastoji objasniti kako su se određeni ekonomski koncepti, poput ekonomije razmjera, preslikali iz ekonomskog sustava u obrazovni. Ekonomska perspektiva ekonomije razmjera utječe na upravljanje i vođenje obrazovnih sustava, njegovo financiranje, odnosno troškove i ulaganja te organizaciju sustava i ustanova.
- Obrazovna perspektiva ekonomije razmjera problematizira održavanje kvalitete obrazovnog sustava uslijed povećanje proizvodnje i smanjivanja postojećih troškova. Njezini učinci vidljivi su u istraživanjima koja nastoje utvrditi odgovaraju li obrazovni ishodi potrebama današnjeg tržišta rada.

## 3.2. Teoretske postavke ekonomije razmjera

### 3.2.1. Ekonomija razmjera

Ekonomijom razmjera nazivamo pojavu smanjenja prosječnih troškova proizvodnje uslijed povećanog razmjera (volumena) proizvodnje. Ekonomija razmjera još se naziva i ekonomija obujma. Gledano s aspekta inputa, govori se o povećanoj proizvodnosti inputa, a ona proizlazi iz podjele rada, uštede u materijalu i bolje iskorištenosti strojeva i ostalih kapitalnih sredstava. Na taj način dolazi do sniženja prosječnih ukupnih troškova nastalih zbog povećanja količine proizvodnje.



**Graf 1:** Krivulja dugoročnih prosječnih ukupnih troškova, prilagođeno prema Santini (2007, str. 241)

U procesu proizvodnje to je značilo da se tvrtki određenu količinu proizvoda isplati proizvoditi u relativno većoj tvornici (pogonu, postrojenju). Ukoliko bi tvrtka odlučila proizvoditi datu količinu proizvoda u još većem postrojenju od onog u kojem je dosad proizvodila, pojavila bi se diseconomija razmjera. Ona se objašnjava problemima organizacije, informacija, koordinacije i kontrole, o čemu će biti riječi u poglavlju o tvorničkom modelu obrazovanja.

U obrazovnom sustavu ne radi se samo o podjeli rada, nego o ukupnim iznosima korištenih inputa koji objašnjavaju postojanje ekonomije razmjera. Kako se veličina obrazovnog sustava povećava, a zahtjevi prema obrazovnom sustavu su sve veći inputi se kvalitativno i kvantitativno mijenjaju te se koriste na različitim razinama. Stoga ekonomije razmjera i nastaju, jer se razmjeri između ulaznih podataka mijenjaju kao i razmjeri promjena o obrazovnom sustavu. Upravo je zbog specifičnosti obrazovnog sustava i njegovih inputa korisno efekt ekonomije razmjera sagledati u širem kontekstu (Santini, 2007, str. 240).

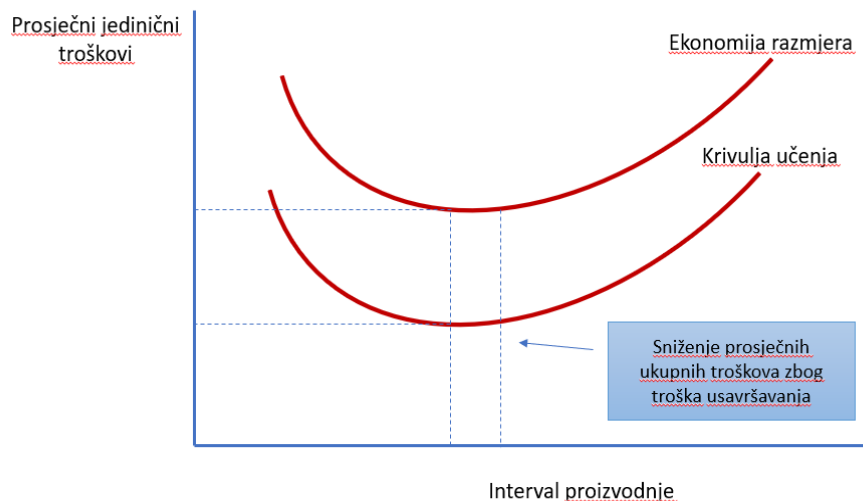
### ***3.2.2. Ekonomija obuhvata***

Ekonomija obuhvata javlja se kod potrebe za diferenciranim proizvodima (kao što je slučaj u automobilske industriji). Postojanje više tipova i guste linije proizvoda omogućuje vođenje koordinirane cjenovne politike. Dodavanje novih proizvoda postojećima na inovativan način, kao posljedicu može imati diseconomiju obuhvata po troškovnom kriteriju. Međutim, dugoročnom ponudom diferenciranih proizvoda tvrtka izabrani miks proizvoda ipak proizvodi uz niže troškove odnosno, a upravo temeljem tog miksa proizvoda ostvaruje troškovne prednosti (Santini, 2007, str. 243). Ostvarivanje ekonomije obuhvata iziskuje odgovarajuće znanje i vještine, stoga je ljudski je kapital presudan čimbenik održivog rasta i razvoja tvrtke. Obzirom da odgovara na promjene na tržištu, ekonomija obuhvata usmjerena je na inovacije i fleksibilnost u organizacijskoj strukturi. Kad se govori o ekonomiji obuhvata, tada inovacije treba strukturirati iz pozicije potražnje, kada govorimo o inovaciji proizvoda, te iz pozicije ponude, kada govorimo o inovacijama procesa odnosno tehničke inovacije (Santini, 2007, str. 245).

U kontekstu povezanosti ekonomskih koncepata i obrazovnog sustava, efekt ekonomije obuhvata vidljiv je u transformacijskim procesima moderniziranja obrazovnih sustava, o čemu će dodatno biti riječi u 5. poglavlju.

### 3.2.3. Krivulja učenja

Koncept ekonomije razmjera odnosi se na fizički kapital i njegovu promjenu. Ljudski je kapital pridružen fizičkom kapitalu i glavna mu je uloga animirati fizički kapital. Čak je i za industrijske uvjete proizvodnje predodžba da je ljudski kapital potrebno zamijeniti ekonomski učinkovitijom, preciznijom i pouzdanijom tehnologijom (strojevima) pogrešna. Uz sve prednosti automatizacije procesa proizvodnje, ljudskom je kapitalu svojstveno učenje, osobito ono učenje koje se realizira radom. Koncept krivulje učenja, pokazivao je i dokazivao hipotezu po kojoj proizlazi da radnik nije pasivan već aktivno doprinosi povećanoj učinkovitosti kad ponavlja radne operacije.



**Graf 2:** Usporedba učinka ekonomije razmjera i učinka krivulje učenja, prilagođeno prema Santini (2007, str. 242)

Po konceptu krivulje učenja, drugim riječima, proizlazi da svako udvostručenje kumulativne proizvodnje u nekoj tvornici (postrojenju, pogonu) u kojoj se proizvodi homogeni proizvod, zbog djelotvornijeg izvršenja radnih operacija, rezultira sniženjem prosječnih ukupnih troškova za određeni postotak, općepoznat kao postotak usavršavanja. Ponavljanjem radnih operacija radnici se permanentno usavršavaju, te su u mogućnosti jedinice proizvoda proizvoditi sve više skraćujući vrijeme potrebno za njihovu proizvodnju. Niži utrošak vremena transformira se u niže troškove radne snage po jedinici proizvoda, a učinak usavršavanja realizira se neovisno o veličini tvornice. Stoga, učinak usavršavanja doprinosi osnaženju njezine financijske snage zbog čega su tvrtke izravno motivirane iskoristiti učinke koje postiže realizacijom učenja zaposlenika (Santini, 2007, str. 242-243).

### **3.3. Utjecaj ekonomije razmjera na organizaciju školskog sustava**

Obrazovni sustav koji je počivao na principu industrijske proizvodnje možda je najbolji primjer na kojem je moguće prikazati specifičnosti ekonomije razmjera u pružanju obrazovnih usluga. U sljedećim potpoglavljima analizirat će se temeljnije odrednice ekonomije obujma na primjeru obrazovnog sustava industrijskog doba: industrijalizacija, odnosno standardizacija procesa, troškovi u pružanju usluga te ulaganja u obrazovni sustav.

#### ***3.3.1. Standardizacija odgojno-obrazovnog sustava***

Industrijski, odnosno serijski način proizvodnje zahtijevao je koordiniranje i pojednostavljivanje tehničkih standarda. Na taj način se kvaliteta određenog proizvoda mogla mjeriti te uskladiti s istim proizvodima na svjetskoj razini. Dakle, namjera uspostavljanja standarda bila je razumijevanje poslovanja, procesa, kupaca i njihovih potreba, fokusiranje na preventivu i pravovremeno prepoznavanje problema te priključivanje svakog pojedinog djelatnika i podizanje razine organizacijske kulture, a sve to iz obzora ekonomske učinkovitosti (Bašić, 2007). Standardima se želio unaprijediti sustav upravljanja poslovnim procesima, na način da isti bude definiran i

kontroliran. Kontrola definiranih procesa rezultira pravovremenim otkrivanjem uzroka problema te njihovim sigurnim eliminiranjem. Zatvoreni krug neprekidnog lociranja i korekcije problema sustavno unapređuje procese (Berz, 2001., prema Bašić 2007).

Uvođenje standarda u obrazovni sustav imalo je dvojaku funkciju. S jedne strane standardi su uvedeni kao instrumenti kontrole učinkovitosti obrazovnog sustava, te tada govorimo o obrazovno - ekonomskom konceptu standarda. Ujedno, razvojem nove obrazovne kulture koja je usmjerena na učenika, standardi se promatraju kao pedagoški koncept. Međutim, uvađanje standarda u obrazovni sustav trebalo bi biti usmjereno na razumijevanje procesa učenja, shvaćanja kompleksnosti organizacije školskog i obrazovnog sustava, te na zadovoljavanje potreba samih korisnika obrazovnih usluga - djece. Ipak, Bašić (2007) potvrđuje da je uvođenje standarda u obrazovne sustave nužnost kojom se nastoji utvrditi u kojoj mjeri obrazovni sustav ispunjava svoju zadaću i opravdava materijalna sredstva koja su u njega uložena. Kreatori nacionalnih obrazovnih politika implementirali su standardizaciju u obrazovne sustave na različite načine. Bašić (2007) kao primjer navodi skandinavske zemlje koje razlikuju obrazovni standard i standard učeničkih postignuća. Obrazovni standard usmjeren je na školske i sustavske uvjete, a standard učeničkih postignuća povezan je s pedagoškim procesima i djelovanjem.

Prema istoj autorici, iz prakse uvođenja obrazovnih standarda u svijetu razvidno je da su očekivanja od obrazovnih standarda na tri razine:

- 1) na razini obrazovnog sustava (ekonomskopolitička perspektiva)
- 2) na razini obrazovnog procesa u školi (organizacijska perspektiva)
- 3) na razini nastavne kulture (didaktičko-metodička perspektiva)

- Standardi obrazovnog sustava ovise o nacionalnim obrazovnim politikama, ulaganjima u odgojno-obrazovni sustav i provođenju nužnih reformi obrazovnog sustava.
- Standardi obrazovnog procesa vezani su uz organizaciju i vođenje pojedinačnih obrazovnih ustanova, ulaganja u ljudski kapital, motivaciji



zaposlenika, sposobnosti vođenja ravnatelja ustanova, modelima sufinanciranja itd.

- Standardi nastavne kulture tiču se kvalitete procesa učenja, kurikuluma, didaktičkih i metodičkih uvjeta itd.

Pretjerana standardizacija svih razina obrazovnog sustava sve češće nailazi na kritike. Iako obrazovanje jest jedan od ključnih ekonomskih čimbenika, ukoliko su njegovi ishodi usmjereni samo samo ka zadovoljavanju tržišta rada dolazi do narušavanja onog aspekta obrazovanja kojem je cilj djelovati na osoban rast i razvoj punih potencijala svakog pojedinca. Stoga se standardizacija sustava treba usmjeriti na pripremu učenika u sve tri domene: osobnoj (obiteljskoj), profesionalnoj i društvenoj. Krutost obrazovanja usmjerenog na ekonomiju vidljiva je u obrazovnom sustavu kojeg karakterizira stabilnost, ali ne i prilagodljivost, s posljedicama koje su vidljive i na razini samog sustava, ali na razini kvalitete procesa i “konačnog proizvoda” - učenika koji tek trebaju postati aktivni građani koji će sudjelovati u društvenom, političkom i ekonomskom životu (Zovko, 2014). Bašić (2007) također navodi sve češće kritičke poglede na standardizaciju unutar obrazovnog sustava. Kritike standarda usmjerene su ponajprije na autonomiju procesa “proizvodnje” pretjeranim standardizacijama, odnosno uniformiranju razvoja osobnosti putem standarda. Obrazovni standardi trebali biti usmjereni na unapređivanje kvalitete škole. U kontekstu promišljanja kvalitete škole Bašić (2007) razlikuje dva pristupa, koji se razvijaju paralelno. Jedan je *school effectiveness*, koji se orijentira na društveni utjecaj škole i na rezultate učenja shvaćene kao postignuća učenika na ispitima. Drugi je *school improvement*, koji analizira pokušaje unapređivanja rada u školi, modificira vlastite mjere i procese te reflektira vlastitu praksu s ciljem podizanja kvalitete.

Iako se obrazovni sustav kroz povijest mijenjao kako bi odgovarao zahtjevima društva, danas su pred kreatorima obrazovnih politika veliki izazovi. Pomaci u suvremenizaciji obrazovnog sustava su vidljivi, ali velik dio obrazovanja još uvijek nalikuje na izumirujuću industrijsku metodu proizvodnje: standardna pokretna vrpca nastavnog programa podijeljena je na predmete, poučava se u nastavnim jedinicama, svrstana je po razredima, a nadzire se standardiziranim testovima. Možemo zaključiti da je nastava koja je organizirana kao poučavanje djece iste kronološke dobi isključivo za uspješno rješavanje zadataka ostavština industrijalizacije koja je dovela do

tvorničkog modela obrazovanja (*eng. factory based education*). Standardi su proizveli usmjerenost nastave na ono što će biti testirano i proizveli su, te još uvijek proizvode, *teaching-to-test-effekt* (Bašić, 2007). Stoga je nužno zapitati se trebaju li javne ustanove, pa tako i škole, biti standardizirane, centralizirane i specijalizirane, odnosno industrijalizirane poput masovne proizvodnje. Ne umanjujući pedagošku vrijednost standarda, u kontekstu razmatranja povezanosti ekonomije razmjera i razvoja obrazovnog sustava, o standardima kao obrazovno ekonomskim indikatorima organizacijske kvalitete više će se govoriti u četvrtom poglavlju.

### **3.3.2. Troškovi u odgojno-obrazovnom sustavu**

Troškovi obrazovnog sustava mogu biti tekući i kapitalni. *Tekući troškovi* obuhvaćaju troškove osoblja u koje ubrajamo izdatke za plaće nastavnog i nenastavnog (administrativnog, tehničkog) osoblja, te materijalne troškove u koje se ubrajaju izdaci za školarine i stipendije, udžbenike i ostalu stručnu literaturu, nastavna sredstva i pomagala te izdaci za održavanje infrastrukture (komunalni troškovi te troškovi održavanja). *Kapitalni troškovi* odnose se na investicije u infrastrukturu, dakle objekte, namještaj, opremu. (Herman i Eyakait, 2014).

Prema podacima UNESCO-a smatra se da je danas oko 650 milijuna ljudi obuhvaćeno obrazovnim procesom. Obuhvat djece osnovnoškolskim obrazovanjem uvelike ovisi o gospodarskom razvitku pojedine zemlje, stoga je u razvijenim zemljama upis je u osnovnu školu gotovo stopostotan. U slabije razvijenim zemljama osnovno obrazovanje pohađa između 20 i 60% djece. Na drugom stupnju školovanja obrazuje se oko 140 milijuna srednjoškolaca, a u odgojno-obrazovnim institucijama diljem svijeta zaposleno je oko 23 milijuna nastavnog osoblja. (Vrgoč, 1995., prema Kiss 2002). Prema istom izvoru, na obrazovanje se potroši oko 240 milijardi američkih dolara, što čini prosječni udio od oko 5,8% u rashodu za obrazovanje u društvenom proizvodu.

Struktura sredstava za obrazovanje prema namjeni pokazuje da se većina sredstava izdvaja za tekuće troškove koji uključuju plaće nastavnika, materijalne troškove te amortizaciju. Znatno manja sredstva izdvajaju se za investicije u novu

opremu i objekte iako po pojedinim zemljama i u tom pogledu postoji razlika (Kiss, 2002, str.76).

**Tablica 1:** Struktura sredstava za obrazovanje prema namjeni

Zemlja	Tekući izdaci	Kapitalni izdaci	Ukupni izdaci
Austrija	5,1	0,7	5,8
Francuska	5,2	0,5	5,7
Italija	5,2	0,2	5,4
Mađarska	6,7	0,5	7,2
Norveška	7,5	1,2	8,7
Švedska	8,7	0,1	8,8
V.Britanija	5	0,2	5,2

Izvor: Kiss (2002, str.77)

U cilju boljeg razumijevanja troškova obrazovnog sustava Herman i Eyakait (2014) navode podjelu na socijalne, odnosno javne troškove te privatne troškove. Javne troškove, najčešće temeljem poreza, zajmova i drugih javnih prihoda, financira država, a u njih ubrajamo i tekuće i kapitalne troškove. Privatne troškove snose korisnici obrazovnog sustava, dakle učenici, studenti, odnosno njihovi roditelji. Privatni troškovi mogu uključivati raznovrsne školske pristojbe, smještaj učenika tijekom školovanja, kupnju udžbenika i ostale školske opreme. (Herman i Eyakait, 2014). Pitanja troškova obrazovanja i njegovog doprinosa proizvodnim i društvenim snagama sve su češća u stručnom i javnom prostoru diljem svijeta. Obzirom da je ekspanzija obrazovanja brža od porasta sredstava, javlja se potreba oportunitetnih troškova koji podrazumijevaju sve one potencijalne odabire od kojih se mora odustati da bi se sredstva uložila u jednu svrhu - u ovom slučaju obrazovanje. Iako su društvene koristi poput povećane pismenosti temeljem boljeg, dostupnijeg obrazovanja te istraživačkih otkrića visokoobrazovanih ljudi razlog za financiranje obrazovanja iz javnih fondova, pretežitost državnog financiranja obrazovnih troškova već dulje vrijeme smatra se jednim od temeljnih razloga neučinkovitosti obrazovanja (Barić 1996., prema Kiss, 2002). Ista autorica navodi da se u visokorazvijenim zemljama Europe i svijeta više od dvije trećine sredstava za obrazovanje osigurava putem proračuna, a oko jedne trećine putem neposrednog plaćanja roditelja, poduzetnika, te putem donacija, subvencija i slično.

Hrvatski obrazovni sustav dio je javnog sektora te se većina sredstava izdvaja upravo iz državnog proračuna. Državne škole (podrazumijevaju javne ustanove od predškolskog, osnovnog, srednjoškolskog do visokoškolskog obrazovanja) financiraju se iz državnih fondova na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Središnja nacionalna vlast ulaže u visoko školstvo, regionalna u srednje, a lokalna u predškolski odgoj i obrazovanje. Temeljem Zakona o izvršavanju državnog proračuna, svaka je obrazovna institucija dužna u odgovarajućem razdoblju donijeti godišnji financijski plan u kojem su planovi izdataka prema vrstama, ali najviše do iznosa očekivanih prihoda te ga dostaviti Ministarstvu prosvjete i sporta odnosno Ministarstvu znanosti. Ministarstva osiguravaju svim obrazovnim institucijama i učeničkim domovima odgovarajuća sredstva za obračun bruto plaća, naknade za bolovanje do 42 dana, naknade za rad vanjskih suradnika te ostale naknade troškova za zaposlene (Kiss, 2002, str. 89). Ista autorica navodi da struktura ukupnih rashoda obrazovanja u Republici Hrvatskoj pokazuje dominaciju sredstava za plaće, dok su investicijske komponente relativno zanemarene, ali ipak zastupljenije u 2001. godini.

Analizirajući troškove obrazovnog sustava u kontekstu učinaka ekonomije razmjera, u praksi je utvrđeno da su apsolutni izdaci veći u većim odgojno-obrazovnim ustanovama ili u većim mjestima, ali su zato manji izdaci po polazniku. S druge strane, produktivnost rada i učinkovitosti obrazovanja se očekivano smanjuje što je sustav (razred) veći. Obzirom da se sredstva po pojedinim obrazovnim ustanovama raspoređuju u odnosu na veličinu institucije odnosno broj učenika ili studenata, potrebno je razmotriti kojim vrstama ulaganja je moguće potaknuti i motiviranost nastavnog osoblja za rad u neadekvatnim, već prije spominjanim “*factory based*” uvjetima (u ovom slučaju prevelikim razrednim odjeljenjima), ali i opću klimu koja će težiti podizanju kvalitete obrazovnog sustava (Kiss, 2002).

### ***3.3.3. Ulaganja u odgojno-obrazovni sustav***

Očekivane koristi od ulaganja u obrazovanje, kao i troškovi ulaganja u obrazovanje javljaju se na razini pojedinca i na razini društva. Mnoga istraživanja potvrđuju dobrobiti više razine obrazovanja te kontinuiranog razvoja sposobnosti i vještina. One se očituju u smanjenju nezaposlenosti, većim prihodima te povećanjem

osobne i organizacijske uspješnosti. Danas se smatra da je, uz zdravstvo, ulaganje u obrazovanje najpotrebnija investicija budućeg razvoja (Kiss, 2002).

Sustavi financiranja odgoja i obrazovanja razlikuju se među državama zbog njihovih različitih potreba i mogućnosti. Vijeće Europe izdaje smjernice i preporuke zemljama članicama EU. Iako te smjernice nisu zakonom obvezujuće, zemlje članice su dužne u svoje nacionalne obrazovne politike implementirati ciljeve koji odgovaraju vrijednostima i načelima suvremene Europe te zahtjevima brzih promjena u visoko tehnološkom svijetu 21. stoljeća. Zbog različitih povijesnih okolnosti, ali i raznolikost u sustavu financiranja obrazovanja, mnogi se obrazovni sustavi mijenjaju relativno sporo. Sustavi koje danas smatramo dobrima i kvalitetnima, poput Finskog ili Singapurskog (European Commission, 2019; Simonds, 2018) razvijali su se tijekom više desetljeća kako bi zadovoljili potrebe pojedinaca i društva te omogućili gospodarski rast.

Izazovi s kojima se susreću kreatori nacionalnih politika se prate i analiziraju te temeljem njih nastaju izvješća radnih skupina. Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) objavila je godišnje izvješće o obrazovanju 2018. u kojem se analizira trenutačno stanje i izazovi nacionalnih obrazovnih politika. (OECD, 2018). Izvješće je obuhvatilo 34 zemlje članice OECD-a, od kojih su 24 zemlje članice EU. U izvještaju je podcrtana važnost ulaganja u obrazovanje za budući gospodarski rast i zapošljavanje u EU. Navedeni su i pozitivni učinci ulaganja u obrazovni sustav: udio visokoobrazovanih i dodatno educiranih stanovnika neprestano raste, a razina obrazovanja konstantno se povećava. Isto potvrđuje i analiza Europske komisije (Education and Training Monitor, 2018) koja predviđa da će do 2020. oko 40% mladih stanovnika bilo visokoobrazovano te spremno na cjeloživotno učenje. Izvještaj prati analiza ukupnih uloženi sredstava u odnosu na BDP za 2015. godinu U zemljama OECD-a na obrazovanje je prosjeku potrošeno 5 % BDP-a, od čega je za primarno obrazovanje izdvojeno 1.5% BDP-a, za sekundarno 0.9 % BDP-a te za tercijarno 1.5 % BDP-a.

Za bolje razumijevanje ulaganja u obrazovni sustav vrše se mnoge analize i istraživanja. Kiss (2002) navodi Izvješće "Obrazovanje ukratko 2014" koje se zasniva na podacima koje su prikupili OECD, Eurostat i Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu (UNESCO), a iz kojeg je vidljivo da se u zemljama EU

povećava broj privatnih ulaganja u obrazovanje koji je porastao s 14% u 2000. godini na 21% u 2012. godini. Udio privatnih ulaganja u obrazovanje još je uvijek znatno manji od prosjeka OECD-a koji iznosi 31%. U mnogim zemljama primjetan je trend smanjenja proračunskih sredstava i povećanje vlastitih prihoda visokih učilišta u kojima značajnu stavku imaju školarine, odnosno programi stipendiranja i kreditiranja studenata (Andabaka, 2006).

Lowther (2002., prema Vuksanić, 2005) je analizom OECD-ove publikacije "Reviews of National Policies for Education" (Pregledi nacionalnih politika obrazovanja) zaključio kako obrazovanje u Hrvatskoj nema dovoljnu financijsku potporu. Udio troškova za obrazovanje iznosi 4% BDP-a što je ispod prosjeka razvijenih europskih zemalja i nedovoljno za napredak. Jožičić i Škare (2016) navode i istraživanje o obrazovanju i razvoju zaposlenika koje su Pološki-Vokić i Grizelj 2007. godine provele s na uzorku od 112 hrvatski organizacija. Rezultati pokazuju da je 68% organizacija povećalo svoja ulaganja u obrazovanje zaposlenika, 29 % organizacija jednako je ulagalo u njihovo obrazovanje, a samo 3 % organizacija smanjilo je ulaganja u obrazovanje. Iz ovih podataka je vidljivo da svijest o ulaganju u obrazovanje ipak raste. Svako ulaganje u obrazovanje ima svoj trošak, ali donosi mnogostruke koristi. Europska Komisija (2019) navodi da je javni neto povrat za visokoobrazovanu osobu u prosjeku 2 do 3 puta veći od uložene iznosa.

Obrazovanje samo po sebi jest trošak, ali znatno može smanjiti druge troškove organizacije. Razina obrazovanja uz ostale čimbenike određuje pojedincima položaj na tržištu rada (Barić 2003., prema Jožičić i Škare, 2016). Ulaganja u obrazovni sustav omogućuju i razvoj gospodarstva temeljenog na znanju. Prema Vuksanić (2005, str. 142) uz izračunavanja vrijednosti putem BDP-a, razvijene zemlje svijeta ocjenjuju svoja postignuća mjereći ostvarenu dodanu vrijednost (Value Added - VA) i intelektualni kapital (Intellectual Capital - IC). Dodana vrijednost predstavlja novoostvarenu vrijednost u procesu proizvodnje. Izračunava se kao razlika između ukupnog prihoda i ukupnih resursa uložениh u proces proizvodnje, uz uvjet izuzimanja izdvajanja za zaposlenih iz ukupnih resursa. Ulaganje u ljudski kapital danas se ne bi trebalo promatrati kao trošak već kao investicija kojom je moguće ostvariti dodanu vrijednost. O važnosti ulaganja u intelektualni kapital kao jednom od uvjeta transformacije obrazovnog sustava govorit će se više u petom poglavlju.

Zaključno, odgojno obrazovni sustav je s vremenom postao vrlo složena organizacija. Kako je povećanje tržišta u industrijskom sektoru dovelo do privremeno većih troškova, kroz uspostavu sustava standardizacije, specijalizacije i uvođenja tehnologije, tako je i povećanje tržišta rada utjecalo na obrazovni sustav. Ekspanzija obrazovanja je troškovima održavanja postojećih resursa (infrastrukture, opreme, osoblja) kontinuirano nadodavala nove (poput troškova modernizacije infrastrukture, uvođenja tehnologije, kreiranja suvremenih kurikuluma, ulaganja u cjeloživotno obrazovanje) čime se ukupni troškovi obrazovnog sustava i dalje povećavaju. Ipak, stvarni trošak ulaganja u obrazovanje mora uzeti u obzir pitanje povrata od ulaganja u obrazovanje. Mnoga istraživanja navode da je društvena korist povrata od ulaganja u obrazovanje znatno iznad ostvarenih privatnih povrata. Stope povrata pokazuju kako je obrazovanje važno za sveukupan gospodarski rast što pruža jedno od najvažnijih objašnjenja za kontinuirano ulaganje u kvalitetu obrazovanja koja se neće promatrati kao trošak već kao investicija (Gale, 2008).

Koristeći izdvajanja zemalja OECD-a i Europske unije za obrazovanje kao usporednu razinu kojoj bi Hrvatska trebala težiti, vidljivo je da bi Hrvatska trebala povećati izdvajanja za obrazovanje. Budući gospodarski rast značajno će ovisiti o dostupnosti kapitala za potrebne investicije, ponajprije u nove tehnologije, opremu, i edukaciju nastavnog osoblja. Reforma bi se trebala provesti na organizacijskoj i na edukativno-pedagoškoj razini obrazovnog sustava. S namjerom utvrđivanja može li se iskoristiti efekt ekonomije razmjera u obrazovnom sustavu a da se ne naruši kvaliteta troškovima, odnosno ulaganjima, u narednom poglavlju detaljnije se razmatra struktura i kvaliteta obrazovne organizacije.

## **4. SPECIFIČNOSTI EKONOMIJE RAZMJERA U PRUŽANJU USLUGA**

Cilj svake organizacije je proizvodnja proizvoda ili pružanje usluga. Što su proizvod ili usluga složeniji, u njihovu izvedbu je uključeno više aktera (Zovko, 2018). Kao što je već obrazloženo, obrazovni sustav i dalje slični na proizvodnu liniju. Proizvodnja je svrsishodna ljudska djelatnost sastavljena od niza proizvodnih aktivnosti u kojoj se inputi odnosno faktori proizvodnje kroz programirani tehnološki proces transformiraju u outpute odnosno u proizvode i usluge pogodne i prikladne za zadovoljavanje potreba potrošača. Vrste korištenih inputa mijenjaju se zavisno o industriji, a promjena tehnologije prilikom procesa transformacije može dovesti i do promjene proizvedenih outputa (Santini, 2007).

Odgojno obrazovni sustavi se također, uključujući i one koji su napustili zastarjela načela tvorničkog modela poučavanja, sastoje od inputa koji prolaze procese transformacije kojima će jednoga dana konkurirati na tržištu rada. Zbog činjenice da inpute obrazovnog sustava sačinjavaju djeca koja unutar školskog sustava sazrijevaju, rastu, stječu radne i životne vještine koje znatno utječu na kvalitetu osobnog i profesionalnog života, procesi upravljanja proizvodnjom obrazovnog sustava danas se, zbog svoje složenosti, smatraju jedan od najznačajnijih i najizazovnijim poslovima u obrazovnoj organizaciji.

### **4.1. Struktura odgojno-obrazovnog sustava**

Za uspješno provođenje bilo koje strategije, pa tako i strategije obrazovanja, potrebna je odgovarajuća organizacijska struktura koja treba omogućiti i osigurati učinkovito korištenje resursa, individualiziranje odgovornosti, komunikaciju i koordinaciju različitih dijelova organizacije te se prilagođavati promijenjenim okolnostima poslovanja koje su rezultat promjena u okolini. Svaka struktura ima svoju eksternu i internu okolinu. Eksterna (vanjska okolina) uključuje sve čimbenike izvan granica organizacije a koji izravno utječu na njeno funkcioniranje. Promjene u općoj eksternoj okolini (makrookolini) imaju snažan utjecaj na organizaciju, a najčešće su to politički, ekonomski, društveno-kulturološki, tehnički i ekološki čimbenici na koje organizacija ne može značajnije utjecati. Internu okolinu organizacije sačinjavaju



interni dionici i resursi (Zovko, 2018). Prema istom autoru, bit organizacijskih struktura jest u podjeli rada koja se vrši prema unaprijed zadanom kriteriju koji bi trebao proizlaziti iz strategije (2018, str. 41).

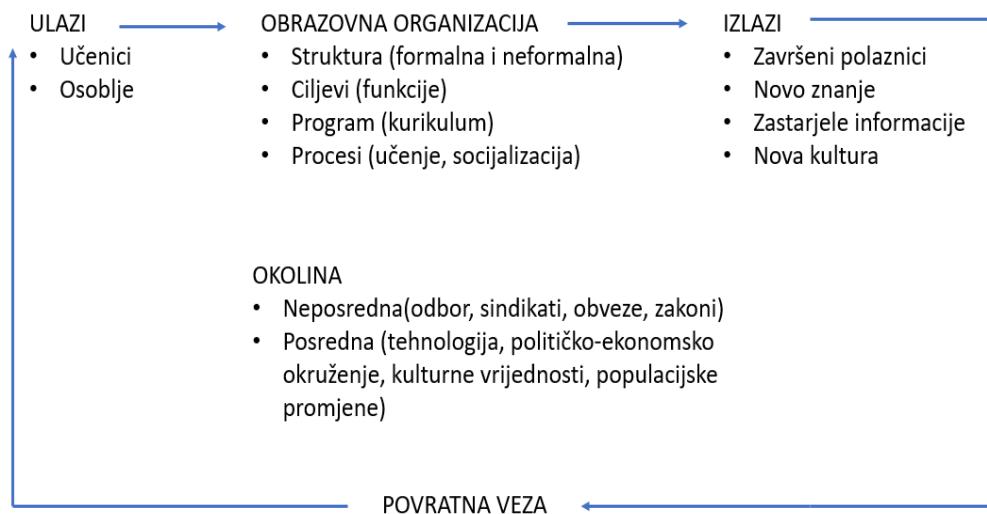
Struktura obrazovnog sustava ima nekoliko razina:

- *Funkcijska struktura* odnosi se na razvrstavanje organizacijskih entiteta temeljem zajedničkih funkcija (upravljanja ljudskim resursima, proizvodnje, administracije, financija idr.). Ovaj tip strukture omogućuje specijalizaciju zaposlenika i odjela, ali joj je nedostatak sporo prilagođavanje promjenama u okolini.
- U kontekstu učinaka ekonomije razmjera, za obrazovni sustav najznačajnija je *divizijska struktura* koja se odnosi na formiranje divizija unutar postojeće strukture zbog širenja opsega tržišta, te time povećanja proizvoda i usluga. Obzirom da je prikladna za velike organizacije s puno različitih proizvoda, prednosti ovakve strukture očituju se u bržem prilagođavanju promjenama u okolini i zahtjevima tržišta. Ipak, zbog loše koordinacije i standardizacije proizvodnih linija nema efekata ekonomije razmjera u funkcionalnim odjelima.
- Suvremeno društvo temeljeno na brzim tehnološkim promjenama zahtjeva brzu prilagodbu odnosno praćenje procesa od ulaznih varijabli - inputa do krajnjeg proizvoda (outputa). Tako nastaju procesne (proizvodne) organizacijske strukture kojima se inputi pretvaraju u outpute s ciljem stvaranja jedinstvenog proizvoda ili usluge. Obrazovni sustav ima upravo takvu strukturu. (Zovko, 2018)

#### ***4.1.1. Elementi obrazovnog sustava***

Prema Pastuoviću (1996) glavni elementi obrazovnog sustava su:

1. Ulazi u sustav (inputs) i njegovi resursi
2. Transformacijski procesi
3. Željezni izlazi (outputs)
4. Povratna veza (feedback)



**Slika 2:** Elementi obrazovnog sustava, prilagođeno prema Pastuović (1996, str. 40)

Ulazi u obrazovni sustav su osobe koje edukacijom treba osposobiti za različite društvene uloge i/ili aktualizirati njihove potencijale. To su učenici, studenti i polaznici neformalnih oblika obrazovanja (Pastuović, 2013, str. 450).

Resursi su sredstva nužna da bi se transformacijski procesi u obrazovnoj organizaciji mogli uspješno odvijati. Mogu biti materijalni (novac, zgrade i oprema) i nematerijalni (programi, udžbenici i ostali nastavni materijali, ljudski resursi). (isto, 2012, str.450)

Transformacijski procesi u obrazovnoj organizaciji postupci su pomoću kojih se „ulazi“ (neposobljene osobe) pretvaraju u željene „izlaze“ (osposobljene osobe). Transformacijski procesi obrazovnog sustava su vrlo složeni i djeluju na dvije razine. Prva, specifična razina obrazovne organizacije je razina učenja i poučavanja. Druga razina se odnosi na organizacijske procese koji su zajednički svim organizacijama, a uključuju: donošenje odluka (upravljanje organizacijom), komunikacijske procese, nadzor i savjetovanje na radnom mjestu, trajno osposobljavanje osoblja, procjenjivanje i napredovanje osoblja, nagrađivanje (motiviranje) osoblja, te procese razvoja organizacije (isto, 2013, str. 450).

Izlazi iz obrazovne organizacije su trovrnsni su. Prema Pastuoviću (2013, str. 450-451) to su izlazi u užem značenju tog pojma (engl. *outputs*), ishodi (engl.

*outcomes*) i učinci (engl. *effects*). Obrazovni izlazi i obrazovni učinci nisu jedno te isto. Windham (1990; prema Pastuović, 1996) tumači da su izlazi iz obrazovanja (engl. *outputs*) neposredni rezultati obrazovno-odgojnog procesa očitovani kao promjena subjekta koji uči. Nazivamo ih još "unutarnjim" ili psihološkim ciljevima edukacije, jer se odnose na promjene psihičkih svojstava koje su obrazovanjem i odgojem proizvedene unutar subjekta učenja. Obrazovno-odgojni učinci (engl. *outcomes*) sastoje se u djelovanju edukacije na okolinu obrazovnog sustava do kojeg dolazi pomoću odgoja i obrazovanja. Poželjni se učinci nazivaju još i "vanjskim" ciljevima obrazovanja i odgoja, jer se očituju izvan osobe koja se educira, tj. u gospodarskoj, političkoj, kulturnoj i prirodnoj sredini. Možemo zaključiti da su izlazi iz obrazovne organizacije pokazatelji kvantitete obrazovne produkcije kao što su: broj završenih učenika, studenata ili polaznika nekog stupnja, odnosno oblika obrazovanja, stopa osipanja učenika, studenata ili polaznika obrazovanja tijekom njegova trajanja, broj osoba koje ponavljaju školsku/akademsku godinu, prosječno trajanje obrazovanja idr. Ishodi iz obrazovne organizacije pokazatelji su kvalitete obrazovne produkcije. Ishodi mogu biti kognitivni, kada se odnose na znanja, te psihomotorni i afektivni, u kojem slučaju se odnose na vrijednosti, stavove i navike. Danas se o ishodima govori kao o kompetencijama koje podrazumijevaju znanja, ali vještine i stavove. Učinci obrazovanja promjene su materijalnog, socijalnog i samoostvarujućeg statusa završenih učenika, studenata ili polaznika (veća zarada, bolji društveni status, razvoj osobe) i promjene u gospodarskoj, društvenoj, sociokulturnoj i prirodnoj okolini obrazovanja koje su njegova posljedica (isto, 2013, str. 450-451).

Odnos između ulaza i učinaka utječe na eksternu efikasnost obrazovnog sustava koja predstavlja odnos troškova i ostvarene koristi od obrazovanja, tzv. "cost-benefit ratio". Obrazovni sustav nije efikasan ukoliko izlazi i učinci nisu dovedeni u odnos s troškovima. Ako se želi obrazovanjem i odgojem djelovati na različite vrste promjena u okolini obrazovanja, izlazi iz obrazovanja trebaju postati ulazi u okolinu obrazovne djelatnosti, tj. obrazovno-odgojni učinci (Pastuović, 1996, str. 41).

#### ***4.1.2. Povratna veza kao činitelj kvalitete obrazovnog sustava***

Razlikovanje izlaza, ishoda i učinaka je važno za praćenje kvantitete i kvalitete obrazovanja. Kao što je prije spomenuto, kvantiteta obrazovanja nije pozitivno

utjecala na kvalitetu, što je osobito vidljivo u tvorničkom modelu poučavanja. Međutim, Pastuović (1996) navodi kako ni visoka kvaliteta ishoda nije jamstvo poželjnih društvenih učinaka. Ako društvo ne koristi obrazovane ljude na odgovarajući način, ne omogućuje im zapošljavanje, obrazovne investicije nisu gospodarski isplative. Ovo je osobito vidljivo danas kada smo suočeni s velikim iseljavanjem raznovrsno obrazovanog kadra koje ne može naći zaposlenje na hrvatskom tržištu rada. Kako bi obrazovni sustav bio u kvalitetnijem međudjelovanju s ostalim društvenim sustavima, potrebna je povratna veza kojom se dobivaju informacije o izlazima, ishodima i učincima obrazovnog sustava. Služi za poduzimanje korektivnih mjera u ostalim elementima sustava (ulazima, resursima i procesima) kojima se izlazi, ishodi i učinci nastoje poboljšati. Upravo povratna veza omogućuje obrazovnom sustavu "otvorenost" u smislu aktivnog odnosa s okolinom. U otvorenom se sustavu, ciklus inputa, transformacijskih procesa kojima se ulazi pretvaraju u izlaze, periodički ponavlja te stoga ima mogućnost međudjelovanja. Održavanje i razvoj sustava ovise upravo o vezi, odnosi o povoljnosti odnosa ulaza i izlaza (Pastuović, 2013).

Obzirom na kompleksnost odnosa ulaza i izlaza obrazovnog procesa, upravljanje u obrazovnom sustavu se sastoji u pripremanju, donošenju i provođenju strateških odluka koje se tiču i ciljeva i sredstava njihova postizanja. Prema Pastuoviću (2013), taktičke i operativne odluke služe provedbi strateških odluka u pojedinim podsustavima u kojima se ostvaruje priprema, izvođenje i kontrola "proizvodnje" sustava. Upravljanje obrazovnim sustavom temelji se na obrazovnoj politici, a upravljanje sustavom se provodi pomoću obrazovne infrastrukture. Obrazovne politike diljem svijeta mijenjale su se tijekom vremena, baš kao što se i mijenjao pojam "kvalitetne škole". Tradicionalno je razumijevanje „dobre škole“ bilo ono prema kojem je kvalitetna škola ona koja raspolaže visokom razinom resursa, odnosno škola u kojoj su transformacijski procesi intenzivni i u kojoj se mnogo uči (Glasser 2004., prema Pastuović, 2013). Smatralo se samorazumljivim da će škola s višom razinom resursa i intenzivnijim procesima (učenja i poučavanja, nadzora, evaluacije i drugim) ostvarivati bolja obrazovna postignuća od škole s nižom razinom resursa i manje intenzivnim procesima (isto, 2013, str. 451). Međutim, kako je društvo propitkivalo ulogu obrazovanja, tvornički model obrazovanja doveden je u pitanje istraživanjima kojima je utvrđeno da u industrijaliziranim zemljama varijabilitet u školskim resursima nije pozitivno koreliran s varijabilitetom obrazovnih postignuća.

U većini razvijenih zemalja korelacija između input i output varijabli bila je blizu ničtici (Postlethwaite, 2004., prema Pastuović, 2013: 451). Stoga se i težište suvremenog obrazovnog sustava prebacuje na na kognitivna i afektivna postignuća učenika (ishode) , odnosno nastavu koja je orijentirana na učenika, a ne na predmet, kao što je to bio slučaj do sada. Ulazi, resursi i transformacijski procesi nisu nebitni, štoviše, imaju status čimbenika kvalitete.

## **4.2. Kvaliteta odgojno-obrazovnog sustava**

Kvaliteta je pojam kojim nastojimo okarakterizirati određeni proizvod (ili pojavu) koja se time ističe od drugih proizvoda (pojava). Može se odnositi na kvalitetu života, proizvoda, usluga, organizacija, ljudskih potencijala idr. Prema Zovku (2018: 123) kvalitetu možemo definirati kao stupanj na kojem određeni proizvodi i usluge zadovoljavaju ljudske potrebe i očekivane zahtjeve. Temeljni cilj svake organizacije je njezino stalno unaprjeđivanje , a kako je kvaliteta obrazovanja glavni prioritet obrazovne politike, važno je njezino konceptualno i operacionalno određenje. Kvaliteta se nekog obrazovnog sustava može izraziti pokazateljima koji se odnose na pojedine njegove elemente.

### ***4.2.1. Standardi kao indikatori kvalitete obrazovnog sustava***

Kao je već spominjano, industrijski način proizvodnje je kao posljedicu imao i standardizaciju unutar obrazovnog sustava. Međutim, obrazovni standardi su novi oblik postavljanja i legitimiranja ciljeva školskim procesima, a nastali su kao odgovor na manjkavost (klasične) kurikulumske teorije vezanu uz postavljanje, ostvarivanje i praćenje ciljeva učenja (Bašić, 2007). Ovo je izrazito važno kako bi se ustvrdili organizacijski uvjeti potrebni za ostvarivanje željenih ciljeva. Standardi su osnova za mjerenje stvarnih performansi prema kojima se procjenjuju naponi cjelokupne organizacije. Standardi koje je moguće mjeriti nazivamo kvantitativnim standardima (rezultati, troškovi, prihodi idr.), dok su kvalitativni standardi procjenjeni (poput razine motiviranosti, uspješnosti i kvalitete programa i proizvoda idr.).

Shodno tome, standardizacija procesa u odgoju i obrazovanju bi ga trebala pojednostaviti i prilagoditi aktualnim potrebama i zahtjevima. Cjelokupni proces također podliježe i sustavu kontrole, kroz interno i vanjsko vrednovanje. Stoga se standardi koriste kao okvir za praćenje i vrednovanje kvalitete sustava. Međutim, trenutna nastojanja su pretjerano usmjerena na učenička postignuća, te na usporedbe školskih sustava, a ne na praćenje procesa i rezultata rada.

Bašić (2007) pojašnjava da bi uvođenje standarda trebalo školama omogućiti da se oslobode konvencionalne krutosti i stvaranja nove kulture učenja te da se o standardima ne smije promišljati samo kao o planiranom poduzetništvu i apsolutiziranju određenih formi tehnološki osigurane nastave. Standarde treba koncipirati na način da odgovaraju na pitanje što djeca, mladi i odrasli trebaju danas učiti kako bi stekli znanja i razvijali vještine koje zahtijeva budućnost? Ipak, kako je obrazovanje čimbenik međunarodne konkurentnosti zemlje, poželjno je vrijednost njezina obrazovanja procijenjivati prema međunarodnim standardima. Najvažniji podaci o ulazima, resursima, procesima i kvaliteti obrazovanja u europskim zemljama sadržani su u publikacijama Eurydice i Eurostata, odnosno Europske komisije, kao i OECD-ovim publikacijama koje obuhvaćaju podatke i o europskim zemljama, ali i ostalim članicama Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj. Publikacije za svrhu imaju analizu postojećeg stanja kvalitete obrazovnog sustava te su koristan alat u stvaranju kvalitetne povratne veze kojom se mogu planirati potencijalne reforme. Na taj način kreatori nacionalnih obrazovnih politika postaju svjesni nužnih promjena na temelju međunarodno usporedivih indikatora pojedinih elemenata sustava. Uz internu evaluaciju, smatra se da ovakav proces analize i usporedbe različitih obrazovnih sustava postupno vodi spontanoj harmonizaciji nacionalnih obrazovnih politika, ujednačavanju obrazovnih sustava te njihovoj europeizaciji, odnosno globalizaciji (Meyer i Benavot, 2013., prema Pastuović 2013, str. 452).

#### ***4.2.2. Opći indikatori kvalitete obrazovnog sustava***

Mišljenja o kvaliteti hrvatskog školstva i školstva uopće, se razlikuju. Međunarodni uspjesi hrvatskih učenika se često navode kao pozitivan primjer, dok su negativni komentari najčešće usmjereni na lošu obrazovnu strukturu aktivnog stanovništva, na strukturnu neusklađenost obrazovnih izlaza s potrebama gospodarstva

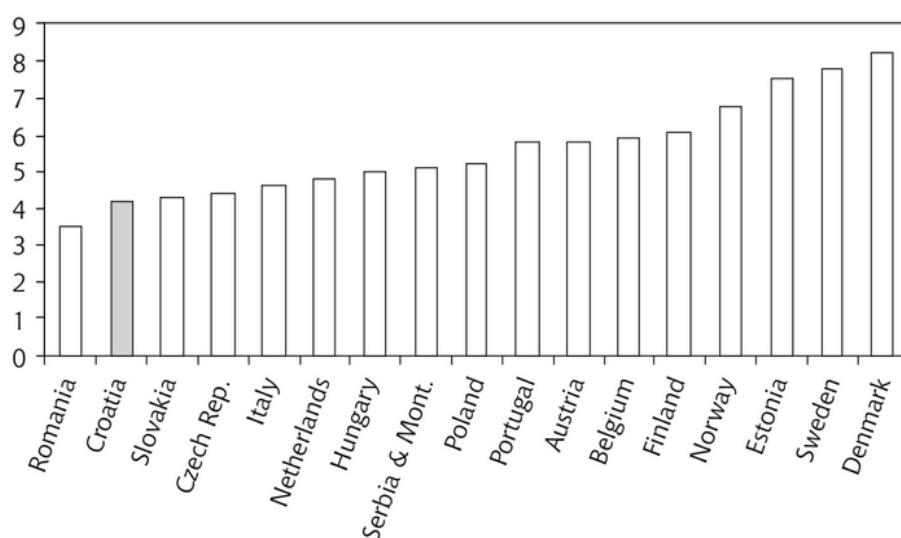
i nedovoljnu osposobljenost učenika za primjenu teorijskih znanja u praksi. Međutim, mišljenja su subjektivni indikatori kvalitete obrazovanja. Rezultati vanjskog vrednovanja obrazovnih ishoda koje se provodi na kraju osnovnog i srednjeg obrazovanja su objektivniji pokazatelji kvalitete školskog sustava, iako ne i jedini. No, samo na temelju tih podataka se ne može izvršiti usporedba kvalitete hrvatskog školstva u odnosu na sustave drugih zemalja. Naime, globalizacija je dovela do velike mobilnosti radne snage zbog čega se danas opravdano smatra da obrazovanje treba osposobiti nacionalne ekonomije za međunarodnu utakmicu. Stoga su podaci koji se dobivaju međunarodnim komparativnim istraživanjima relevantan pokazatelj kvalitete obrazovnih ishoda. Ujedno, oni mogu poslužiti kao osnova za racionalno vođenje obrazovne politike koja je usmjerena na jačanje međunarodnog položaja neke zemlje u globaliziranom svijetu (Pastuović, 2013).

Odgovno-obrazovne ustanove su pokretač razvoja ljudskih potencijala te je njihova kvaliteta uvjetovana ljudskim, organizacijskim i materijalnim resursima. Na kvalitetu obrazovnih ishoda utječu strukturni i nestrukturni čimbenici. Nestrukturni čimbenici su vezani uz kurikulum te nastavno osoblje, a tiču se cjeloživotnog učenja, razvoja kompetencija, implemetaciju suvremenih programa idr. Strukturni čimbenici kvalitete obrazovanja odnose se na trajanje pojedinih razina obrazovanja te vrijeme horizontalne diferencijacije učenika. Iako su dugo bili zanemarivani smatrajući da nemaju veliki utjecaj na kvalitetu, mnogobrojna istraživanja potvrđuju da dodatna godina obrazovanja stanovništva pojedine zemlje omogućuje povećanje proizvodnje po stanovniku za 4-7% (Lowther, 2004).

Dakle, možemo zaključiti da je kvaliteta uvjetovana strukturom obrazovnog sustava, ali i postojećim resursima. Konkretnije, kvaliteta ishoda škole ovisi o kvaliteti ulaza (kognitivnim potencijalima, predznanju i motivaciji učenika koji ulaze u sustav) te o količini i kvaliteti resursa o kojima ovise transformacijski procesi u školi (učenje i poučavanje kao najvažniji). Glavni su resursi obrazovne organizacije učitelji/nastavnici, ravnatelji, stručni suradnici i ostalo osoblje (ljudski resursi škole), kurikulum i udžbenici te materijalni resursi (novac, zgrade i oprema) i njihov stupanj iskorištenosti (Hoy i Tarter, 2004., prema Pastuović, 2013). U širem kontekstu, indikatori kvalitete prije svega daju uvid u obrazovni sustav sustav svake zemlje, a korist im se očituje pri formuliranju i provođenju racionalne, na znanju utemeljene obrazovne politike (Lowther, 2004.) Kao indikatore kvalitete stručnjaci danas koriste

stopu upisanih odnosno dostupnost obrazovanja; strategiju, upravljanje i rukovođenje; te financiranje odnosno ulaganje u obrazovni sustav.

Prema Lowtheru (2004), Hrvatska ima razmjerno niske stope upisa u predškolsko obrazovanje, vrlo visoke stope upisa u osnovno obrazovanje, prosječne stope na višoj razini srednjoškolskog obrazovanja i razmjerno visoke stope u tercijskom obrazovanju. Međutim, broj godina obrazovanja u Hrvatskoj oko četiri godine manji od očekivanog broja godina obrazovanja prosječnoga građanina u zemljama OECD-a. Broj obveznih nastavnih sati hrvatskih učenika znatno je manji od prosječnog broja sati učenika u zemljama OECD-a. Sve navedeno negativno utječe na vještine i znanja koje hrvatski učenici stječu u usporedbi s polaznicima obrazovanja u zemljama OECD-a. Osim toga, obrazovna infrastruktura Hrvatske ne omogućuje svima jednaku mogućnost trajnog obrazovanja. Udio troškova za obrazovanje je oko 4% BDP-a, što je znatno ispod prosjeka razvijenih europskih zemalja i nedovoljno je za provođenje reforme. Postojeći materijalni uvjeti nedovoljni su za stvaranje moderniziranje uvjeta rada i podizanje kvalitete nastave (Lowther 2004).



**Graf 3:** Javni izdaci za obrazovanje (Lowther 2004, str.20)

Dok u europskom školstvu sve više jača uloga tržišta i privatne inicijative, u Hrvatskoj postoje brojna ograničenja. Kiss (2002) tumači da se financiranje obrazovanja dijeli između središnjih i lokalnih vlasti te su stoga mogućnosti provedbe



razvojnih projekata na obje razine otežane. Za razvoj obrazovne djelatnosti je je u potpunosti zadužena država koja utvrđuje trajanje i strukturu nastavnih programa te određuje i raspoređuje sredstva iz državnog proračuna odgojno-obrazovnim ustanovama. Dakle, sve odluke vezane uz ljudski kapital, nastavne programe, financije te cjelokupno usmjerenje obrazovne politike donosi državna vlast. Ipak, postoji tendencija porasta udjela obrazovanja u BDP-u Republike Hrvatske (Kiss, 2002, str 88).

### ***4.2.3. Praćenje kvalitete sustava***

Praćenje kvalitete obrazovnog sustava vrši se pomoću raznovrsnih kontrolnih mehanizama. Prema Zovku (2018, str. 101) kontrola podrazumijeva korištenje povratnih informacija kojima se dobiva uvid u stvarni učinak dobivenih rezultata te se odnosi na sve postupke kojima se uspoređuju planirani s ostvarenim rezultatima. Isti autor tumači da se kontrola organizacije vrši se unutar šest područja:

1. Fizičko područje (građevinski objekti, oprema i drugi materijalni resursi organizacije)
2. Područje ljudskih potencijala (zaposlenici)
3. Informacijsko područje (raspoloživost različitih informacija potrebnih za kvalitetno donošenje odluka)
4. Financijsko područje (financijske radnje i stanja organizacije)
5. Strukturno područje ( radna mjesta, pravila, propisi i formalne ovlasti)
6. Područje organizacijske kulture (neformalna metoda kontrole putem normi i vrijednosti)

Vrednovanje obrazovnog sustava ili nekog njegovog dijela nekog dijela provodi se pomoću unutarnje i vanjske kontrole, koje mogu biti sumativne i formativne. Vanjska kontrola obuhvaća različite mjere koje su donijela regulatorna tijela a utječu na poslovanje organizacije. Unutarnja kontrola je sustav neovisne procjene u organizaciji s ciljem osiguranja učinkovitosti, uspješnijeg upravljanja te unapređenja sustava (Zovko, 2018). Vanjsko vrednovanje škola provodi inspekcija, dok unutarnje vrednovanje provodi osoblje škole i drugi članovi školske zajednice. Sumativnim evaluacijama se utvrđuje stupanj do kojeg su ostvareni ciljevi učenja

(ishodi) pojedinih programa, a formativnima se utvrđuju čimbenici postignutih ishoda. Unutarnju evaluaciju provode institucije koje realiziraju određeni program i njezine rezultate najčešće izražavaju školskim ocjenama. Iako je ocjena je sumativna unutarnja evaluacija, u svrhu podizanja kvalitete obrazovnog sustava trebala bi imati i formativnu funkciju odnosno omogućiti unapređivanje obrazovnog procesa, a ne samo selekcijsku u svrhu upisu učenika u viši stupanj obrazovanja (Pastuović, 2013).

Zbog navedenoga ocjene ne mogu biti jedini kriterij praćenja kvalitete niti pojedinačnih obrazovnih organizacija (škola, visokih učilišta), niti obrazovnog sustava u cijelosti. Stoga se danas kvaliteta može pratiti usporedbom kvalitete hrvatskoga obrazovnog sustava s obrazovnim sustavima drugih zemalja koristeći se kvantitativnim pokazateljima, kvalitativnim studijama, poput OECD-ove publikacije Pregledi nacionalnih politika obrazovanja (Reviews of National Policies for Education), te procjenom odgovara li hrvatski obrazovni sustav potrebama sadašnjeg i budućeg gospodarstva. Kao instrument za prikupljanje i prikazivanje podataka o strukturi obrazovnih sustava, UNESCO, OECD i Eurostat 1997. godine dizajnirali su Međunarodnu standardnu klasifikaciju obrazovanja (International Standard Classification of Education – ISCED) koja omogućuje uspoređivanje nacionalnih obrazovnih sustava i identifikaciju karakteristika koje su važne za kvalitetu sustava. Eurostat i Eurydice, dvije najvažnije agencije EU u području obrazovanja, koriste se ISCED-om kao statističkim okvirom koji omogućuje izradu generalnih analiza za regiju i zemlje članice. Njihovim analizama koguće je koristiti se za kreiranje obrazovne politike usmjerene na podizanje kvalitete obrazovanja. Iako su statističke analize temeljene na kvantitativnim podacima postale glavni alat pri upravljanju europskim obrazovanjem što, upravo kvalitativne analize opisuju politički, gospodarski i kulturni kontekst obrazovanja bez čijeg poznavanja nije moguće kvantitativne podatke dobro objasniti i upotrijebiti (Pastuović, 2013).

Hrvatski obrazovni sustav teži promjenama i modernizaciji, a u tom kontekstu valja spomenuti dokumente koji svjedoče o nastojanjima za postizanjem adekvatnih promjena. Naime, 2000. godine započela je javna rasprava pod nazivom Osnova za ustroj školstva u Republici Hrvatskoj na temelju koje je 2002. godine donesena i Konceptija promjena odgojno-obrazovnog sustava u RH . Na temelju rasprave u Hrvatskom saboru 2003. godine donesen je i sažetiji prijedlog promjena pod nazivom Strateški ciljevi i program razvoja odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj koji

sadrži dugoročne ciljeve odgoja i obrazovanja zbog stvaranja kvalitetne obrazovne ponude. Tijekom 2002. i 2003. godine donesene su i odluke o financiranju studija izvodljivosti, a Hrvatska je uključena u međunarodni program provjeravanja znanja-PISA program koji se u svijetu provodi od 2000. Godine (Pastuović, 2013).

Kvalitetan obrazovni sustav danas je jedan od najvažnijih čimbenika uspješnih ekonomija, a PISA se pokazala dobrim prediktorom gospodarskog rasta i ekonomskog razvoja neke zemlje (Pastuović, 2013). Podaci dobiveni PISA-inim istraživanjima pokazuju koliko dobro obrazovni sustav pojedine zemlje uspijeva osigurati svojim učenicima stjecanje ključnih kompetencija i stvoriti preduvjete za cjeloživotno učenje. Uz to, PISA-ina rezultati omogućuju identificiranje uspješnih obrazovnih politika i praksi zemalja sudionica koje postižu dobre rezultate ili pokazuju značajan napredak u PISA-i tijekom vremena, što zatim zemljama pomaže u primjeni sličnih modela i praksi kako bi unaprijedile svoj obrazovni sustav. Osim o znanju i vještinama učenika, PISA prikuplja podatke i individualnim, školskim i sistemskim čimbenicima koji doprinose postignuću učenika, odnosno pruža indikatore i objašnjava odnose između učeničkih postignuća i demografskih, socijalnih, ekonomskih i obrazovnih varijabli. Uz to, prikupljajući podatke u redovitim trogodišnjim ciklusima, PISA pruža indikatore trenda te na taj način omogućuje zemljama sudionicama praćenje napretka u postizanju ključnih obrazovnih ciljeva te učinka obrazovnih reformi. (Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, 2016). Zahvaljujući PISA istraživanjima zemlje učesnice mogu procijeniti vrijednost svojega osnovnog obrazovanja u odnosu na druge zemlje. PISA omogućuje „upravljanje pomoću uspoređivanja“ (Martens, 2007., prema Pastuović, 2013 ) čime se poboljšava kvaliteta mjera kojima se sustav mijenja. Uspoređivanje nije samo metoda, nego je svojevrsna politika .Stoga se dobiveni podaci mogu koristiti u svrhe modificiranja obrazovnih politika (Pastuović, 2013). Projekt se provodi svake tri godine, te je 2015. obuhvatio 72 zemlje u kojima se nalazi 90% svjetskog gospodarstva. Ukupno je testirano 540 000 učenika koji predstavljaju oko 29 milijuna petnaestogodišnjih učenika u zemljama sudionicama. Republiku Hrvatsku predstavljalo je 5809 petnaestogodišnjih učenika i učenica iz 158 srednjih i 2 osnovne škole. (Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, 2016)

#### ***4.2.4. Aktualno stanje - kvaliteta hrvatskog obrazovnog sustava***

Hrvatski obrazovni sustav suočen je s nizom izazova na pedagoškoj (kurikulumskoj), edukativnoj (osposobljenost nastavnog osoblja) i organizacijskoj razini. Ovi zaključci doneseni su temeljem OECD-ove publikacije Pregledi nacionalnih politika obrazovanja, uvidom u postignuća hrvatskih učenika putem Međunarodne procjene učenika (PISA), analizom državne mature koje je izradio Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje, te uvidom u kvantitativna i kvalitativna istraživanja hrvatskih i stranih stručnjaka (Pastuović, 2013; Lowther, 2004; Vuksanić, 2005.). Rezultati navedenih istraživanja pokazuju da je hrvatskom obrazovnom sustavu potrebna korjenita promjena ukoliko želi ići u korak s obrazovnim sustavima Europske Unije koja treba zahvatiti sve razine obrazovanja.

Kad je riječ o postignućima učenika osnovne škole na području prirodoslovne pismenosti, čak 24,7% hrvatskih učenika nije dostiglo razinu 2, odnosno ne posjeduje osnovna prirodoslovna znanja i vještine potrebne za svakodnevni život. Na najvišim razinama (razine 5 i 6) nalazi se samo 4% hrvatskih učenika. U usporedbi s rezultatima iz 2006. godine, kad je prirodoslovna pismenost također bila glavno ispitno područje, u Hrvatskoj je došlo do značajnog pada u prosječnom postignuću učenika u prirodoslovnoj pismenosti. Što se tiče čitalačke pismenosti, iako je Hrvatska u šestogodišnjem razdoblju povećala prosječni rezultat, i dalje 36 % učenika ne dostiže razinu 2. I u području čitalačke pismenosti Hrvatska je ostvarila ispod prosječni rezultat od 487 bodova te se nalazi na 31. mjestu. (Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja, 2016).

Prema zaključcima Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje temeljem analize državne mature, prosječna razina kognitivnih ishoda hrvatskih srednjoškolaca je nezadovoljavajuća jer oko 50% učenika ne može riješiti zadatke primjene faktografskog znanja. Također, učenici postižu bolje rezultate u zadacima tipa prepoznavanja i dosjećanja, nego razumijevanja i primjene. Kako je cilj suvremenog obrazovnog sustava osposobiti učenike za razumijevanje i primjenu stečenog znanja u rješavanju problema u određenom području, analitičari zaključuju kako je generalna razina postignuća hrvatskih srednjoškolaca nezadovoljavajuća (Pastuović, 2013).

Neadekvatan kurikulum i zastarjele metode poučavanja nisu jedini problemi s kojima je suočen hrvatski obrazovni sustav. Znatni strukturni problemi javljaju se predškolskom obrazovanju u smislu nedovoljnih kapaciteta u ustanovama što rezultira niskom stopom sudjelovanja djece u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju koja iznosi 75,1 %, dok je prosjek EU 95,3 %. u (Europska komisija, 2018). Zbog nedovoljnog broja slobodnih vrtićkih mjesta u gradovima i manjim mjestima pristup predškolskom odgoju je ograničen. Problematizirajući kvalitetu sustava ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, kao indikator kvalitete se najčešće spominje dostupnost. Obzirom da suvremena istraživanja o razvoju djeteta naglašavaju važnost što ranijeg uključivanja u kvalitetne obrazovne sustave, glavni problem sustava ranog i predškolskog obrazovanja u Hrvatskoj upravo jest manjak ponude raspoloživih kapaciteta kao i neravnomjerna distribucija dječijih vrtića po županijama.

Još jedan od nedostataka hrvatskog obrazovnog sustava jest niska stopa sudjelovanja odraslih u cjeloživotnom učenju te nedovoljno zakonski uređen sustav obrazovanja odraslih za kojeg se izdvajaju nedostatna financijska sredstva. Stoga su smjernice za podizanje organizacijske kvalitete usmjerene na proširenje infrastrukture kako bi se osigurala dostupnost odgojno-obrazovnih ustanova, usklađivanje strukovnih programa u skladu s potrebama tržišta rada, povećanje pristupa visokom obrazovanju i smanjenje stope odustajanja od studija (Vuksanić, 2005).

**Tablica 2:** Obrazovna struktura stanovništva Hrvatske i izabranih tranzicijskih zemalja

Zemlja	Osnovno obrazovanje	Srednje obrazovanje	Više i visoko obrazovanje
Bugarska	28,9	49,8	21,3
Češka	13,7	74,8	11,6
Mađarska	29,9	56,1	14,0
Slovačka	15,1	74,8	10,7
Slovenija	24,6	53,2	15,9
<b>Hrvatska</b>	<b>30,9</b>	<b>53,2</b>	<b>15,9</b>

*Izvor: Babić (2004, str. 36)*

Međutim, jedan od ključnih problema hrvatskog obrazovnog sustava jest nezadovoljavajuća stopa zaposlenosti nakon završetka školovanja u odnosu na prosjek

EU-a. Hrvatska ima stopu zaposlenosti osoba koje su završile srednje obrazovanje znatno ispod prosjeka EU-a (47,3 % 2014. u usporedbi s prosjekom EU-a od 70,8 %, prema Europskoj komisji) čime se povećava jaz u zapošljavanju između mladih koji su završili srednje obrazovanje i onih koji su završili tercijarno obrazovanje (Vuksanić, 2005).

Ipak, vidljivi su i pozitivni pomaci pa se tako kao glavne prednosti hrvatskog obrazovnog sustava navode niska stopa ranog napuštanja školovanja i visoka stopa nastavka školovanja nakon srednje strukovne škole. Također, zamjetan je trend sudjelovanja u programima osposobljavanja učitelja, od kojih se najviše ističu edukaciju na području informatičkih vještina te rada s djecom s posebnim potrebama. Tako je, prema Međunarodnom istraživanju OECD-a poučavanju i učenju (TALIS) čak 88 % učitelja sudjelovalo u nekom obliku stručnog usavršavanja, što ukazuje da su nastojanja usmjerena prema dodatnom obrazovanju nastavnog osoblja rezultirala pozitivnim pomacima (OECD, 2019.)

Primjetno je i povećanje udjela osoba iznad 30 godina koje su završile tercijarno obrazovanje. U 2011. godini Hrvatska je bilježila jedan od najlošijih rezultata s 24,5%. Tri godine kasnije bilježi rast, iako je s 32,2% još uvijek ispod prosjeka EU-a od 37,9 %. Ipak, omjer ukupnog stanovništva radne dobi koje su završile tercijarno obrazovanje i dalje je jedan od najnižih u EU-u (18,5 % u usporedbi s prosjekom EU -a od 26% ) što je rezultat visokih stopa odustajanja od studija (Vuksanić, 2005).

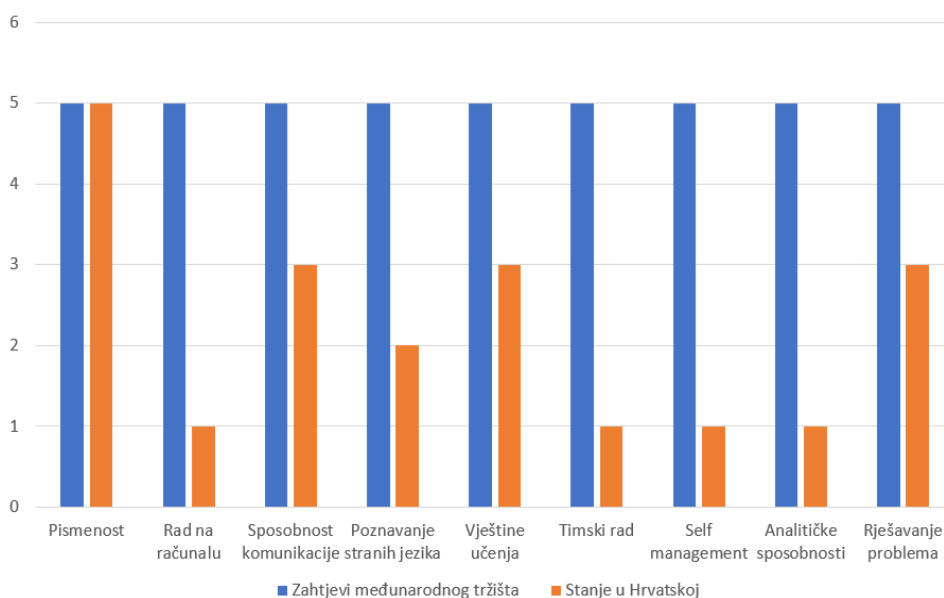
Analizom ovih podataka otvara se pitanja korisnosti hrvatskog obrazovnog sustava njegovim korisnicima, učenicima (studentima) i poslodavcima. Samo 72,2 % osoba koje su nedavno završile tercijarno obrazovanje pronalaze posao u roku od jedne do tri godine od diplomiranja (prosjeak EU-a iznosi 80,5 %), što pridonosi jednoj od najviših stopa nezaposlenosti mladih u EU-u (AZOO, 2018). Zbog velikog broja studenata koji nastavljaju studij na diplomskoj razini dolazi do neusklađenosti s tržištem rada zbog čega je čest slučaj da osobe koje su završile tercijarno obrazovanje rade poslove za koje su prekvalificirane.

#### ***4.2.5. Kvaliteta hrvatskog obrazovnog sustava iz perspektive poslodavaca***

Iako je obrazovanje ključ veće konkurentnosti, inovativnosti i razvoja Hrvatske, istraživanja pokazuju da hrvatska radna snaga nije adekvatno obrazovana, a ulaganja u obrazovni sektor su niska. U prethodnom potpoglavlju obrazloženo je kako nesklad između znanja i vještina koje studenti stječu za vrijeme studija i onih koje poslodavci traže na tržištu rada velik. Isto pokazuju i rezultati anketnog istraživanja u okviru projekta “Kako pobuditi rast hrvatskoga gospodarstva?” (Ekonomski institut, 2018) iz kojeg su vidljiva brojna proturječja u stavovima stručnjaka, gospodarstvenika i građana. Istraživanjem je prikazano da poduzeća imaju veće potrebe za srednjom stručnom spremom nego za visokom, da poduzeća uglavnom nemaju potrebu za doktorima znanosti, da kompetencije novih zaposlenika stagniraju, da uglavnom nema potrebe za inovacijama u poduzećima, te da se znanstveno-istraživačka struktura i napredne tehnologije stavljaju na zadnja mjesta popisa prioriteta u podizanju konkurentnosti poduzeća. Poduzeća pri zapošljavanju najviše traže zaposlenike sa srednjom stručnom spremom u čije daljnje usavršavanje se nakon zapošljavanje rijetko kad ulaže. Takva vrsta potražnje na tržištu rada otežava unapređenje obrazovnog sustava u smjeru stvaranja kvalificiranog i kompetentnog ljudskog kapitala (Ekonomski institut Zagreb, 2014, str.18).

Ipak, čini se da hrvatski obrazovni sustav omogućuje mnoge vještine koje hrvatski poslodavci traže obzirom da visoko mjesto zauzimaju etičnost, odanost, osnovna znanja i vještine čitanja. Ujedno, postoji nepovezanost između tehničkih vještina radnika i vještina potrebnih za predviđeni posao, što pokazuje da obrazovni sustav treba bolje povezati s potrebama tržišta rada. Također, iz istraživanja je vidljivo da, osim vještina koje se stječu cjeloživotnim obrazovanjem, poslodavci procjenjuju da su nedovoljno razvijene vještine koje se stječu temeljnim obrazovanjem, poput osnova čitalačke i matematičke pismenosti. Imajući na umu PISA-ina istraživanja, ne čudi da hrvatski poslodavci primjećuju posljedice nekvalitetnih sadržaja i metoda rada obrazovnog sustava na radnoj snazi. Obzirom da se znanja, vještine i sposobnosti potrebne osobnom, društvenom i gospodarskom razvitku razvijaju u obveznom redovitom obrazovanju, a nadograđuju cjeloživotnim obrazovanjem, možemo zaključiti da je Hrvatskoj potrebna radna snaga koja je stekla opće i tercijarno obrazovanje jer upravo cjeloživotno učenje i usavršavanje omogućuje konkurentnost.

**Graf 3:** Razina vještina zaposlenika u Hrvatskoj u odnosu na zahtjeve međunarodnog tržišta



Izvor: Vuksanić (2005, str.152)

Lowther (2004) zaključuje da se Hrvatski obrazovni sustav mora pobrinuti za stvaranje drugačije vrste obrazovanja i znanja, usmjeravajući se na razvijanje vještina koje su važne za osiguranje konkurentnosti na globalnom tržištu. Pritom treba imati na umu da hrvatski poslodavci još uvijek traže radnu snagu čije sposobnosti više ne odgovaraju zahtjevima regije i razvijenog svijeta kojem Hrvatska teži. Hrvatski poslodavci smatraju da je konkurentni zaposlenik onaj koji posjeduje znanja potrebna za ispunjenje zadataka te sposobnosti preuzimanja odgovornosti. Međutim, poznavanje stranih jezika, analitička sposobnost, rad na računalu i sposobnost uključivanja u timski rad stavljeni su u drugi plan čime se hrvatska konkurentnost na međunarodnom tržištu kontinuirano smanjuje (Vuksanić, 2005, str. 15).



## **5. TRANSFORMACIJA OBRAZOVNOG SUSTAVA**

Promjene u obrazovnim sustavima dio su razvoja i napretka društva. Učinci obrazovnih politika se prate i evaluiraju te se temeljnim njih kontinuirano, više ili manje uspješno, nastoje unaprijediti postojeći obrazovni sustavi. U procesu reformi obrazovnih sustava, kreatori obrazovnih politika se najčešće vode potrebama tržišta rada. Međutim, poznato je da tradicionalni, tvornički koncept obrazovanja, odnosno obrazovanje usmjereno isključivo na ekonomiju, osigurava znanjem i vještinama oskudne radnike putem formalnih obrazovnih ustanova. Stoga proces transformacije treba poticati i društvene promjene kako bi se čovječanstvo moglo prilagoditi promjenjivom okruženju, a društvo učiniti održivim (Zovko, 2014).

U ovom poglavlju razložit će se nužni uvjeti da bi se napravila transformacija obrazovnog sustava iz tradicionalnog sustava industrijskog doba u suvremen sustav visokotehnološkog doba. U prethodnim poglavljima analizirani su troškovi i ulaganja u obrazovni sustav sa zaključkom da se efekt ekonomije obujma, odnosno smanjenje troškova uslijed povećanog obujma proizvodnje, ne može iskoristiti u odgojno obrazovnom sustavu, a bez da se ne naruši kvaliteta. Obzirom da se ulaganja u obrazovanje gotovo više nigdje ne tretiraju kao trošak, u ovom poglavlju dat će se pregled nužnih uvjeta transformacije kojima je cilj podizanje kvalitete suvremenog školstva na način da se ulaganja u obrazovni sustav shvate kao investicija koja će dugoročno, kroz osobni i gospodarski rast stanovništva doprinijeti i gospodarskom rastu i osobnoj dobrobiti.

### **5.1. Reforme obrazovnog sustava**

#### ***5.1.1 Obrazovne politike***

Obrazovna politika je proces donošenja strateških odluka u obrazovanju. Usvaja ju zakonodavno tijelo države na prijedlog vlade, vlastitog specijaliziranog tijela, imenovane skupine eksperata i uglednih javnih djelatnika ili autonomne skupine utjecajnih pojedinaca. Obrazovnu politiku formulira i donosi zakonodavna, a provodi izvršna vlast. U demokratskom društvu obrazovna se politika kristalizira tijekom političkih rasprava unutar različitih političkih stranaka i često izaziva veliki interes

javnosti jer je interesno važna za većinu stanovništva (Pastuović, 1996: 42). Europska unija naglašava važnost suradnje obrazovnih politika njenih članica. Stoga su ciljevi Vijeća Europe, vezano uz obrazovne politike, usmjereni prema prepoznavanju i rješavanju sadašnjih problema, predočavanju pravaca i mogućnostima izbora u obrazovnim politikama zemalja članica te jačanju dijaloga između donositelja odluka vezanih uz unapređenje obrazovnih sustava (Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 2019).

### **5.1.2 . Vrste reformi obrazovnog sustava**

U provođenju obrazovne reforme razlikujemo državnu (nacionalnu) razinu, regionalnu (lokalnu) razinu i razinu obrazovne organizacije. Strateške se odluke o pokretanju, ciljevima i strategiji provođenja reforme donose na državnoj razini. Nacionalne komisije za reformu procijenjuju kvalitetu obrazovnih izlaza i učinaka, uzimajući u obzir tehnološke, demografske, socijalne, političke i druge promjene. Ekspertne skupine u središnjim razvojnim službama i institutima izrađuju projekte programskih, organizacijskih, tehnoloških, kadrovskih i zakonskih promjena sustava te predviđaju dinamiku i procjenjuju troškove reforme. Prema Pastuoviću (1996) obrazovne ustanove su najčešći pokretač inovacija, koje se potom mogu proširiti na veći broj sličnih organizacija na regionalnoj ili nacionalnoj razini.

Pastuović (1996) navodi da, prema sadržaju, reforme obrazovanja mogu biti "vanjske" i "unutarnje". Vanjske promjene sastoje se u promjenama ulaza u sustav obrazovanja i načina uređivanja odnosa obrazovanja i okoline. Vanjske promjene obuhvaćaju upravljanje sustavom, financiranje obrazovanja, vanjsku valorizaciju izlaza iz sustava te druge promjenama koje mijenjaju odnos obrazovanja i društva te su stoga često praćene promjenom obrazovnog zakonodavstva.

Unutarnje reforme obrazovanja odnose se na promjene u bilo kojoj sastavnici sustava koja se odražava na njegove ostale komponente. Ovdje se radi se o promjenama kurikulumskog sustava, tehnološkog i organizacijskog sustava, te kadrovskog sustava. Kvalitetno provedene reforme koriste sustavski pristup obrazovanju u kojem se promjena shvaća kao normalan dio sustavske dinamike. Sustavskim se pristupom raščlanjuju njezini uzroci, mjesto nastajanja i učinci na druge

dijelove sustava i njegovu okolinu čime se omogućuje utvrđivanje uzroka određene vrste neučinkovitosti obrazovnog sustava (isto, 1996).

Pastuović (1996) smatra da su uzroci neučinkovitosti najčešće vezani uz:

- ulaze u sustav te tada govorimo o nedostatnim novčanim sredstvima, zastarjelim programima, udžbenicima i opremi, neosposobljenim nastavnicima, predznanju i stavovima polaznika odnosno roditelja i dr.
- transformacijske procese sustava te tada govorimo o neprikladnim metodama poučavanja, načinu upravljanja obrazovnim institucijama i dr.

O detektiranim uzrocima neučinkovitosti ovise mjere za njihovo otklanjanje ili ublažavanje. Ako je zapošljivost otežana zbog neadekvatnog kurikuluma i metoda poučavanja, trebalo bi promijeniti obrazovni program. Ako obrazovna struktura ne odgovara potrebama gospodarstva trebalo bi promijeniti upisne kvote u programe pojedinih zanimanja. Učinci promjena svakako zahtjevaju praćenje na izlazu iz sustava u onim dijelovima okoline obrazovanja kojima su izlazi namijenjeni (Ballantine, 1989., prema Pastuović, 1996).

### ***5.1.3. Usporedba hrvatskog obrazovnog sustava s europskim***

Europska unija je 2000. godine na sastanku Europskog vijeća donijela tzv. Lisabonsku strategiju, kojoj je cilj jačanje konkurentnosti i gospodarskog rasta temeljenog na znanju. Ovim programom se povezuju kratkoročne političke inicijative, te srednjoročne i dugoročne reforme koje se tiču gospodarstva (Eurostat, 2013). Deset godina kasnije na sastanku Europskog vijeća europski su čelnici usvojili strategiju pod nazivom Europa 2020. koja je usmjerena na rast i zapošljavanje te promicanje i provedbu strukturnih reformi. U sklopu te strategije proizašao je program Obrazovanje i osposobljavanje 2020 koji je okvir za suradnju zemalja članica Europske unije u području obrazovanja i osposobljavanja stanovništva. Težnja EU je maksimalna usklađenost obrazovnih sustava zemalja članica kako bi se obrazovni sustavi mogli što brže i bolje prilagođavati promjenama (Europska komisija, 2010). Obzirom da EU izdaje samo smjernice, obrazovni sustavi zemalja članica se razlikuju. Razlike u obrazovnim sustavima su normalne i prirodne, obilježene su povijesnim čimbenicima,

i specifičnostima svake od zemalja. Ipak, čimbenike koji utječu na kvalitetu obrazovanja i olakšavaju zaposlenje trebalo bi podvrgnuti reformama. Primjerice, dokazano je da vrijeme trajanja obaveznog obrazovanja ima dugoročno pozitivan osobni, društveni i gospodarski učinak. Mnoge europske zemlje su produljile obavezno obrazovanje na devet godina, dok u Hrvatskoj ono traje osam. Hrvatski ustroj obrazovanja bitno se razlikuje od ostalih članica Europske unije. On se sastoji od 4 razine, dok model koji preporučuje Europska unija (1)+3+3+3+3(4) obuhvaća više razina te time traje dulje. Vrijeme obaveznog obrazovanja u Hrvatskoj jedno je od najkraćih obveznih obrazovanja u Europi, obzirom da niti jedna druga članica Europske unije nema kraći ciklus obaveznog obrazovanja od devet godina. Visoko obrazovanje u Hrvatskoj usklađeno je s Bolonjskom deklaracijom koja je donesena 1999. godine. Bolonjskom deklaracijom uvedene su tri razine visokog obrazovanja (preddiplomski, diplomski i poslijediplomski studij) te je uveden je ECTS bodovni sustav. U Hrvatskoj je i dalje glavni način financiranja obrazovanja iz državnog proračuna (Santini i Bebek, 2012). Visina školarina se bitno razlikuje u članicama Europske unije, pa tako se u Engleskoj visoko obrazovanje plaća u cijelosti, u Finskoj nema plaćanja školarina, a u Hrvatskoj su za školarinu dijelom osigurana sredstva iz državnog proračuna, a dijelom ih studenti plaćaju sami (Andabaka, 2006).

Obrazovne politike zemalja članica EU vidljive su i u željenim obrazovnim ishodima. Temeljna obrazovna zadaća nižih stupnjeva obrazovanja u EU je stjecanje standardiziranih vještine pisanja, čitanja i računanja, upoznavanje sebe i vlastitih mogućnosti te spoznaja o koristi grupnog rada i socijalizacije. U nižem stupnju osnovne škole nema ocjena, jer se procjenjuje učenikov razvoj, a ne postignuća u vidu naučenih činjenica, kao što je to slučaj u tradicionalnom, tvorničkom modelu obrazovanja. Kod srednjeg stupnja obrazovanja (u kojem je dob djece od 9 do 12 godina) uvode se sadržaji koji s jedne strane sadrže predmete, a s druge strane interdisciplinarnе vještine. Posljednji, viši stupanj osnovnog obaveznog obrazovanja naziva se viši stupanj traje tri godine te se u njemu u potpunosti provodi predmetna nastava. Nadalje, svi segmenti u srednjem obrazovanju sadrže visoku razinu teorijske i aplikativne informatičke i programske pismenosti koje su temeljne pretpostavke za buduću prilagodbu tržištu rada. Temeljem uspjeha na državnoj maturi učenici se upisuju na sveučilišta koja su organizirana prema Bolonjskoj shemi (3+2+2) te traju ukupno sedam godina (Santini i Bebek, 2012).

#### ***5.1.4. Potreba za transformacijom u hrvatskom obrazovnom sustavu***

Iako je Hrvatska obrazovna politika usmjerena na osuvremenjavanje obrazovnog sustava, iz svega navedenoga u prethodnom poglavlju vidljivo je da hrvatski obrazovni sustav ima mnogo manjkavosti. Ponajprije, organizacija nastavnih planova i programa, kao i način podučavanja u kojem je težište na činjeničnom znanju ne omogućuju stjecanje visokorazvijenih tehničkih, tehnoloških i društvenih znanja, stručnosti i sposobnosti potrebnih u konkurentnom gospodarstvu. Analitičari se slažu da je kurikulumom obuhvaćen prevelik broj obveznih predmeta, te nedovoljan broj izbornih. Tako Lowther (2004) smatra da načini podučavanja trebaju biti usmjereni na poticanje odgovornosti, poduzetnosti, kritički način razmišljanja i rješavanja problema te korištenje činjenicama i idejama u smislenom okruženju i uvjetima. Hrvatski su udžbenici općenito neodgovarajući za predmete i vještine kojima trebaju služiti. Cijene udžbenika su previsoke za prosječnu hrvatsku obitelj. Omjer učenika i učitelja pokazuje da ne postoji potreba za zapošljavanjem dodatnih učitelja i nastavnika. Mogućnosti profesionalnog napredovanja nastavnika ne postoje ili su vrlo malene, s nejasnim kriterijima i neodgovarajućim financijskim poticajima, a društveni status učitelja je loš praćen relativno niskim osobnim primanjima. Iako Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa inspekcijama provjeravao stvarivanje kvalitete obrazovanja, nema nacionalnih standarda ili nepristranoga vanjskog ocjenjivanja odnosno testiranja nego škole same određuju oblike provjere znanja na temelju ocjena, a ne stvarnog znanja. Tranzicija obrazovnog sustava socijalističkog tipa, centraliziranoga, strogoga i usmjerenog na akumuliranje znanja na suvremeni, decentralizirani, fleksibilni obrazovni sustav koji je usmjeren na rješavanje problema jest složena, ali se stručnjaci danas slažu da Hrvatska, iako ima strategiju, nije napravila potrebne reforme (Lowther, 2004).

Pastuović (1996) upozorava da se projektanti društvenog i obrazovnog razvoja u postkomunističkim zemljama suočavaju s izuzetno složenim zadatkom u nepovoljnim društveno-ekonomskim uvjetima: izgradnju modernog obrazovnog sustava koji će produktivno spojiti vlastitu tradicijsku kulturu s modernim vrijednostima razvijenoga svijeta, jačati nacionalni identitet i spremnost za uključivanje u europske integrativne procese, jačati državu i demokraciju temeljenu na vrijednostima tolerancije i ljudskih prava kao temeljnih dostignuća europske kulture jačajući pri tome kulturni individualitet nacija i subkulturne razlike unutar

njega (Pastuović, 1996, str. 55). Prema istom autoru, zbog kompleksnosti uvjeta u kojima se reforma provodi, jasno je da će promjene obrazovanja u njima biti obilježene improvizacijama i oscilacijama koje će odražavati gibanja u politici i značajkama gospodarskog sustava. Ujedno, na dinamiku provođenja promjena utječu i međunarodni čimbenici, ali i nedostatak materijalnih i kadrovskih resursa.

### ***5.1.5. Strategija obrazovanja Hrvatske***

Hrvatska je zemlja u razvoju te se suočava s različitim društvenim i ekonomskim promjenama, pa stoga i s reformama u obrazovnom sustavu posljednjih nekoliko godina. Svakako treba izdvojiti pozitivne pomake hrvatske obrazovne politike. Osim već spomenutog Bolonjskog modela studiranja, 2005. godine uveden je Hrvatski nacionalni obrazovni standard za osnovnu školu, (HNOS) s ciljem uklanjanja suvišnih obrazovnih sadržaja i uvođenja suvremenog načina proučavanja koji je temeljen na istraživačkoj nastavi, samostalnom i skupnom radu te primjenjivom znanju i vještinama. Državna matura uvedena je 2009. godine, a prijave na visoka učilišta su informatizirane. Razvijen je i Hrvatski kvalifikacijski okvir (HKO) koji „je instrument uspostave kvalifikacija stečenih u Republici Hrvatskoj, kojim se daju osnove za jasnoću, pristupanje, prohodnost, stjecanje i kvaliteta kvalifikacija. Međutim, kako je u radu već i prikazano, hrvatski obrazovni sustav i dalje je opterećen brojnim slabostima. S namjerom usuglašavanja hrvatske obrazovne politike s europskom, Hrvatski sabor je na sjednici 17. listopada 2014. godine na temelju Ustava Republike Hrvatske donio Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije. Iz Strategije je vidljivo da Hrvatska prepoznaje znanost i obrazovanje kao prioritete koji mogu doprinijeti razvoju cijele države te društvenoj stabilnosti i ekonomskom napretku. U provedbu Strategije uključena su sva ministarstva, agencije i institucije koje sudjeluju u procesu odgoja i obrazovanja. Za koordinaciju i provedbu Strategije zaduženo je Posebno stručno povjerenstvo pri Uredu predsjednika vlade RH. Misija i vizija Strategije i obrazovnog sustava u RH je stvoriti kvalitetno obrazovanje dostupno svima te stvoriti društvo u kojem kvalitetno obrazovanje pridonosi stvaranju gospodarskog napretka i pozitivnih društvenih promjena te stvaranju demokratskog, inovativnog društva i gospodarstva zasnovanog na suvremenim tehnologijama.

Ciljevi strategije za područje predškolskog, osnovnoškolskog i srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja usmjereni su i na organizacijske elemente, kurikulum (sadržaje i metode) i nastavno osoblje. Cilj je unaprijediti razvojni potencijal odgojno-obrazovnih ustanova, provesti cjelovitu kurikularnu reformu (usmjerenost ishodima učenja i razvoju kompetencija), izmijeniti strukturu osnovnog obrazovanja (s ciljem utjecaja na dobrobit djece i povećanja konkurentnosti) čime se predlaže raniji ulazak u obvezno opće obrazovanje te produljenje obveznog obrazovanja na 9 godina, zatim podići kvalitetu rada i društvenog ugleda učitelja, unaprijediti kvalitetu rukovođenja odgojno-obrazovnim ustanovama, razviti cjeloviti sustav podrške učenicima te osigurati optimalne uvjete rada odgojno-obrazovnih ustanova. Za područje visokog obrazovanja ciljevi su: unaprijediti studijske programe u skladu s Bolonjskom reformom, ustrojiti kvalitetan sustav visokog obrazovanja usklađen s nacionalnim potrebama, osigurati kvalitetnu kadrovsku strukturu visokih učilišta te učinkovit sustav financiranja istih, osigurati zadovoljavajuće prostorne i informacijsko-komunikacijske resurse visokih učilišta, unaprijediti studentski standard i integrirati ga u europski i svjetski visokoobrazovni prostor. U kontekstu obrazovanja odraslih ciljevi Strategije su: povećanje uključenosti odraslih u proces cjeloživotnog učenja, unaprijediti učenje i usavršavanje kroz rad, uspostaviti sustav kvalitete u obrazovanju odraslih, poboljšati organiziranost i upravljanje procesima obrazovanja odraslih. U kontekstu znanosti i tehnologije u Strategiji su izdvojeni sljedeći ciljevi: brzo pokretanje promjena u sustavu visokog obrazovanja i znanosti, međunarodno kompetitivna javna sveučilišta i instituti te stvaranje okruženja koje potiče mehanizme suradnje istraživačke zajednice s gospodarstvenim i društvenim djelatnostima, uključenost sveučilišta i instituta u proces pametne specijalizacije, rast ulaganja u istraživanje i razvoj. Za plan provedbe Strategije, nadležni su MZOS i drugi sustavi upravljanja državom (Strategija obrazovanja, 2014).

## **5.2. Pet razina transformacije**

U prethodnom poglavlju razjašnjene su sastavne odrednice transformacije obrazovnog sustava. U ovom poglavlju nastojat će se razložiti vrste transformacije koje su moguće (i poželjne) u obrazovnom sustavu u kontekstu mikroekonomskih teorija. Obzirom da je efekt ekonomije razmjera nemoguće primijeniti u suvremenom

obrazovnom sustavu a da mu se ne naruši kvaliteta, transformacijske procese nužno je promatrati iz šire perspektive. Primjerice, ekonomija obuhvata podrazumijeva uvođenje inovacija iz pozicije potražnje. Ona može odgovoriti na pitanje kako trenutnom tržištu rada ponuditi odgovarajući diferencirani proizvod koji će biti rezultat promjena u obrazovnom sustavu. Uvođenje raznolikosti na proizvodnu liniju velikog i standardiziranog obrazovnog sustava vodi kvalitetnijim ishodima i boljem omjeru ponude i potražnje. Teorija obuhvata je stoga usmjerena na inovacije te iziskuje usvajanje novih znanja i vještina. Učinci ove teorije vidljivi su u organizacijskim i kurikularnim segmentima obrazovnog sustava. Krivulja učenja pojašnjava kako učinci usavršavanja djeluju na smanjenje ukupnih troškova proizvodnje čime ju je moguće primjeniti na aspekte ulaganja u ljudske resurse i cjeloživotno obrazovanje.

U transformaciji organizacije mogu se primjetiti četiri vrste promjena (Zovko, 2018):

1. Tehnološke promjene koje se odnose na promjene u procesu proizvodnje, a potrebne su radi postizanja učinkovitije proizvodnje. Podrazumijevaju nove tehnike proizvodnje usluga, nove metode rada, opremu i materijale.

2. Promjene proizvoda i usluga koje se odnose na uvođenje inovacija radi prilagodbe tržištu rada.

3. Strateške i strukturne promjene koje obuhvaćaju promjene organizacijske strukture, strategije upravljanja, poslovne politike, sustava nagrađivanja, radnih odnosa idr.

4. Promjene kulture koje se odnose na promjene u vrijednostima, stavovima, očekivanjima, uvjerenjima, sposobnostima i ponašanju zaposlenika unutar organizacije.

Obzirom da odgojno obrazovni sustav ima svoje organizacijske specifičnosti, transformaciju istoga moguće je sagledati iz pet različitih kategorija: ulaganje (financiranje), organizacija, kurikulum, tehnologija, ljudski kapital.



### ***5.2.1.. Sustavi financiranja***

Ciljevi reforme školstva odnose se pronalaženje novih te osiguravanje stabilnih izvora financiranja, stvaranju odgovarajuće strategije financiranja, podizanje kvalitete odgojnog procesa te cjelokupnog sustava, unaprjeđenje kurikuluma sukladno suvremenim spoznajama o razvoju djeteta, te cjeloživotno učenje zaposlenih u obrazovnom sektoru. Kao što je i prije spomenuto, ovi ciljevi vidljivi su i iskazani kroz razne dokumente, poput Lisabonske strategije. Lowther (2004) i Pastuović (2013) smatraju da hrvatski obrazovni sustav treba težiti decentralizaciji proširenjem ovlasti lokalnih jedinica. Potrebno je preispitati i uskladiti strukturu postojećih troškova, poticati učinkovitije trošenje, te pokušati kompenzirati regionalne nejednakosti poput nedostatka, odnosno viška prostora, nejednako dostupnosti obrazovnih usluga, neadekvatnih nastavnih sredstava u određenim regijama itd.

Kiss (2002) navodi da bi se napredak u razvoju obrazovnog sustava mogao postići njegovanjem tržišnih odnosa u financiranju obrazovanja, sponzorstvima, donacijama, neposrednim financiranjem pojedinaca i poduzeća, decentralizacijom školstva, povećanju broja privatnih škola. Financiranje privatnog školstva ovisi o procjeni javnih potreba u obrazovnoj djelatnosti i postojanju privatnih škola na tržištu obrazovnih usluga. Reformom bi trebala biti obuhvaćene sve razine obrazovnog sustava: vrtići, osnovne i srednje škole, fakulteti te organizacije za obrazovanje odraslih. Osobito je važno osigurati dostupnost obrazovanja svakome. U mnogim europskih zemalja izražena je socijalna politika u osiguranju sredstava za standard učenika i studenata, kroz sustav kreditiranja i stipendiranja kojom se nastoji obrazovanje, osobito visoko, učiniti dostupnijima. S druge strane, za financiranje vrtića, škola i fakulteta pojavljuju se i drugi izvori kao što su subvencije, dotacije od roditelja, gospodarskih organizacija ili pojedinaca (Kiss, 2002, str.73). Novoostvarena sredstva moraju se nastaviti ulagati u tekuće troškove, ali je nužno investirati u kapitalne troškove, uvođenje dodatnih organizacijskih i kurikularnih promjena, cjeloživotno obrazovanje i dr.

### 5.2.2. Organizacija

Tradicionalni organizacijski oblici pokazuju niz slabosti u suvremenom okruženju, a vidljivi su kroz spore reakcije na promjene, manjak kreativnosti te skupo i kompleksno upravljanje. Težnja transformacije organizacije treba biti usmjerena na nove organizacijske oblike kojima će se postići fleksibilnost. To se može postići razvojem kulture inovativnosti i suradnje, korištenjem prilika informacijsko-komunikacijskih tehnologija, razvojem novih i unaprjeđenjem postojećih poslovnih procesa te poticanjem cjeloživotnog obrazovanja. Transformacija organizacijske kulture podrazumijeva djelovanje niza elemenata na tri razine kulture organizacije (Zovko, 2018):

- a) Površinske (najdostupnije) razinu o kojoj ovisi uređenje organizacije, oprema, namještaj, načini međusobne interakcije i ostali vidljivi elementi.
- b) Manje vidljive razine koju čine organizacijske vrijednosti poput suradnje, zadovoljstva, prihvatljivog i neprihvatljivog ponašanja idr.
- c) Nevidljive razine koju čine temeljne pretpostavke, stajališta, nepisani zakoni i pravila idr.

Promjene na razini obrazovne organizacije mogu se projektirati i voditi primjenom tehnologije organizacijskog razvoja (Schmuk, 1990., prema Pastuović, 1996). Teorija organizacijskog razvoja je konceptualni okvir i strategija kojom se pomaže školi da postane samoregulirajuća organizacija. Ona osposobljava organizaciju da motri promjene u svojoj okolini i da na njih reagira uz racionalnu uporabu ljudskih potencijala i raspoloživih materijalnih sredstava. Koncept organizacijskog razvoja temelji se na primjeni sustavske teorije na humane sustave (Katz i Kahn, 1996., prema Pastuović, 1996). Za uspješnu primjenu teorije organizacijskog razvoja nužan je određeni stupanj autonomije škole jer se strukturalna promjena sustava ne može se provesti bez individualne promjene. Individualna razina reforme obuhvaća pojedinca ili male skupine pojedinaca koji predlažu, prihvaćaju ili odbijaju promjene. Budući da organizacijsko ponašanje ovisi o vrijednostima, stavovima i navikama pojedinaca, organizacijska promjena ne može se postići bez promjene stavova članova organizacije. Primjenu strategije organizacijskog razvoja škole otežava pretjerana centralizacija upravljanja sustavom te s time povezana

birokratizacija obrazovnog sustava koja se očituje u pretjeranoj standardizaciji mjerenja obrazovnih učinaka, jačanja hijerarhijskih odnosa u odlučivanju i drugom. Pretjerana birokratiziranost sustava nepovoljno utječe na fleksibilnost organizacije i kreativnost nastavnog osoblja. Karakteriziraju je pojačana kontrola koju provode prosvjetne vlasti, standardizacija koja ohrabruje autoritarnost i povećava rigidnost škole te zatire inovativno ponašanje kreativnih pojedinaca (Pastuović, 1996).

U organizacijskom pogledu Pastuović (2013) i Lowther (2004) smatraju da je potrebno je izvršiti promjene u strukturi i trajanju obrazovanja. Trend produljenja obveznog općeg obrazovanja primjetan je u svim razvijenim zemljama čime se odgađa horizontalna diferencijacija učenika (usmjeravanje učenika nakon zajedničkog općeg obrazovanja u različite vrste programa). Kasnija diferencijacija ujednačuje obrazovne i socijalne prilike čime se poboljšavaju mogućnosti individualnog samoostvarenja učenika, a društvo bolje iskorištava njihove razvojne potencijale. Sustavi koji su prihvatili model skandinavske komprehenzivne osnovne škole u komparativnim istraživanjima obrazovnih ishoda postižu bolje rezultate nego srednjoeuropski sustavi kraćeg zajedničkog općeg obrazovanja i rane diferencijacije (Pastuović, 2013).

Kako bi se poticalo inovativno i kritičko mišljenje zaposlenih u centraliziranom i tradicionalnom sustavu potrebno je u organizaciju postojećeg sustava implementirati programe Europske unije i druge međunarodne programe na području znanosti, obrazovanja, osposobljavanja i mladih. U Hrvatskoj ovakve programe provodi Agencija za mobilnost i programe EU (AMPEU), a koja je u nadležnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta i Ministarstva socijalne politike i mladih. Agencija sudjeluje u osuvremenjivanju sustava obrazovanja: objavljuje javne natječaje za financijsku potporu, razmatra pristigle prijave, dodjeljuje novčana sredstva za realizaciju projekata, prati provedbu i realizaciju projekata te trošenje novčanih sredstava. Misija je Agencije pridonijeti jačanju ljudskog i demokratskog potencijala te konkurentnosti hrvatskog društva putem međunarodne suradnje i osiguravanja mogućnosti za mobilnost. Vizija je unaprijediti kvalitetu sustava znanosti, obrazovanja, sporta i područja mladih u skladu s potrebama društva RH (AMPEU, 2009.)

Neki od programa koji se provode u sklopu hrvatskog obrazovnog sustava su:

- Europski okvirni program istraživanja i inovacija za razdoblje od 2014. do 2020. (Obzor 2020). Misija ovog programa jest naći odgovore i rješenja na gospodarsku krizu, potaknuti inovacije i istraživanja u EU i jačati investiranje u buduće poslove.
- EURAXESS - Ovom programu je cilj olakšati mobilnost istraživača i znanstvenika te pomoći znanstvenicima prilikom dolaska u Hrvatsku na rad i sudjelovanje u projektima.
- Erasmus+ - najveći program Europske unije za područja osposobljavanja, mladih, obrazovanja i sporta. Obuhvaća vremensko razdoblje od 2014. do 2020. godine s proračunom od 14,7 milijardi eura. Usmjeren je na jačanje znanja, vještina i međusobne suradnje pojedinaca kao i poticanje njihove mobilnosti s ciljem povezivanja sustava obrazovanja i mladih sa poslovnim sektorom i stvaranja bolje prilagođenosti potrebama tržišta rada (AMPEU, 2019).

### ***5.2.3. Kurikulum - promjena paradigme stila vođenja***

Tradicionalni obrazovni sustav nastao je na temeljima industrijske revolucije koja je bila usredotočena na povećanje produktivnosti radnika raznovrsnim specijalizacijama (koje su bile potrebne za upravljanje strojevima). Stoga do početka 20. stoljeća vođenje nije ni percipirano kao važan čimbenik upravljanja organizacijom. Paradigme vođenja mijenjale su se kroz povijest te danas postoji nekoliko teorija vođenja koje su zasnovane na osobnim značajkama, vještinama, stilovima vođenja i dr. Vođenje u obrazovnom sustavu može se objasniti Lewinovom teorijom koja je identificirala tri stila vođenja: autoritativni, demokratski i slobodni (Zovko, 2018). Transformacija kurikuluma ponajprije se temelji na promjeni paradigme stila vođenja koje utječe na ponašanja učitelja koje može biti autoritarno (tradicionalno) i demokratsko (suvremeno). Dominantno ponašanje odgovara autoritativnom stilu vođenja kroz koje se stvaraju odnosi u kojima učenici imaju malo mogućnosti za samostalno djelovanje, a središte svih aktivnosti je učitelj. Integrativno ponašanje učitelja stvara mogućnosti za razvoj svakog učenika bez obzira na njegove individualne značajke. Ovakav je oblik ponašanja karakterističan za demokratski stil

vođenja razreda te se očituje se u spremnosti za ostvarivanje suradnje s učenicima i u poticanju aktivnog rada učenika. U demokratskoj atmosferi svi članovi odgojno-obrazovnog procesa su ravnopravni te je u takvoj socio-emocionalnoj klimi moguće uspostaviti dijalog i konfrontirati mišljenja. Mnoga istraživanja o metodama poučavanja ukazuju da je produktivnija ona organizacija u kojoj je dozvoljena određena sloboda, koji se zna nositi u situacijama kada vođe ili učitelja nema, u kojoj je moguće uspostaviti dijalog i u kojemu samoinicijativa učenika nije ograničena (Strugar, 2014). Upravo demokratski stil vođenja omogućuje redefiniranje ciljeva, te razvoj i napredak kroz ohrabivanje uspješnosti. Stoga je u suvremenom obrazovnom sustavu odgojno-obrazovni proces drugačije je organiziran. Strugar (2014) pojašnjava da je manje podložan hijerarhijskoj strukturi i uobičajenom načinu podučavanja te se temelji na suradnji učitelja i učenika, solidarnosti, međusobnom poštovanju, slobodnom izražavanju učenika, kreativnom izražavanju, komunikaciji, timskom radu te općenito na sinergiji djelovanja učenika i učitelja. Kako je prije navedeno, upravo su to vještine i vrijednosti koje visoko kotiraju kod poslodavaca stoga ne čudi da su sustavi koji se uspješno transformirali kurikularne sastavnice uspješniji u odgovaranju na potrebe tržišta rada. Takođe, velika važnost na svim razinama obrazovanja počela se pridavati multikulturalnosti i uvođenju informatičke tehnologije u obrazovni sustav čime se odgovara na zahtjeve visokotehnološkog društva (Vizek Vidović, 2005).

Kad je riječ o promjeni kurikuluma u širem smislu, Vizek-Vidović (2005) navodi projekt Tuning educational structures in Europe (Usklađivanje obrazovnih programa u Europi) koji okuplja stotinjak visokoškolskih institucija Europe (uključujući i Sveučilište u Zagrebu) raspoređenih u devet kurikulumskih područja: poslovna administracija, edukacijske znanosti/obrazovanje nastavnika, geologija, povijest, matematika, fizika i kemija, europski studiji i njegovanje. U projektu se primjenjuje inovacijski pristup u razradi kurikuluma. Inovativnost u kreiranju programa se prvenstveno ogleda u pomaku od pristupa usmjerenoga na nastavnika prema pristupu usmjerenom na učenika, što ujedno podrazumijeva i pomak od usmjerenost na ulazne resurse prema usmjerenosti na izlazna postignuća. Projekt se odvija u dvije faze: prva je usmjerena prema određenju generičkih kompetencija, a druga je usmjerena prema određenju specifičnih područnih kompetencija koje studenti, uključeni u europski sustav visokog obrazovanja, moraju steći kako bi se mogli efikasno uključiti u svijet rada. Taj se koncept temelji na činjenici o sve većoj

dinamičnosti tržišta rada na kojem se javlja potreba za visokokvalificiranim kadrom kojeg karakterizira visoka radna mobilnost. Društvo, izloženo brzim promjenama, zahtijeva kompetencije koje će omogućiti cjeloživotno učenje. To podrazumijeva drugačiju organizaciju učenja i promjenu pristupa u poučavanju, u smislu veće usmjerenosti prema studentu i aktivnog upravljanja znanjima. Pretpostavlja se da će kurikulum definiran pomoću ishoda učenja, ujedno omogućiti i lakšu uspostavu dijaloga s različitim korisnicima sustava visokog obrazovanja. Kurikulum koji se temelji na razvoju kompetencija, na izlaznim postignućima a ne na ulaznim resursima, za cilj ima razvijanje potrebe za trajnim ulaganjem u osobni i profesionalni rasti razvoj kako u samih učitelja i nastavnika tako i u njihovih učenika (Vizek-Vidović, 2005).

#### ***5.2.4. Informacijska i komunikacijska tehnologija***

Dinamičan razvoj informacijskih tehnologija i komunikacijskih mogućnosti mijenjaju paradigme učenja i obrazovanja, s teško predvidivim utjecajima i posljedicama na buduće načine stjecanja, prijenosa i primjene znanja, vještina i stavova. Suvremene obrazovne strategije uključuju mjere za razvoj i širenje e-učenja, uvođenje ekspertnih sustava za poučavanje te drugih suvremenih metoda poučavanja utemeljenih na informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji, i to na svim razinama i u svim vrstama obrazovanja. Proces globalizacije pokrenut je u doba informacijskog (postindustrijskog) društva. Označava ujedinjavanje i stvaranje međuzavisnosti u svim područjima života i rada ljudi, "... prijelaz iz starog svijeta razjedinjenih u novi svijet ujedinjenih, te se smatra najvažnijim procesom postmodemoga svjetskog revolucioniranja i napredovanja" (Vuksanić, 2005, str. 142). Doba novih informacijskih tehnologija ne može biti zasnovano na znanjima koja su bila osnova razvitka u industrijskom dobu. Postmoderno znanje sastavni je dio mehanizma koji pokreće i održava globalizacijske procese. Stoga se znanost i obrazovanje moraju orjentirati na stvaranje znanja za razumijevanje novih informatičkih tehnologija. Takvo poimanje znanja postaje bitno jer u novom svijetu opstaju samo gospodarstva koja ne zaostaju i ne zastarijevaju u odnosu na globalni svjetski razvoj. Tako nove tehnologije postaju osnova stvaranju tražene kvalitete proizvoda i posredstvom toga konkurentske sposobnosti (isto, 2005, str. 142).

Rezultat globalizacije i razvoja tehnologije vidljiv je kroz brzinu pristupa informacijama, no za obradu informacija na visokoj razini je potrebna i odgovarajuća edukacija. Tvrtke koje još uvijek nisu informatizirane ili im je informatizacija na lošijoj razini, vrlo često ne uspijevaju na vrijeme i u dovoljnoj količini doći do bitnih informacija što se onda odražava i na slabije poslovanje istih. No, kvalitetna informatizacija nije bitna samo u poslovnom svijetu već je jako bitna i u samom školovanju djece te obrazovanju studenata. Od velike je važnosti na koji način će djeca i studenti doći do potrebnih izvora znanja na internetu i drugim mjestima na kojima se mogu prikupljati informacije. Stoga obrazovanje utemeljeno na informacijsko-komunikacijskoj (ICT) tehnologiji nudi značajan potencijal za inovacije na području učenja i poučavanja jer djeca lakše i brže uče koristeći se multimedijalnim sadržajima dostupnim na računalima i Internetu. Primjena ICT-a u obrazovnom sustavu ima nebrojene dobrobiti: omogućuje integrirano usvajanje novih sadržaja, interaktivno učenje te razvija informatičku pismenost .

Što se tiče ulaganja u tehnološku infrastrukturu, Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja EU-a u kojima obrazovanje o informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji (IKT) nije uređeno Međunarodnom standardno klasifikacijom obrazovanja (ISCED) (Vuksanić, 2005). No, Zovko (2014) smatra da promjene kurikulumu više ne mogu adekvatno pratiti tempo tehnoloških promjena u obrazovanju digitalnog doba zbog čega obrazovni sustavi stvaraju izlaze koji nemaju ekonomsko, već samo socijalno opravdanje. Stoga će nas razvoj tehnologije prisiliti na promišljanje koncepta obrazovanja jer pojava „pravodobnog znanja“ zahtjeva dostupnost i brzu dostavu informacija putem obrazovnog sustava što će dovesti do brze pojave, zastarijevanja i stvaranja novih znanja (Carroll, 2014., prema Zovko, 2014, str. 169).

### ***5.2.5. Nastavno osoblje***

Efekt ekonomije razmjera u obrazovnom sustavu možda je najprikladnije objasniti upravo na primjeru nastavnog osoblja. Naime, u industrijskom modelu edukacije je s postojećom infrastrukturom bilo moguće smanjivati troškove. Razredna odjeljenja su se povećavala, a materijalna i kadrovska infrastruktura je ostala nepromijenjena te se u nju relativno malo ulagalo. Međutim, efekt ekonomije razmjera u obrazovnom sustavu prestaje biti moguć u onom trenu kada govorimo o promjeni

paradigme poučavanja. S vremenom su se zahtjevi učiteljske profesije povećavali, a učiteljski posao postajao je sve složeniji zahtijevajući više znanja i vještina. Stoga se danas opravdano smatra da je učiteljima potrebno osigurati poticajnu radnu okolinu, u skladu s napretkom informatičko-komunikacijske tehnologije, te ulagati u njihovo obrazovanje kako bi unaprijedili svoj rad i stekli mogućnost napredovanja u profesiji (Vizek Vidović, 2005.). Nažalost, posljedice ekonomije razmjera u vidu smanjenja troškova i danas su vidljive upravo na primjeru nastavnog osoblja. Ista autorica navodi da se materijalni status učitelja smatra vrlo lošim jer je 2005. godine prosječna plaća u obrazovanju u Hrvatskoj iznosila 581 euro. Najniža mjesečna primanja u obrazovanju te su godine iznosila 550 eura, a najviša 720 eura. Tadašnja situacija ne razlikuje se znatno od današnjeg materijalnog položaja učitelja. Usporedi li se materijalni položaj učitelja kao državnih službenika s ostalim zanimanjima u istoj društvenoj skupini (pravni, medicinski službenici) prema mjerenju prihoda uočava se da je njihov položaj razmjerno nizak (Vizek-Vidović, 2005). Ipak, svijest o sve većoj složenosti učiteljske uloge rezultirala je brojnim analizama postojećeg stanja i prepoznavanja novih potreba u sustavu obrazovanja učitelja i nastavnika. Nova paradigma o obrazovanju nastavnog osoblja vidljiva je u ključnim dokumentima poput OECD-ove deklaracije Life long learning for all (1998), Lisabonske deklaracije (2000) te Rezolucije Europskog vijeća o cjeloživotnom učenju (2002). U ovim dokumentima prepoznata je važnost obrazovne politike koja podržava investicije u ljudski kapital čime se one više ne smatraju troškom. Ujedno, pred poslodavce se stavlja odgovornost poticanja i omogućavanja kontinuiranog profesionalnog razvoja, a pred učitelje obveza cjeloživotnog učenja. Budući da međunarodne zajednice i njihove organizacije uvelike utječu na razvoj obrazovne politike, zakona i rješenja na probleme u obrazovanju, Europska komisija je 2004. godine prihvatila je razvojni plan Education and Training 2010 – The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reforms kojim predlaže strategije kako bi se ostvario cilj Europske Unije kao ekonomije čiji je osnovni pokretač znanje. Ovaj plan stavio je u fokus cjeloživotno obrazovanje učitelja i njihov razvoj (Europska komisija, 2004). Ujedno, mnoge članice EU provode studije koje se bave kvalitetom učiteljskog i nastavničkog kadra temeljem kojih uvode promjene kojima nastoje privući što kvalitetnije pojedince u obrazovanje za nastavničko zanimanje. Vizek-Vidović (2005) smatra da se zadržavanje učitelja i nastavnika u profesiji te omogućavanje njihova profesionalnog razvoja može postići pomoću raznovrsnih mjera koje se mogu svrstati u tri šire skupine:



- osiguravanje dobrih socijalnih i materijalnih uvjeta rada;
- stvaranje poticajne radne okoline;
- mogućnost cjeloživotnog učenja i obrazovanja.

Osiguravanje dobrih materijalnih i socijalnih uvjeta rada prije svega podrazumijeva adekvatnu plaću, ali isto tako i razmjernu sigurnost zaposlenja, osiguranje dobrih uvjeta za odlazak u mirovinu, primjerene godišnje odmore i praznike, porodijski dopust i pogodnosti vezane uz njega, te odgovarajuće radno vrijeme. Poticajna radna okolina uključuje prvenstveno odgovarajući prostor i dobru opremljenost škola nastavnim sredstvima, primjerenu veličinu razreda te stručnu podršku stručnih suradnika i službi (Vizek-Vidović, 2005).

Zaključno, da bi se napravila transformacija u skladu s mikroekonomskim teorijama koje potiču ulaganja, a ne samo smanjenje troškova, kreatori obrazovnih politika moraju sustavno surađivati s drugim mjerodavnim i zainteresiranim ustanovama i tijelima (školama, sveučilištima, nastavnicima, profesorima, učenicima i studentima, socijalnim partnerima) u razvijanju vizije, strategije te ostvarivog akcijskog plana reforme obrazovnog sustava. Obrazovni sustav trebao bi se izmijeniti iz sustava vođenog ponudom u sustav vođen potražnjom čime može pružiti različite mogućnosti obrazovanja. Lowther (2004) i Pastuović (2013) smatraju da upravljanje obrazovnim sustavom treba decentralizirati, a Ministarstvo se treba usmjeriti na uspješnu provedbu strategija i akcijskih planova. Isti autori navode važnost preoblikovanja nastavnih planova i programa te njihovo povezivanje s potrebama gospodarstva. Nadalje, potrebno je razvijati sposobnosti rješavanja problema, timski rad, povećati sposobnost učenja, izgrađivati komunikacijske i tehničko-računalne vještine te smanjiti važnost suhoparnog pamćenja činjenica. Reformu nastavnog plana i programa trebali bi pratiti novi udžbenici, priručnici za nastavnike i nastavni materijali, promjene nastavnih metoda i novi načini mjerenja obrazovnih rezultata (Lowther, 2004).

## 6. RASPRAVA

Izazovi koje je ubrzani razvoj društva stavio pred obrazovne sustave veliki su, te je transformacija obrazovnih organizacija aktualno pitanje diljem razvijenog svijeta. Kako bi se mogle shvatiti odrednice obrazovnog sustava, važno ga je promatrati u kontekstu razvoja društva. Povijesne okolnosti utjecale su na obrazovne politike, često i na način da je poželjan obrazovni sustav bio onaj koji je troškovno najučinkovitiji. Takav tradicionalni sustav poučavanja rezultat je omasovljavanja školstva kako bi se odgovorilo na sve veće zahtjeve tržišta rada. Obrazovanje, baš kao i industrijska proizvodnja, postaje standardizirano i specijalizirano, proizvodeći na taj način ljudski kapital koji odgovara potrebama tadašnjeg industrijskog društva.

Efekt ekonomije razmjera vidljiv je upravo u troškovnoj učinkovitosti tvorničkog modela obrazovanja. Naime, efekt ekonomije razmjera javlja se kada, zbog povećanog obujma proizvodnje, dolazi do smanjenja ukupnih troškova (Santini, 2007). U radu se nastojalo odgovoriti na pitanje može li se efekt ekonomije razmjera primjeniti u odgoju i obrazovanju, a da se ne naruši kvaliteta. Stoga su prikazane temeljne odrednice efekta ekonomija razmjera u obrazovnom sustavu: povećana proizvodnja, troškovi i kvaliteta. Kroz povijesni pregled obrazovanja prikazani su razlozi zbog kojih se obrazovni sustav širio te kako je omasovljenje školstva dovelo do povećane proizvodnje bez većih dodatnih ulaganja. Ovakav, tvornički sustav obrazovanja doveo je do prije spominjane standardizacije obrazovnog procesa, ali i cjelokupnog sustava. Bašić (2007) problematizira opasnosti pretjerane standardizacije obrazovnih ishoda, upozoravajući na moguće posljedice sustava koji zadovoljava isključivo potrebe tržišta rada, zanemarujući pritom osobnu dobrobit pojedinaca.

Međutim, promjene u društvu se odvijaju sve brže, a na nužnost promjene pristupa obrazovanju u visoko tehnološkom društvu 21. stoljeća upozoravaju i Zovko (2014), Lowther (2004) i Vuksanić (2005). Obzirom da je aspekt kvalitete jedan od razloga zbog kojeg je ekonomiju razmjera teško primjeniti na obrazovne sustave, u radu je dan prikaz područja kvalitete koja bi u suvremenom obrazovnom sustavu trebalo reformirati.

Slijedom svega prikazanoga, možemo zaključiti da su argumenti za ekonomiju razmjera u odgoju i obrazovanju vidljivi na:

1. Organizacijskoj razini - širenje školstva dovelo je do specijalizacije i standardizacije koji vode do manjih troškova i veće produktivnosti u kvantitativnom smislu (obuhvat djece obrazovanjem)

2. Troškovnoj razini - smanjenje troškova se često realizira kroz niža primanja, zastarjelu tehnologiju, zastarjeo kurikulum i dr.

Problematika ekonomije razmjera u obrazovanju očituje se u upravo u smanjenju ukupnih troškova proizvodnje, koji su u suvremenom obrazovnom sustavu mogući ako im se pristupi iz druge perspektive. Pregledom troškova obrazovnog sustava, daje se osvrt na potrebne reformama u sustavu financiranja (Kiss, 2002). Iako je iz analiza koje su izradili Eurostat i OECD vidljivo da trend privatnih ulaganja u obrazovanje raste, u mnogim europskim zemljama i dalje postoji problem centralizacije obrazovnog sustava zbog čega je i provođenje reformi otežano. Danas se gospodarski rast ponajprije zasniva na ulaganju u istraživanje, razvoj i obrazovanje, a sve manje na fizički kapital i povećanje radne snage. Justić Jožičić i Škare (2016) upozoravaju na važnost ulaganja u ljudski kapital, dok Lowther (2004) navodi analize obrazovnih učinaka temeljem kojih se trebaju provoditi objektivne evaluacije i planirati željene reforme. Isti autor naglašava da je slab menadžment, strogo i hijerarhijsko rukovođenje, nedostatak odgovornosti te neodgovarajuće upravljanje dovelo do izostanka novih pristupa i neostvarivanja promjena. Što se ulaganja u obrazovni sustav tiče, isti autori zaključuju da se pitanje financiranja obrazovanja treba sagledati iz perspektive ulaganja, a ne iz perspektive troška. Slijedom toga, zaključuje se da efekt ekonomije razmjera u odgoju i obrazovanju nije ostvariv jer je nemoguće istovremeno podizati kvalitetu obrazovanja (što zahtjeva dodatna ulaganja) i pritom štedjeti. Ovime se otvara pitanje važnosti drugih mikroekonskih teorija i njihove primjenjivosti u obrazovnom sustavu. Kako se pojašnjava konceptom krivulje učenja, ulaganje u usavršavanje dugoročno vodi ka sniženju ukupnih troškova, iako predstavlja privremeni trošak. Ulaganje u obrazovanje danas se smatra investicijom, te vodi stvaranju kvalitetnijeg obrazovnog sustava koji će moći zadovoljiti potrebe društva, ali i pojedinca.

## 7. ZAKLJUČAK

Neprekidne društvene promjene utječu na organizaciju mnogobrojnih sustava, uključujući i obrazovni. Međudjelovanje obrazovnog sustava s gospodarskim vidljivo je u obrazovnom konceptu poznatom kao tvornički model poučavanja koji je počivao na industrijskoj metodi proizvodnje. Školovanje je postalo obavezno, a od učenika, grupiranih po dobi u razrede, se od očekivalo da zadovolje standardizirane obrazovne ishode. O individualnim potrebama, razvoju kompetencija, cjeloživotnom učenju i samoostvarenju se nije vodilo računa u mjeri u kojoj je bilo bitno da obrazovni sustav zadovolji potrebe tadašnjeg industrijskog društva i tržišta rada. Stroga hijerarhijska struktura sustava, niska razina ulaganja u postojeće, uglavnom infrastrukturne resurse te dominantan, autoritativan stil vođenja obilježili su tvornički model obrazovanja.

Iako se i danas ovakav koncept smatra troškovno najučinkovitijim, suvremene spoznaje o razvoju djeteta s jedne strane, te zahtjevi tržišta rada s druge zahtijevaju korjenite promjene obrazovnog sustava. Prelazak iz industrijskog u visoko tehnološko društvo temeljeno na znanju za posljedicu je imalo unapređivanje načina proizvodnje, ali i svakodnevnog života ljudi. Kvalitetan pristup informacijama te novi načini i strategije učenja doveli su do promjene paradigme vođenja obrazovnog sustava, ali i razmatranja kvalitete pružanja usluga. U suvremenom društvu koje teži kvaliteti osobnog i profesionalnog života, svrha obrazovnog sustava trebala bi biti “proizvodnja” ostvarenih, kompetentnih i zadovoljnih građana koji mogu ostvarivati svoje osobne, socijalne i ekonomske potrebe.

Obrazovni sustavi koji su usmjereni na smanjenje troškova, umjesto na ulaganje u znanje, te na ponudu, umjesto na potražnju smatraju se zastarjelima i nekvalitetnima. Stoga se promjene obrazovnih politika odvijaju neprestano diljem svijeta, a učinci tih promjena vidljivi su u obrazovnoj strukturi stanovništva, porastu odnosno smanjenju nezaposlenosti te drugim čimbenicima koji značajno utječu na kvalitetu osobnog i profesionalnog života pojedinca.

## LITERATURA:

- Andabaka, A. (2006). Školarine visokih učilišta u zemljama Europske unije i Hrvatskoj. *Riznica*, 1(11), 2-10.
- Babić, Z. (2004). Participacija i ulaganje u obrazovanje u Hrvatskoj. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, 14(101), 28-53.
- Bašić, S. (2007). Nacionalni obrazovni standard - instrument kontroliranja učinkovitosti obrazovnog sustava, unapređivanja kvalitete nastave ili standardiziranja razvoja osobnosti? *Pedagoška istraživanja*, 4(1), 25-40.
- Bebek, S., Santini, G. (2012). Vodič za razumijevanje obrazovanja. Zagreb: Rifin.
- Bejaković, P., Lowther, J. (2004). Kvaliteta hrvatskog formalnog obrazovnog sustava. *Konkurentnost hrvatske radne snage*. 15-27. Zagreb: Institut za javne financije.
- Bognar, B. (2003). Škola na prijelazu iz industrijskog u postindustrijsko društvo. *Metodički ogledi: časopis za filozofiju odgoja*, 10(2), 9-24.
- Gale, T. (2008). Education, returns to. *International Encyclopedia of the Social Sciences* na adresi <https://www.encyclopedia.com/social-sciences/applied-and-social-sciences-magazines/education-returns> (24.7.2019.)
- Herman, J. W., Ejakait, E. (2014). Understanding cost in education, *Strategic Organizational Planning and Management*. 63-73.
- Justić Jožičić, K., Škare, M. (2016). A review of theoretical and empirical research on human capital quality in Croatia. *Review of innovation and competitiveness*, 2(2), 67-96.
- Kiss, I. (2002). Financiranje obrazovanja u Europi i Republici Hrvatskoj. *Ekonomija*, 1(9), 69-96.
- Pastuović, N. (1996). Upravljanje i reformiranje obrazovnih sustava: osvrt na reforme u postkomunističkim zemljama. *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, 5(1), 39-58.
- Pastuović, N. (2013). Kvaliteta predtercijarnog obrazovanja u Hrvatskoj s posebnim osvrtom na strukturu obveznog obrazovanja kao čimbenika njegove kvalitete. *Sociologija i prostor*, 197(3), 449-470.
- Santini, I. (2007). Neke odrednice internog tržišta kapitala. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 5(1), 239-253.
- Simonds, D. (2018). What other countries can learn from Singapore's schools. *The Economist*. URL: <https://www.economist.com/leaders/2018/08/30/what-other-countries-can-learn-from-singapores-schools> (20.7.2019.)

Smith, A. (1952). Bogatstvo Naroda. Zagreb: Kultura.

Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije, Narodne novine, broj: 124/214

Strugar, V. (2014). Učitelj između stvarnosti i nade. Zagreb: Alfa.

Vizek-Vidović, V. i sur. (2005). Cjeloživotno obrazovanje učitelja i nastavnika. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.

Vuksanić, M. (2005). Obrazovanje kao temelj razvoja hrvatskoga gospodarstva. *Ekonomski vjesnik*, 1 i 2 (18), 141-154.

Zakon o obrazovanju odraslih, Narodne novine, broj: 17/2007

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Narodne novine, broj: 87/2008

Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju, Narodne novine, broj: 10/1997, 107/2007, 94/2013

Zovko, V. (2014). Long range prospects of education - from now until singularity. *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, 12(2), 161-175.

Zovko, V. (2018). Menadžment: poslovanje u digitalnom svijetu. Zagreb: Učiteljski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

### **Mrežne stranice:**

1. Agencija za mobilnost i programe EU na adresi  
<http://www.mobilnost.hr/hr/>  
<http://mobilnost.hr/hr/informativne-i-promotivne-aktivnosti/europska-komisija-za-sljedeci-dugorocni-proracun-eu-a-predlaze-da-se-udvostruce-sredstva-za-program-erasmus/> (28.7.2019.)  
<http://arhiva.mobilnost.hr/index.php?id=845> (10.8.2019.)
2. Agencija za odgoj i obrazovanje na adresi  
[https://www.azoo.hr/userfiles/dokumenti/et-monitor-report-2018-croatia\\_hr.pdf](https://www.azoo.hr/userfiles/dokumenti/et-monitor-report-2018-croatia_hr.pdf) (28.7.2019.)
3. Agencija za znanost i visoko obrazovanje na adresi  
<https://www.azvo.hr/hr/> (28.7.2019.)
4. Državni zavod za statistiku na adresi  
<https://www.dzs.hr/>  
[https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2018/08-01-08\\_01\\_2018.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/08-01-08_01_2018.htm)  
[https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2019/08-01-02\\_01\\_2019.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/08-01-02_01_2019.htm)  
[https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2018/08-01-03\\_01\\_2018.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2018/08-01-03_01_2018.htm)  
(10.8. 2019)

5. Education and training monitor na adresi [https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor\\_en](https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_en) (10.8.2019.)
6. Ekonomski institut Zagreb na adresi [https://www.eizg.hr/userdocsimages//O\\_NAMA/klub-eiz-a/kako-pobuditi-rast-hr-gospodarstva-29-9-14/Kako\\_pobuditi\\_rast\\_hrvatskoga\\_gospodarstva.pdf](https://www.eizg.hr/userdocsimages//O_NAMA/klub-eiz-a/kako-pobuditi-rast-hr-gospodarstva-29-9-14/Kako_pobuditi_rast_hrvatskoga_gospodarstva.pdf) (9.8.2019)
7. Europska komisija na adresi [https://www.azoo.hr/userfiles/dokumenti/et-monitor-report-2018-croatia\\_hr.pdf](https://www.azoo.hr/userfiles/dokumenti/et-monitor-report-2018-croatia_hr.pdf)  
[https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework\\_hr](https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_hr)  
[https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-979\\_hr.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-979_hr.htm) (9.8. 2019.)  
<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (10.8.2019).
8. EUROSTAT na adresi <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7092226/9-30112015-AP-EN.pdf/29eeaa3d-29c8-496d-9302-77056be6d586>  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7092226/9-30112015-AP-EN.pdf/29eeaa3d-29c8-496d-9302-77056be6d586> (9.8.2019.)
9. EURYDICE na adresi [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/finland_en) (25.7.2019)
10. Leksikografski zavod Miroslav Krleža na adresi <http://www.lzmk.hr/>  
<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=32559>  
<http://www.croatie.eu/article.php?lang=1&id=35>  
<http://www.croatie.eu/article.php?id=35&lang=1>  
<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=17365> (20.7.2019)
11. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova na adresi [http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi-starog-ijvhj/vijece-europe-\(ve\)-staro/aktivnosti-i-postignuca-vijeca-europe--brosura/obrazovanje/](http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi-starog-ijvhj/vijece-europe-(ve)-staro/aktivnosti-i-postignuca-vijeca-europe--brosura/obrazovanje/) (9.8.2019.)
12. Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja na adresi <https://www.ncvvo.hr/objava-rezultata-oecd-ova-medunarodnoga-istraganja-pisa-2015/> (28.7.2019)
13. OECD na adresi [https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018\\_eag-2018-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018_eag-2018-en#page1) (10.8.2019.)
14. TALIS na adresi <https://www.oecd.org/education/school/talis-2013-results.htm> (10.8.2019.)

15. The succes of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms (2004). *Official Journal of the European Union*, 104(1) na adresi <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/59381b9f-3a72-4bca-9b8f-1f9029644152/language-en> (10.8.2019.)



## **POPIS SLIKA**

1. Međudjelovanje obrazovanja i društva (Pastuović, 1996, str. 46).....12
2. Elementi obrazovnog sustava (Pastuović, 1996, str. 40).....28

## **POPIS GRAFOVA**

1. Krivulja dugoročnih prosječnih ukupnih troškova  
(Santini 2007, str. 241).....14
2. Usporedba učinka ekonomije razmjera i učinka krivulje učenja  
(Santini 2007, str. 242).....34
3. Razina vještina zaposlenika u Hrvatskoj u odnosu na zahtjeve  
međunarodnog tržišta (Vuksanić, 2005, str.152).....42

## **POPIS TABLICA**

1. Struktura sredstava za obrazovanje prema namjeni  
(Kiss 2002, str. 77).....21
2. Obrazovna struktura stanovništva Hrvatske i izabranih  
tranzicijskih zemalja ( Babić, 2004, str. 36).....39

## **IZJAVA O SAMOSTALNOJ IZRADI DIPLOMSKOG RADA**

Ja, Sanja Sharairi, svojim potpisom potvrđujem da sam samostalno napisala diplomski rad pod naslovom Efekt ekonomije razmjera u odgoju i obrazovanju, a pod stručnim vodstvom mentora izv. prof.dr.sc. Vatroslava Zovka, te da sam njegov autor.

Svi dijelovi rada, nalazi ili ideje koje su u radu citirane ili se temelje na drugim izvorima (mrežni izvori, udžbenici, knjige, znanstveni, stručni ili popularni članci) u radu su jasno označeni kao takvi i primjereno navedeni u popisu literature.

Zagreb, rujan 2019.

---

Sanja Sharairi