

# Neoliberalizam i obrazovanje u kontekstu globalne obrazovne politike

---

**Kanić, Sanela**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2017**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Rijeka, Faculty of Humanities and Social Sciences / Sveučilište u Rijeci, Filozofski fakultet u Rijeci**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:186:848616>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-22**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Humanities and Social Sciences - FHSSRI Repository](#)



SVEUČILIŠTE U RIJECI  
FILOZOFSKI FAKULTET U RIJECI  
ODSJEK ZA PEDAGOGIJU

**NEOLIBERALIZAM I OBRAZOVANJE U KONTEKSTU GLOBALNE  
OBRAZOVNE POLITIKE**

*Diplomski rad*

**Studentica:** Sanela Kanić

**Studij:** Sveučilišni diplomski dvopredmetni studij Pedagogije i Engleskog jezika i književnosti

**Mentorica:** Dr.sc. Vesna Kovač izv. prof.

Rijeka, veljača 2017.

*Ovim bih putem htjela zahvaliti mentorici dr.sc. Vesni Kovač izv. prof. na pruženoj prilici i savjetima koji su me kontinuirano usmjeravali tijekom pisanja ovog rada.*

*Hvala obitelji i bližnjima što su uvijek bili uz mene i podržavali me na bezbroj načina.*

*Hvala dragim prijateljima zbog kojih će mi svaki trenutak studiranja ostati u najljepšem sjećanju.*

## SADRŽAJ

1. UVOD .....	3
2. KONTEKST GLOBALNE OBRAZOVNE POLITIKE.....	6
2.1. Obrazovna politika .....	6
2.2. Globalizacija.....	8
2.3. Globalna obrazovna politika.....	11
2.4. Ključni akteri u globalnoj obrazovnoj politici.....	18
2.4.1. Uloga međunarodnih organizacija .....	19
2.4.2. Uloga države .....	28
2.5. Manifestacije globalne obrazovne politike.....	33
2.5.1. Obrazovanje za sve .....	34
2.5.2. PISA.....	36
3. NEOLIBERALIZAM I OBRAZOVANJE .....	41
3.1. Neoliberalizam.....	41
3.2. Prisutnost neoliberalizma u obrazovanju.....	45
3.3. Novi javni menadžment.....	51
3.4. Novi profesionalizam .....	54
3.5. Decentralizacija .....	57
3.6. Privatizacija .....	60
3.7. Javno-privatna partnerstva u obrazovanju .....	67
3.7.1. Uloge pojedinih partnera u javno-privatnim partnerstvima.....	69
3.7.1.1. Uloga međunarodnih organizacija .....	70
3.7.1.2. Uloga vlade .....	71
3.7.1.3. Uloga privatnog sektora.....	73
3.7.2. Kategorizacija javno-privatnih partnerstva.....	75
3.7.3. Stavovi zagovornika i protivnika javno-privatnih partnerstva.....	89
3.7.4. Ishodi javno-privatnih partnerstva .....	92
4. ZAKLJUČAK .....	95
5. POPIS LITERATURE .....	100
6. POPIS PRILOGA.....	110

## 1. UVOD

Obrazovanje nosi ključnu ulogu u životu pojedinca. Osim što ga priprema za buduću profesiju, ujedno ga oblikuje kao aktivnog člana zajednice i sudjeluje u definiranju njegovih pogleda na svijet. No, u trenutku prepoznavanja njegove istinske važnosti u stvaranju čvrstih temelja države, sposobne radne snage i učenih pojedinaca, obrazovanju se pripisala i nova kompleksna uloga. Kao što kaže Dudić (2011), obrazovanje je prepoznato kao ključno sredstvo razvoja i inovacija koje doprinose većoj ekonomskoj konkurentnosti kako država, tako i pojedinaca. Istovremeno, počele su se javljati različite interesne skupine koje su se sve više uključivale u obrazovnu politiku, zahvaljujući pravovremenom otvaranju nacionalnih granica i rastućoj povezanosti zemalja na globalnoj razini. Točnije, uslijed razvijanja novih društvenih i ekonomskih odnosa još od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća, došlo je do nadilaženja državnih granica u mnogim pogledima, što je potom rezultiralo formiranjem globalnog prostora za razmjenjivanje dobara, praksi, ideja i politika. Riječ je o općepoznatom procesu – *globalizaciji*, koju Jovanović i Eškinja (2008, str. 943) definiraju kao proces „širenja globalnih veza kroz organizaciju socijalnog, političkog i ekonomskog života na nadnacionalnoj, globalnoj razini“. Budući da je globalizacija zahvatila i obrazovanje, njezina je prisutnost najvidljivija u sferi obrazovne politike. To potvrđuje navod Vergera (2014) kako globalizacija intenzivno mijenja načine na koje dolazi do kreiranja obrazovne politike, kao i činjenica kako, u posljednje vrijeme, zemlje provode sve veći broj obrazovnih reformi čija je prisutnost već zabilježena u drugim sustavima. Mnogi se autori slažu kako je taj mehanizam posuđivanja obrazovnih reformi zapravo temelj novog fenomena kojega nazivaju *globalnom obrazovnom politikom*. Globalna je obrazovna politika tako postala središte brojnih radova, istraživanja, teorija i pristupa analize, a sve s ciljem definiranja njezinog dosega, mehanizama djelovanja i obrazovnih trendova koji se javljaju diljem svijeta. Proučavanjem novih interesnih skupina, utvrđeno je kako razvoju i širenju globalne obrazovne politike uvelike doprinose i utjecaji novih aktera, naročito onih koji djeluju na međunarodnoj razini. Shodno tome, značajan prostor u brojnim analizama dobila je i njihova pojava na obrazovnoj sceni. No, isto je tako uočena svojevrsna agenda koju ti akteri promiču, a na kojoj se temelje i brojne globalne obrazovne reforme. Riječ je, naime, o neoliberalizmu – ekonomsko-političkoj filozofiji koja kreće od pretpostavke kako država ne bi smjela intervenirati u gospodarske i društvene odnose. Budući da polazi od općepoznate paradigme Adama Smitha, temeljene na „nevidljivoj ruci tržišta“ koja, ako nema državne intervencije, dovodi do savršene ravnoteže ponude i potražnje, cijena i

učinkovitosti (Šimac, 2015), neoliberalizam se javio kao odgovor na plansku ekonomiju i njezine neuspjehe. Uzevši u obzir da je 70-ih godina prošlog stoljeća došlo do velike ekonomske stagnacije na svjetskoj razini, vlade su morale tražiti nove načine kako pospješiti vlastitu ekonomiju i podići učinkovitost sustava. Od tada je neoliberalizam počeo prodirati u sve javne sfere, kao i njegova ključna obilježja poput konkurencije, slobode izbora pojedinca, individualne odgovornosti i učinkovitosti. Da neoliberalizam utječe na obrazovanje, smatraju mnogi autori poput Robertson (2012) koja tvrdi kako je, uslijed političko-ekonomskih projekata poput neoliberalizma, došlo i do radikalnih promjena u obrazovanju, poučavanju i učenju. Shodno tome, neoliberalizmu se pripisuju brojne obrazovne reforme koje karakteriziraju tržišni odnosi i mehanizmi, a koje se temelje na već spomenutim načelima.

Uzevši u obzir snažne utjecaje koje neoliberalizam i globalizacija vrše na obrazovanje i obrazovnu politiku, cilj ovog diplomskog rada je uvidjeti na koje se sve načine prisutnost neoliberalizma manifestira u obrazovanju i opisati pripadajuće pojave koje se u posljednjih nekoliko desetljeća javljaju na globalnoj razini. Da bi se to uopće moglo, poželjno je pridati pozornost i samom kontekstu globalne obrazovne politike u sklopu koje se ti neoliberalni trendovi javljaju, a sve s ciljem dobivanja potpunog uvida u recentnije promjene u obrazovnoj sferi. Budući da se sve te promjene temelje na tržišnim rješenjima i uključenosti privatnog sektora, jedan od ciljeva ovog rada također je pružiti uvid u kompleksnost odnosa privatnog i javnog, kao i privatnog sektora i obrazovanja. Uzevši u obzir kako je, prema Robertson i Dale (2013), nekadašnji koncept privatnog u obrazovanju isključivo označavao segregaciju elitnog obrazovanja bogatih i škola namijenjenih radničkoj klasi, važno je uzeti u obzir kako je danas taj odnos mnogo kompleksniji, zbog čega ga nije moguće svesti samo na postojanje privatnih i javnih škola.

Ovaj je rad podijeljen u dva glavna dijela, od kojih se prvi odnosi na kontekst globalne obrazovne politike, dok se drugi dio koncentrira na samu prisutnost neoliberalizma u obrazovanju. Iako se neoliberalna doktrina preciznije definira tek u drugom dijelu rada, njezina se prisutnost provlači kroz cijeli rad kako bi se jasnije ustanovila poveznica između globalizacije, obrazovne politike i neoliberalnih reformi. Prvi dio diplomskog rada započinje definiranjem obrazovne politike, nakon čega se opisuje globalizacija. Potom se detaljnije razrađuje globalna obrazovna politika – daje se uvid u to kako globalizacija utječe na obrazovnu politiku, kakav je odnos države i novih aktera i do kojih obrazovnih trendova dolazi. Zatim, objašnjavaju se uloge vlade i međunarodnih organizacija kao vodećih aktera u globalnoj obrazovnoj politici, a daje se i presjek PISA-e i Obrazovanja za sve, najprominentnijih

manifestacija globalne obrazovne politike. Nakon što je pojašnjen kontekst globalne obrazovne politike, drugi dio rada započinje definiranjem neoliberalne teorije i njezinih ključnih postavki, a nastavlja se opisivanjem neoliberalizma u obrazovanju i pružanjem uvida u stavove zagovornika i protivnika neoliberalnih obrazovnih trendova. Da bi se pobliže shvatilo kako se neoliberalizam manifestira, opisuju se i ključne pojave poput novog javnog menadžmenta, novog profesionalizma, decentralizacije i privatizacije. Značajan dio rada posvećen je i javno-privatnim partnerstvima čiji primjeri utjelovljuju različitost neoliberalnih manifestacija u konkretnim kontekstima, a spominju se, između ostalog, i najpoznatije pojave poput čarter škola, vaučera i filantropskih inicijativa.

## 2. KONTEKST GLOBALNE OBRAZOVNE POLITIKE

### 2.1. Obrazovna politika

Da bi se uopće mogla definirati globalna obrazovna politika, potrebno je približiti sam pojam obrazovne politike. Budući da je riječ o složenom i dinamičnom konceptu čija je sveobuhvatna analiza gotovo nemoguća, dostupna su različita tumačenja. Stoga, Colebatch (2002; prema Kovač, 2007, str. 257) je izdvojio nekoliko mogućih definicija: a) djelatnost koja teži uređenju obrazovnog sustava; b) standardizacija i artikulacija obrazovne prakse; c) „djelovanje autoriteta usmjereno na postizanje zajedničkih ciljeva u području obrazovanja, svrhovito usmjeravanje djelovanja u području obrazovanja i postojanje sistematskog obrasca aktivnosti adresirane na neki problem (u području obrazovanja)“. Iako se nisu usuglasili oko jedinstvene definicije obrazovne politike, Kovač (2007) navodi kako se većina autora ipak slaže oko tvrdnje kako su njezini ključni koncepti moć, autoritet, (pravo na) donošenje odluka i (pravo na) raspoređivanje resursa i vrijednosti. Isto tako, Grdešić (1995) tvrdi kako se najveći dio autora slaže s viđenjem obrazovne politike kao cjelovitog sustava odluka, odnosno slijeda sadržajno povezanih odluka podijeljenog u više faza, a te su faze, prema Kovač (2007), sljedeće: određivanje ciljeva i prioriteta, donošenje odluka, implementacija odluka, i evaluacija odluka. Svaka faza obrazovne politike ujedno podrazumijeva i različite procese, resurse i potrebno vrijeme.

Čim se spominju pojmovi poput moći, autoriteta i faza obrazovnog procesa, moguće je zaključiti kako na obrazovnoj sceni ne dominira samo jedan akter. Iako je, prema Colebatchu, Hoppeu i Noordegraafu (2010), do nedavno prevladavalo viđenje vlade kao jedinog aktera koji aktivno sudjeluje u svim fazama obrazovne politike, sve je popularnije viđenje koje (obrazovne) politike gleda kroz interakciju i dinamiku odnosa između raznih vladinih i nevladinih organizacija (posebice u liberalnim demokracijama zapadne Europe). Kovač (2007) navodi nekoliko skupina aktera zainteresiranih za obrazovnu politiku, kao što su to politika na državnoj razini (najčešće resorno ministarstvo), obrazovna praksa (obrazovne institucije, prosvjetni djelatnici i sindikati) i istraživačka praksa (djelatnosti sveučilišnih i drugih istraživačkih centara), a uz njih djeluju i manje interesne skupine te širi socijalni, ekonomski, kulturni i politički procesi. Autorica tvrdi kako je u svakoj fazi obrazovne politike drugačija distribucija djelovanja pojedinih aktera, zbog čega se sve više potiču istraživanja unutarnje dinamike



interesnih skupina koja se javlja uslijed kreiranja obrazovnih politika. Pristup, čiji je cilj bolje shvaćanje aktera i njihovih međusobnih odnosa u svrhu poticanja aktivnijeg sudjelovanja u osmišljavanju obrazovne politike, naziva se *mikro-političkim* pristupom, a proučava *tko, gdje i kako* sudjeluje u obrazovnoj politici, kojim se resursima i strategijama koristi te koji se sukobi, odnosno suradnje javljaju između aktera (Kovač, 2007). Budući da je obrazovanje postalo političko pitanje, a donošenje odluka zahtjeva hijerarhiju, Apple (2000) smatra kako su mnogi obrazovanje prepoznali kao sredstvo, ali i mjesto borbe i kompromisa. S time se slažu i ostali autori pa tako Colebatch i sur. (2010) tvrde kako su (obrazovne) politike postale arene gdje se akteri bore za moć i pripadajuće kapacitete koji im omogućuju alokaciju resursa u procesu rješavanja određenog problema. Slično tvrdi i Robertson (2012), koja obrazovnu politiku također vidi kao sredstvo koje preuzima oblik političke arene, gdje se ujedno razvija kao ideološki sustav poruka sa setom vrijednosti koje nalažu kako bi obrazovni sustav trebao izgledati i kakvi se ishodi od njega očekuju.

No, prema mišljenju Greena (2014), obrazovanje je oduvijek služilo za promoviranje određenih svjetonazora, religija, jezika i identiteta, osnaživanje moralnih vrijednosti i indoktriniranje određenih političkih i ekonomskih stavova. Iako u današnje vrijeme takvi utjecaji nastaju djelovanjem više različitih aktera, autor tvrdi kako je to u početku mogla činiti isključivo država. U razvijenim su se zemljama moderni javni sustavi obrazovanja javili krajem 18. i početkom 19. stoljeća, a njihova je primarna svrha bila služiti potrebama države, odnosno, stvarati osposobljeni kadar za one djelatnosti koje su državi bile potrebne (npr. vladina birokracija i vojska). Osim toga, autor navodi kako je obrazovanje doprinosilo i trgovačkim ciljevima države, a također je bilo prepoznato kao moćan instrument kojim se promovirala politička lojalnost i nacionalna kohezija. No, obrazovna je reforma bila najintenzivnija na samom kraju 18. stoljeća zbog tranzicije iz apsolutizma u nove ekonomske i političke poretke, a njezin je cilj bio ispuniti nove industrijske zahtjeve. Budući da su vlade tada bile jedini akter koji može donositi odluke, kontrolirale su alokaciju financijskih sredstava, licenciranje nastavnika, inspekciju škola, zapošljavanje, inicijalno obrazovanje i certifikaciju nastavnika, a u određenoj mjeri i standardizirani kurikulum (Green, 2014).

No, kako se, prema Amaralu (2010), u prošlom stoljeću (naročito nakon 90-ih godina) osnažila uloga i drugih aktera koji do tada nisu imali izravan utjecaj na tu političku domenu, takvo je osnaživanje rezultiralo brojnim promjenama u obrazovnoj politici. Štoviše, Verger (2014) tvrdi kako je uvođenjem nadnacionalnih aktera u obrazovnu reformu došlo i do deteritorijalizacije procesa obrazovne politike, što sa sobom nosi važne teorijske i epistemološke implikacije.

Drugim riječima, ne samo da o obrazovanju neke zemlje više ne odlučuje samo njezina vlada, već se više ne odlučuje ni isključivo unutar njezinih granica. Korak dalje ide Ball (1998), koji smatra kako ni najmoćnije vlade svijeta više nisu u stanju kontrolirati i nadgledati rad multinacionalnih korporacija te održavati integritet svojih ekonomskih granica kao prije. Stoga, prema mnogima je pitanje suvereniteta države nad obrazovnim sustavom postalo problematizirano (Amaral, 2010), zbog čega je potrebno uvidjeti gdje, kako i tko oblikuje obrazovne politike i javljaju li se među zemljama zajednički obrazovni trendovi.

## 2.2. Globalizacija

*„Globalizacijski proces ne ostavlja nepromijenjenim niti jedan aspekt ljudske svakodnevice, kulturne, političke, socijalne, i ekonomske“ (Jovanović i Eškinja, 2008, str. 943).*

Promjene o kojima se posljednjih desetljeća mnogo govori podrazumijevaju, među ostalim, političko nadilaženje granica i pojavu novih aktera, uloga, resursa, pravila, kontradikcija, pa i konflikata (Dudić, 2011). Proces koji ujedinjuje navedene promjene naziva se globalizacijom, a Verger, Novelli i Altinyelken (2012, str. 3) je definiraju kao „konstituirajući proces sve veće međuovisnosti ljudi, teritorija i organizacija u ekonomskoj, političkoj i kulturalnoj domeni“.

Budući da sveobuhvatna definicija ne postoji, za potpuno shvaćanje globalizacije potrebno je opisati različite aspekte njezina djelovanja kako bi se utvrdilo dokle zapravo seže njezin utjecaj. Osim toga, globalizacija se može analizirati na različite načine, zbog čega je autori definiraju u kontekstu drugih, srodnih pojava ili pak navode koji su to aspekti ljudske svakodnevice na koje globalizacija može utjecati. Potom, ako se kao jedno od ključnih obilježja globalizacijskog procesa u obzir uzme i nadilaženje nacionalnih granica, tada će razjašnjavanju koncepta doprinijeti i rasprave autora o utjecaju globalizacije na samu ulogu i status države. Naposljetku, važno je uvidjeti utječe li globalizacija na gubitak lokalnog identiteta ili pak dolazi do nekog novog konstrukta.

Kad je riječ o različitim aspektima djelovanja globalizacije, Dudić (2011) navodi dva pristupa koja ih pokušavaju obuhvatiti: prvi istražuje globalizaciju u okviru učestale međuovisnosti, novih tokova, identiteta i društvenih mreža koje ne poznaju granice, dok se drugi pristup odnosi

na ukidanje dimenzije prostora i vremena, što omogućavaju novi komunikacijski mediji prisutni u svakodnevnim životima. Budući da globalizacija podrazumijeva ekonomske, političke i kulturalne promjene, Dale (2000; prema Verger i sur., 2012) dominantne procese globalizacije definira i u kontekstu drugih pojava i procesa, čija je prisutnost također sve učestalija. Tako je globalizacija za njega hiperliberalizam<sup>1</sup> u ekonomskom smislu, upravljanje bez vlasti u političkom smislu, te komodifikacija<sup>2</sup> i konzumerizam<sup>3</sup> u kulturalnom smislu. No, za razliku od Dalea, Ball (2011) u tu analizu uključuje i društveni aspekt. Točnije, smatra kako srž rasprave o globalizaciji počiva na promjenama koje se odnose na četiri bliska, međuovisna aspekta: ekonomski, politički, kulturalni i društveni. Kad govori o ekonomskom i političkom aspektu, autor navodi sve češće pitanje koje preispituje imaju li države dovoljno kapaciteta za upravljanje vlastitim ekonomijama usprkos rastućoj moći multinacionalnih kompanija, globalnom financijskom tržištu i širenju moderne industrijske proizvodnje. U analizi kulturalnog aspekta, ponovno se javlja pitanje opstanka nacionalnih i lokalnih kultura, no u ovom slučaju zbog pojave homogenizacijskih efekata koje sa sobom povlače fenomeni poput *amerikanizacije*, *holivudizacije* i stvaranja tzv. McDonald's svijeta (eng. *McWorld*), a čiji utjecaj šire globalni mediji zbog povećanog interesa prema globalnoj kulturalnoj industriji. Društveni aspekt globalizacije pak podrazumijeva promjene u prirodi interakcija i socijalizacije, što može podrazumijevati i utjecaj društvenih mreža i platforma na nove oblike komunikacije. Kao što smatra Giddens (1996; prema Ball, 2001), sve su to promjene čiji utjecaji neizbježno mijenjaju teksturu svačije svakodnevice, a zahvaćaju čak i najmanje sfere djelovanja.

Osim što mijenja svakodnevicu pojedinca, globalizacija znatno utječe i na dosadašnju ulogu države. Politički i ekonomski aspekt, koje spominje Ball (2001), postali su vrlo važan predmet rasprave jer se mnogi autori razilaze u mišljenjima kada je riječ o opsegu promjena koje su

---

<sup>1</sup> Hiperliberalizam – Riječ je o pojmu koji nema vlastitu definiciju, već je riječ o ekstremnom liberalizmu koji je zapravo ideologija čija je temeljna polazišna točka sloboda pojedinca (Enciklopedija.hr, n.d.). Liberalizam se izjednačava s *ekonomskim* liberalizmom koji se zauzima za privatno vlasništvo, tržišnu konkurenciju i ograničenu ulogu države (veća uloga države sužava prostor slobode pojedinca).

<sup>2</sup> Komodifikacija – Proces pridavanja tržišne vrijednosti predmetima, sposobnostima, dobrima i uslugama, što rezultira njihovim pretvaranjem u potrošačku robu na tržištu (Struna, n.d.). Ovdje se komodifikacija spominje u kulturalnom kontekstu zato što mijenja način na koji pojedinci gledaju na usluge i predmete. Točnije, dok su ih nekoć smatrali javnim dobrom, uslijed globalizacijskih procesa dolazi do dodavanja ekonomske komponente, što dovodi do stava kako sve ima svoju cijenu i poziciju na tržištu.

<sup>3</sup> Konzumerizam – Iako konzumerizam u jednom pogledu predstavlja pokret zaštite prava kupaca, tj. potrošača od neželjenih proizvoda, obmanjujućeg marketinga i nepravednih cijena (YourDictionary, n.d.), u ovom se kontekstu spominje kao napor usmjeren prema predstavljanju usluga i dobara na poželjan način u svrhu veće potrošnje, budući da je ekonomska poželjnost povećane potrošnje dobara temeljna postavka teorije konzumerizma (Merriam-Webster, n.d.).

zadesile mnogobrojne zemlje. Iako se većina autora slaže s tvrdnjom kako globalizacija u *određenoj* mjeri utječe na ulogu države, Bonal (2003) pruža presjek različitih tumačenja te tvrdnje. Točnije, dok jedni smatraju kako su globalizacijske mreže i procesi toliko moćni da dolazi do nestajanja tradicionalne države, drugi pak misle kako globalizacija jedva da mijenja ulogu države, zbog čega je ne razlikuju od srodnog fenomena – internacionalizacije<sup>4</sup>. Javlja se i treća skupina autora koja prepoznaje utjecaj globalnih ekonomskih, političkih i kulturalnih procesa na ulogu države i ne osporava velike promjene, no ipak nije mišljenja kako ujedno dolazi do samog raspada države. Slično razmišlja i Bonal (2003), koji se također slaže s tvrdnjom kako globalizacija neosporno utječe na ulogu države i njezine intervencijske strategije, no to ne vidi kao ugrožavanje legitimiteta države. Štoviše, smatra kako država i dalje ima ključnu ulogu u kontekstualizaciji globalizacijskih procesa, što je, prema njemu, ujedno i razlog zbog čega se globalizacijski procesi u svakoj zemlji drugačije realiziraju. No, iako ne osporavaju tvrdnju kako država uvjetuje kontekstualizaciju tih procesa, Verger i sur. (2012) ipak su mišljenja kako je globalizacija ta koja definira probleme koje bi državna politika trebala riješiti, a istovremeno mijenja njihove kapacitete kojima bi one na te probleme trebale odgovoriti. Stoga, usprkos prisutnosti različitih pristupa pitanju odnosa globalizacije i države koji ponajviše ovise o polazišnoj točki autora i faktorima koje uključuju u analizu, utjecaj globalizacije na ulogu države je neosporiv.

Iako nova uloga države i izmijenjeni kapaciteti mnogima djeluju kao dovoljni razlozi za kolektivnu zabrinutost, brigu javnosti uzrokuje i pojava globalnog konteksta, zbog čega se ujedno javlja strah od gubitka lokalnog identiteta. Dok neki smatraju kako se on uistinu gubi, Giddens (1996; prema Ball, 2001) tvrdi kako su navodi prema kojima globalizacija briše lokalni kontekst – neopravdani. Naprotiv, autor je mišljenja kako dolazi do stvaranja novog oblika lokalnog kulturalnog identiteta koji objedinjuje globalno i lokalno, a taj proces spajanja identiteta naziva glocalizacijom<sup>5</sup> (eng. *glocalization*). S time se slaže i Robertson (2012), ističući kako je, neovisno o pristupu koji se zauzima pri definiranju globalizacije, važno uvidjeti relacijski aspekt odnosa koji se javlja između globalnog i lokalnog, a kao primjer daje Svjetsku banku koja djeluje globalno, no, neovisno o tome, provodi aktivnosti i na lokalnoj razini (lokalne mjere u Washingtonu, gdje joj je sjedište). Štoviše, Verger i sur. (2012) napominju

---

<sup>4</sup> Internacionalizacija – Proglašenje određenih sporova među državama međunarodnim problemom; Proglašenje nekog područja međunarodnom zonom, kojom se mogu ravnopravno koristiti određene, ili sve države, suglasno ugovoru (Hrvatski leksikon, n.d.).

<sup>5</sup> Glocalizacija – Proces modifikacije globalnih utjecaja u lokalnim kontekstima, a sam naziv nastao je spajanjem pojma globalnog i lokalnog te podrazumijeva njihov međusobni utjecaj i lokalni otpor prema globalnom kulturnom ujedinjavanju (Struna, n.d.).

kako je u nekim kontekstima pravilnije koristiti nadnacionalno umjesto globalnog, budući da se neki trendovi događaju po regijama, a ne na razini cijelog svijeta. Uzevši u obzir kompleksnost tih odnosa, Amin (1997) smatra kako bi nacionalne politike trebale biti shvaćene kao proizvodi različitih utjecaja i međuovisnosti koji rezultiraju kao preplitanje globalnog i lokalnog (prema Ball, 2001), što ne eliminira lokalni identitet, već mu daje novu dimenziju.

Zahvaljujući doprinosu brojnih autora, moguće je zaključiti kako je globalizacija proces koji mijenja strukturu svakog aspekta funkcioniranja, kako pojedinaca, tako i zemalja uključenih u taj proces. Iako se autori često ne slažu oko intenziteta i stupnja tih promjena, očito je da se stvaraju nove ekonomske, političke, društvene i kulturne tvorevine, identiteti i međuovisnosti. Budući da je globalizacija prisutna u mnogim područjima društvenog djelovanja, utjecaji na području obrazovanja i obrazovne politike također su neizbježni. U posljednje se vrijeme provodi sve više sličnih obrazovnih reformi sa zajedničkim setom odluka diljem svijeta, pa čak i u onim dijelovima čije se kulture i stupnjevi ekonomskog razvoja uvelike razlikuju. Verger i sur. (2012) taj fenomen zajedničkih obilježja obrazovne reforme, prisutne diljem svijeta, nazivaju globalnim obrazovnim politikama (GEP).

### 2.3. Globalna obrazovna politika

Obrazovanje je prioritetni sektor u svakom društvu željnom napredovanja, što je vidljivo i u samoj definiciji, koja pod obrazovanjem podrazumijeva proces usvajanja znanja, sposobnosti i vještina koje omogućavaju opstanak u svijetu okrenutom prema tehnologiji, rastu i razvoju (Opoh, Okou i Iking, 2015). Budući da se obrazovanje smatra jednom od glavnih sila ekonomskog, intelektualnog, društvenog i kulturalnog osnaživanja, pokušaji implementiranja globalnih trendova u obrazovnu politiku bili su u potpunosti očekivani. Prema brojnim autorima, kraj 20. i početak 21. stoljeća obilježila je pojava tzv. *globalne obrazovne politike* koju Verger i sur. (2012, str. 5) definiraju kao sve popularnije područje istraživanja koje „ispituje različite načine na koje globalizacijski procesi, akteri i događaji doprinose promjeni obrazovne politike i s kojim posljedicama“. Srž globalne obrazovne politike počiva na mehanizmima poput posuđivanja, difuzije ili konvergencije, što je vidljivo i u samim nazivima koji se, prema autorima, ponekad koriste kao njezini sinonimi (difuzija obrazovne politike, posuđivanje obrazovne politike, prijenos obrazovne politike, izomorfizmi, konvergencija, i sl.). Neke od mnogih globalnih reformi koje su se u posljednja tri desetljeća implementirale pomoću

navedenih mehanizama su: sloboda izbora škole, kvalifikacijski testovi, povećan nadzor škola, sheme uvjetovane pomoći, novi javni menadžment, alternativni i ubrzani programi osposobljavanja nastavnika i ravnatelja, profesionalna odgovornost nastavnika, privatizacija, decentralizacija, javno-privatno partnerstvo, vaučeri, čarter škole, škole kao profitni centri za poduzetnike, i digitalizacija učenja pomoću virtualnih škola (Anderson i Herr, 2015; Verger i sur., 2012). Autori smatraju kako je sve te obrazovne trendove potrebno promatrati kroz prizmu mijenjajućeg odnosa države i obrazovanja u globalnom okruženju, zbog čega je, prije definiranja tih trendova, potrebno uvidjeti kako je do njih uopće došlo.

Shodno tome, ovo će poglavlje pokušati dati detaljniji uvid u prisutnost novih aktera u novonastalom, globalnom obrazovnom prostoru, pojmove poput transnacionalnog obrazovnog prostora i globalnog upravljanja, načine na koje se globalizacija manifestira u obrazovnoj politici, kao i u makro pristupe koji pokušavaju definirati odnos globalizacije i obrazovne politike. Naposljetku, govorit će se i o pokretu globalne obrazovne reforme kao oglednom konceptu koji, pri definiranju globalnih obrazovnih trendova, objedinjuje globalizaciju i neoliberalizam, vodeći političko-ekonomski pravac o kojemu će kasnije biti više govora.

Prvom i možda najvažnijom zajedničkom karakteristikom gotovo svih globalnih obrazovnih trendova smatra se prisutnost novih aktera u globalnom obrazovnom prostoru. Budući da se globalni obrazovni trendovi šire tako što pod utjecajem globalizacije i srodnih fenomena države posuđuju reforme prisutne u drugim zemljama, došlo je do stvaranja zajedničkog obrazovnog prostora gdje se razmjenjuju obrazovne prakse. Isto smatra i Robertson (2012), tvrdeći kako se, pod utjecajem univerzalnih normi i vrijednosti te visoke razine međunarodne integracije, stvara transnacionalna dimenzija obrazovanja, što potom dovodi do denacionalizacije nacionalnih obrazovnih sustava. Drugim riječima, na tom su se transnacionalnom području tijekom posljednjih nekoliko desetljeća javili novi akteri, zbog čega se o obrazovanju prestaje odlučivati isključivo na razini države, isto kao što razvoj obrazovne politike u pojedinim zemljama prestaje biti isključivo uloga vlade. Dok su prethodno mogli sudjelovati samo na razini sugestija i ukazivanja na potrebu problematiziranja pojedinih pitanja, u posljednje vrijeme ti akteri stječu sve veći autoritet koji više ne ovisi o matičnoj zemlji. Budući da financiranje i provođenje obrazovanja prestaju biti samo uloga države, Verger i sur. (2012) se nadovezuju na Robertson (2012) i postojanje transnacionalne dimenzije obrazovanja, uvodeći koncept „globalnog upravljanja“. Globalno upravljanje, prema Finkelsteinu (1995), podrazumijeva upravljanje odnosima koji nadilaze nacionalne granice bez suverenog autoriteta, dok taj koncept u obrazovanju Verger i sur. (2012) definiraju kao sve značajniji kompleks polja obrazovne

politike na kojemu nedržavni akteri stječu politički autoritet na području obrazovanja. Među najznačajnijim akterima spominju se međunarodne organizacije poput Svjetske banke, OECD-a i UNESCO-a, a u aktere se svrstavaju i epistemičke zajednice, transnacionalne mreže civilnog društva, mreže međunarodnih savjetnika i obrazovnih poduzetnika, međunarodne zaklade, poduzetnički filantropi, trustovi mozgova, obrazovna poduzeća, i sl. (Anderson i Herr, 2015; Verger i sur., 2012). Stručno znanje i prisutnost novih ideja ono su što novi akteri imaju zajedničko, no, njihovi su interesi i motivi za uključivanje u obrazovnu politiku različiti. Kako se vlada i međunarodne organizacije smatraju ključnim akterima čijem je djelovanju potrebno posvetiti više prostora, njihova će uloga biti pobliže definirana u sljedećem poglavlju.

Osim pojave novih aktera, važno je sagledati i prirodu odnosa između globalizacije i obrazovne politike. Imajući na umu kako je globalizacija kompleksan proces koji zahvaća mnoge sfere ljudskog djelovanja, može se pretpostaviti da će isto tako utjecati i na različite aspekte obrazovanja. Robertson (2012) se često bavila ovom temom u svojim radovima pa je tako došla do zaključka kako se pojam '*globalno*' u obrazovnoj politici očituje kao:

- a) *stanje u svijetu*: promjene do kojih je došlo uslijed neoliberalizma, razvoja nove tehnologije i nejasnih državnih granica;
- b) *diskurs*: često vezan uz ideje poput 'globalna ekonomija znanja', 'globalno selo' i 'globalna socijalna pravda';
- c) *projekt*: širenje, odnosno posuđivanje ili difuzija određenog viđenja obrazovnih problema i preporučenih, univerzalnih rješenja – privatizacija, decentralizacija, itd.;
- d) *skala*: princip po kojem je globalna platforma djelovanja konstruirana – koji su akteri zastupljeni, u kojoj fazi obrazovne politike i u kojoj mjeri; i
- e) *vidokrug*: doseg aktivnosti određenih aktera uključenih u različite aspekte obrazovne politike.

Dajući velik obol proučavanju globalizacije u obrazovnoj sferi, Verger i sur. (2012) također su pokušali produbiti spoznaje o odnosu globalizacije, obrazovne politike i države pa su tako definirali aspekte obrazovne politike na koje globalizacija vrši utjecaj: identificiranje novih pitanja i problema; mijenjanje pristupa i kapaciteta države te uvođenje novih aktera; deterritorijalizacija donošenja obrazovnih odluka; mijenjanje zakonodavstva; međunarodna povezanost i širenje ideja; transnacionalno privatno obrazovno tržište; neoliberalni mehanizmi. Neki od tih aspekata već su se spominjali ili će se tek spominjati u daljnjem tekstu.

- *Identificiranje novih pitanja i problema:* kao što je već rečeno, prema autorima je globalizacija preuzela ulogu identificiranja novih pitanja i problema koje država, odnosno obrazovna politika treba riješiti. Kao primjer, navodi se kako su zemlje, uslijed globalizacije i pojave globalne ekonomije, uvidjele da njihova konkurencija na transnacionalnoj razini ovisi o kvaliteti njihovih usluga, zbog čega svoju ekonomiju pokušavaju temeljiti na znanju i novim profilima radne snage. Na taj je način globalizacija identificirala potrebu zemalja za fleksibilnijim tržištem rada i restrukturiranjem obrazovnog sustava koji se temelji na novim vještinama i znanju.
- *Mijenjanje pristupa i kapaciteta države te uvođenje novih aktera:* autori tvrde kako globalizacija mijenja načine na koje socijalne države putem obrazovne politike pristupaju obrazovnim i neobrazovnim problemima, a mijenja i njihov kapacitet za izravno pružanje i financiranje obrazovanja.
- *Deteritorijalizacija donošenja obrazovnih odluka:* budući da globalizacijski proces uključuje nove međunarodne aktere i jača njihovu ulogu, autori zaključuju kako je time došlo do deteritorijalizacije donošenja obrazovnih odluka na globalnoj razini, odnosno decentralizacije u granicama države. Drugim riječima, dolazi do promjena u razinama, mjestu i dinamici kreiranja te implementiranja obrazovne politike, što više ne ovisi o nacionalnim granicama.
- *Mijenjanje zakonodavstva:* autori navode primjer međunarodnih organizacija koje također imaju mogućnost mijenjanja zakonodavstva zemalja članica, čime mogu utjecati na propise na kojima se obrazovne politike temelje.
- *Međunarodna povezanost i širenje ideja:* autori navode unapređenja informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT), koja je, prema njima, ujedno i uzrok i posljedica globalizacije. Te tehnologije omogućavaju međunarodnu povezanost i širenje ideja, što ujedno utječe i na obrazovne sustave.
- *Transnacionalno privatno obrazovno tržište:* budući da globalizacija otvara prostor novim akterima, privatni je sektor također uključen u obrazovanje. Tako je, prema autorima,



stvoreno transnacionalno, privatno obrazovno tržište koje ujedno nadomješta i/ili se natječe protiv državnog obrazovnog sustava.

- *Neoliberalni mehanizmi*: kao što je već bilo rečeno, a s čime se autori slažu, mnoge globalne obrazovne reforme diljem svijeta nastale su na temelju vodećeg političko-ekonomskog pravca, neoliberalizma, koji se zasniva na tržišnim mehanizmima i principima (mogućnost izbora, konkurencija, decentralizacija), liberalizaciji (donošenje blažih zakona) i privatizaciji obrazovnog sektora, menadžerskom upravljanju, itd.

Na proučavanje odnosa globalizacije i obrazovne politike velik utjecaj imaju i makro teorijski pristupi koji kroz prizmu vlastitog viđenja svijeta i međusobnih odnosa pokušavaju prikazati na koji se način globalizacija manifestira u obrazovnoj politici i u koju svrhu. Te se teorije ne bave primarno obrazovanjem, no obrazovna je politika često dio njihove agende. Robertson i Dale (2015) ističu tri važne teorije: *World Society* teoriju, Teoriju svjetskih sustava i Strukturiranu agendu obrazovanja (Vergier posljednju teoriju u svojim radovima (2009; 2012; 2014) naziva Globalno strukturiranom obrazovnom agendom). Tako prema *World Society* teoriji<sup>6</sup>, 'svjetska kultura' ili 'svjetska vladavina' tvori zajedničko transnacionalno okruženje uslijed kojega dolazi do konvergencije obrazovnih koncepata diljem svijeta. Odnosno, zbog diseminacije aktualnih vrijednosti i prisutnosti vanjskih pritisaka na vlade (naročito u postkolonijalnim zemljama), zemlje usvajaju određene obrazovne politike jer teže demonstriranju međunarodnoj zajednici kako ne zaostaju za ostalima, već također grade 'modernu' uređenu državu temeljenu na aktualnim trendovima. Iako se autori djelomično slažu s tom teorijom, kao najveći nedostatak ističu njezinu ograničenost, budući da se temelji isključivo na kulturološkom aspektu odnosa globalizacije i obrazovanja (Robertson i Dale, 2015; Vergier, 2014). S druge strane, teorija svjetskih sustava<sup>7</sup> na promjene u obrazovanju također gleda kao odgovor na širu ideologiju i modernizaciju, no za nju glavni pokretač procesa globalizacije predstavlja globalna ekonomija. Drugim riječima, dok *World Society* teorija smatra kako se globalna obrazovna politika stvara

---

<sup>6</sup> *World Society* teorija – Teorija o transnacionalnoj interakciji i globalnim društvenim promjenama koja najveći naglasak stavlja na važnost uloge globalnih institucija i kultura u oblikovanju strukture i ponašanja pojedinaca, organizacija i država diljem svijeta (sociološki institucionalizam) (McNeely, 2012). Također se naziva teorijom društvenog uređenja, globalnim neoinstitucionalizmom, te "stanfordskom školom" globalne analize (Boli, Gallo-Cruz i Mathias, 2010)

<sup>7</sup> Teorija svjetskih sustava – (eng. *World Systems Theory*) Pristup svjetskoj povijesti i društvenim promjenama prema kojemu su zakonitosti u svjetskom ekonomskom sustavu postavljene tako da dok jedne zemlje ostvaruju korist, druge moraju biti eksploatirane. Prema toj teoriji, sustav je postavljen trilateralno: zemlje jezgre – eksploatatori, zemlje periferije – eksploatirani, polu-periferija – imaju elemente obje skupine (Hurt, n.d.).

zbog namjere zemalja da i u tom aspektu postanu dio šire zajednice, teorija svjetskih sustava dodaje još jedan uzrok, a to je ekonomski aspekt. No, za razliku od prethodne dvije teorije, globalno strukturirana obrazovna agenda svoj korpus temelji isključivo na političkoj ekonomiji. Kao pokretačku silu globalizacije vidi svjetsku kapitalističku, odnosno neoliberalnu ekonomiju, koju ujedno ističe kao glavni izvor promjena u obrazovnim sustavima. Prema tome, u središte analize stavlja lokalne, nacionalne i globalne političke ekonomije, kao i međunarodne organizacije čiji je fokus stavljen na definiranje ključnih problema koje države trebaju riješiti ako se žele pridružiti rastućoj globalnoj ekonomiji znanja. Autori posljednji pristup smatraju prijeko potrebnim za shvaćanje odnosa globalizacije i obrazovanja, a kao jedan od razloga navode činjenicu kako rijetko koja organizacija tretira obrazovanje kao zasebnu temu, već ga vidi kao jednog od resursa u rješavanju ostalih pitanja. Odnosno, obrazovanje je često podčinjeno neobrazovnim pitanjima poput ekonomskih i društvenih problema, a kao primjer se navodi korištenje obrazovanja u svrhu smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja. Ipak, kao velik nedostatak ovog makro pristupa ističe se zapostavljanje socijalne i kulturalne perspektive (Robertson i Dale, 2015; Verger, 2009; Verger, 2014).

Ovaj presjek makro pristupa i njihovih viđenja odnosa globalizacije i obrazovanja potvrđuje već etablirano mišljenje autora koje se odnosi na to kako je zapravo vrlo teško definirati koji su točno motivi, uzroci i rezultati globalizacijskog utjecaja na obrazovnu politiku i koji je ključni pokretač tih promjena. Dosadašnja literatura o toj temi obiluje različitim interpretacijama njihova međusobnog odnosa, no usprkos neslaganjima, može se zaključiti kako se većina slaže oko globalne ekonomije kao glavnog pokretača. Shodno tome, iako prisutnost drugih pokretača nije nimalo upitna, za potrebe ovog rada prednost ima viđenje koje u prvi plan stavlja kapitalističku ekonomiju (kao što to radi globalno strukturirana obrazovna agenda). Budući da se kapitalistička ekonomija može izjednačiti s neoliberalizmom, odnosno ekonomsko-političkim pravcem u kapitalizmu, vidljivo je kako se s njom, u većoj ili manjoj mjeri, povezuju gotovo svi globalni obrazovni trendovi u posljednja tri desetljeća.

Te globalizacijske trendove povezane s neoliberalizmom pokušavaju definirati mnogi nazivi i koncepti, a jedan od najpopularnijih je tzv. Pokret globalne obrazovne reforme (eng. *Global Education Reform Movement*), poznatiji pod svojim akronimom GERM kojega strani autori često koriste umjesto cijelog naziva. Poželjno je definirati doslovno značenje akronima, uzevši u obzir da uvelike objašnjava zašto ga mnogi autori toliko koriste: riječ *germ* prevedena s engleskog jezika znači *mikroorganizam koji uzrokuje bolesti*, a može značiti i „nešto što pokreće razvoj ili služi kao začetak“ (Merriam-Webster, n.d.). Uzevši u obzir da često nailazi

na negativan odjek u javnosti, taj je pojam prikladan široko zastupljenim stavovima prema globalnoj obrazovnoj reformi, a jedan od prominentnijih autora koji ga koriste u negativnom kontekstu jest Pasi Sahlberg, autor koji ga je ujedno definirao i najviše doprinio opisivanju tog pokreta.

Prema Sahlbergu (2011) i Grahamu (2013), pokret globalne obrazovne reforme temeljen je na pretpostavci kako vanjski standardi vode boljem obrazovnom procesu, a globalnu je popularnost stekao predlaganjem smjernica kako povećati pravednost, kvalitetu i učinkovitost obrazovanja, stavljajući naglasak na postavljanje visokih standarda za procese učenja i poučavanja. Stoga, autori smatraju kako se pokret ponajviše koncentrira na: obrazovna tržišta, profesionalnu odgovornost nastavnika i kritike usmjerene kvaliteti poučavanja, podjelu škola na *dobre* i *loše*, plaćanje prema učinkovitosti, autonomiju škola, standardizaciju, kao i zastupanje vještina poput čitanja i računanja, koje se najviše ispituju na međunarodnim testiranjima. Sahlberg (2011) tvrdi kako je do pokreta globalne obrazovne reforme došlo iz tri primarna izvora. Pod prvim izvorom reformi podrazumijeva pojavu nove paradigme o učenju koja je postala dominantna 1980-ih godina, a riječ je o *kognitivno-konstruktivnom pristupu* učenju koji je utjecao na to da središte obrazovnog procesa postane učenje, a ne poučavanje. Uzevši u obzir da su mnoge zemlje pokušavale podići standard svog obrazovnog sustava, 1990-ih godina također su uvodile *setove standarda*, najčešće fokusiranih na čitanje i računanje, koji su se trebali ispuniti u kombinaciji s usklađenim procjenama znanja na nacionalnoj razini. U konačnici, uslijed decentralizacije javnih usluga, došlo je i do *pokreta profesionalne odgovornosti*. Taj je pokret pred nastavnike i škole stavio nova očekivanja, a prema autoru je snošenje odgovornosti škola i nastavnika za obrazovne ishode učenika dovelo do pojave obrazovnih *standarda, indikatora i mjerila* za učenje, poučavanje, usklađeno procjenjivanje i ocjenjivanje znanja, te do *propisanog kurikuluma*. Iako ne smatra kako su standardi, odgovornost ili fokus na vještinama u matematici, pismenosti ili znanosti nužno loši trendovi, Robertson (2015) tvrdi kako pretjerano fokusiranje na navedena obilježja može rezultirati kontradikcijama i paradoksima. Kao primjer, autorica navodi usmjerenost reforme na stvaranje inovativnih radnika, no zbog averzije prema riziku i sužavanju kurikuluma, ujedno se uklanjaju mogućnosti i uvjeti u kojima učenici razvijaju kreativnost. Konačno, iako je pokret globalne obrazovne reforme samo jedan od pokušaja definiranja utjecaja globalizacije i neoliberalizma na obrazovanje, njegova najveća prednost očitava se u detaljnoj analizi globalnih trendova i njihovih manifestacija te povezanosti s akterima i aktualnim međunarodnim testiranjima.

Kao što je vidljivo u ovom, a tek će biti detaljnije pojašnjeno u sljedećim poglavljima, globalizacija je zahvatila obrazovnu politiku u gotovo svim njezinim fazama. Odnos globalizacije i obrazovne politike pokušava se objasniti mnogim mikro i makro pristupima, no glavnim se pokretačem smatra kapitalistička ekonomija, odnosno neoliberalizam. Uslijed utjecaja globalizacije na obrazovne sustave diljem svijeta, počeli su se javljati zajednički obrazovni trendovi koji se, zbog njihove prilagodbe kontekstu, mogu razlikovati od zemlje do zemlje, no njihov temelj ostaje nepromijenjen. Stoga, javili su se brojni pokušaji adresiranja te skupine globalnih trendova, a kao najistaknutiji primjer spominje se GERM. Osim ideološke pozadine, svi ti trendovi posjeduju neke zajedničke karakteristike, kao što su to akteri koji sudjeluju u njihovom kreiranju, diseminiranju ili implementiranju, mehanizmi utjecaja aktera pomoću kojih dolazi do posuđivanja, difuzije ili konvergencije trendova, načini na koje se vrši diseminacija, kao i razlozi zbog kojih se države diljem svijeta uopće odlučuju na usvajanje globalnih trendova. Sve su to teme koje će se u sljedećem poglavlju obraditi u okviru definiranja ključnih aktera i njihovih motiva za uključivanje u obrazovnu politiku.

#### 2.4. Ključni akteri u globalnoj obrazovnoj politici

S obzirom na to da nova mreža donositelja odluka postaje globalna, u pojedine se sfere obrazovanja uključuje sve više aktera poput međunarodnih organizacija, poduzetničkih filantropa, trustova mozгова, zaklada, i obrazovnih poduzeća (*eng. edu-business*) (Anderson i Herr, 2015). S druge strane, uloga države sve se više počinje usmjeravati na utvrđivanje standardizacijskih okvira i metoda evaluacije kojima provjerava postižu li škole i sveučilišta postavljene standarde (Verger i sur, 2012).

Uloge aktera razlikuju se ovisno o tome u kojoj su fazi obrazovne politike najzastupljeniji, njihovim očekivanjima od obrazovne politike, kao i dosegom utjecaja koje vrše. No, ključnim se smatraju oni akteri koji imaju mogućnost donošenja odluka, kreiranja i implementiranja obrazovne politike te oni čiji su globalni utjecaji toliko snažni da mogu oblikovati mnoge nacionalne obrazovne politike. Konkretnije, riječ je o vladi i međunarodnim organizacijama: dok vlada donosi obrazovne odluke u ime države i posjeduje ključnu riječ u kreiranju ili usvajanju pojedine obrazovne politike, međunarodne su organizacije ipak dovoljno utjecajne da mogu vršiti izravan ili neizravan pritisak na vlade, sudjelovati u kreiranju obrazovne politike,

identificirati obrazovne probleme koje vlade trebaju riješiti i ponuditi gotova obrazovna rješenja koja vlade potom mogu implementirati.

Iako je već bilo uvodnog govora o tome kako globalizacija utječe na ulogu vlade i međunarodnih organizacija čiji je odnos postao međuovisan, u ovom će se poglavlju detaljnije analizirati njihove uloge kao ključnih aktera u svrhu identificiranja mehanizama utjecaja, načina diseminacije obrazovnih politika, razloga zbog kojih vlade pristaju na globalne obrazovne trendove, i sl.

#### 2.4.1. Uloga međunarodnih organizacija

Obrazovanje je od samog početka bilo rezultat državnih aktivnosti, ponajviše zato što se uvijek smatralo nacionalnim interesom. S vremenom su stratešku važnost obrazovanja prepoznale i međunarodne organizacije, a prekretnica je, prema Amaralu (2010), bio Drugi svjetski rat, nakon kojega su se organizacije počele intenzivnije baviti političkim, a time i obrazovnim pitanjima. No, autor navodi kako ni tada njihov krajnji cilj nije bila sama kvaliteta obrazovanja u pojedinim zemljama, već im je namjera bila poduzimati one mjere koje doprinose rekonstrukciji poslijeratne Europe. Uslijed pojave globalizacijskog procesa, njihova je uloga u stvaranju politike ponovno drastično porasla, no do 1990-ih je godina, prema Moutsiosu (2009), u području obrazovanja uglavnom bila aktivna samo Svjetska banka. U suradnji s kreditnim programima Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Svjetska je banka znatno utjecala na obrazovne politike zemalja koje su sudjelovale u tim programima. Kako su s vremenom i ostale međunarodne organizacije postale ključno obilježje modernih međunarodnih politika, njihov globalni status prestiža također je počeo privlačiti mnoge zemlje. To potvrđuje i Yang (2010), koji smatra kako razina uključenosti u rad međunarodnih organizacija za većinu zemalja često predstavlja indikator vlastite integracije u širi, svjetski sustav. Na temelju toga, može se zaključiti kako se organizacije na rastućem utjecaju ne trebaju zahvaliti samo vlastitom interesu i stručnosti u području obrazovne politike, već i stečenom statusu u globalnoj zajednici.

Da bi se pobliže shvatila funkcija međunarodnih organizacija u globalnoj obrazovnoj politici, važno je uvidjeti čije interese zastupaju i djeluju li u skladu s određenom ideologijom, koje su im funkcije i na koji način djeluju, kako utječu na vlade i kojim mehanizmima, te razlikuju li se njihove agende ili pak djeluju s istim ciljem.

Ono što je zajedničko međunarodnim organizacijama, barem prema većini autora, jest sama svrha uključivanja u obrazovnu politiku. S obzirom na to da je neoliberalizam vrlo aktualan kao ekonomsko-politička ideologija diljem svijeta, mnogi autori djelovanje međunarodnih organizacija vide kao izravno širenje globalno-neoliberalne ekonomije, a mišljenja su kako je obrazovanje za to idealno sredstvo, budući da predstavlja strateški sektor gdje dolazi do stvaranja ljudskog kapitala. Tako Rutkowski (2007) tvrdi kako su se aktivnosti organizacija najviše usmjerile na obrazovnu politiku jer ju vide kao alat potreban za kreiranje kompleksnije, neoliberalno-globalne konstrukcije, što potvrđuju i Verger i sur. (2012), navodeći pojedine teorije koje međunarodne organizacije također vide kao aktere čija je glavna svrha prenošenje obrazovnih reformi koje promoviraju instrumentalnu i tržišnu orijentiranost. Small (2009) jednako tako smatra kako su upravo međunarodne organizacije te koje su zaslužne za prisutnost neoliberalizma u globalnoj obrazovnoj politici, s čime se slaže i Moutsios (2009) koji ide korak dalje, objašnjavajući na koji su način organizacije pripomogle zadržavanju neoliberalne ideologije. Naime, uzevši u obzir širinu njihova djelovanja, međunarodne su organizacije počele primjenjivati neoliberalnu agendu u svim zemljama koje trebaju pozajmice ili pozitivnu procjenu kako bi bile privlačnije međunarodnim investitorima. Štoviše, Yang (2010) tvrdi kako je, uslijed aktivnosti međunarodnih organizacija, ekonomska globalizacija postala svojevrsni imperativ i univerzalna logika koja legitimira neoliberalne aktivnosti kao prirodne i neizbježne posljedice globalizacije. Iako je ovo samo dio autora koji na sličan način izražavaju mišljenje o motivima međunarodnih organizacija, kao što zasigurno postoje aktivnosti međunarodnih organizacija koje nisu usmjerene isključivo na ekonomski aspekt, moguće je zaključiti kako se organizacije koncentriraju na obrazovnu sferu najčešće u svrhu ekonomskog boljitka, što se vrlo često povezuje s neoliberalizmom.

Kako je uslijed globalizacijskog procesa došlo do povezanosti zemalja na globalnoj razini, stvorilo se tzv. multilateralno<sup>8</sup> područje, kojega Amaral (2010) primjenjuje u obrazovanju i naziva područjem „obrazovnog multilateralizma“. Budući da međunarodne organizacije smatra glavnim akterima na tom multilateralnom polju, na temelju Rittberger i Zangl (2003), Amaral (2010) dijeli ulogu međunarodnih organizacija na tri različite funkcije:

- a) međunarodne organizacije kao *politički instrument države*, odnosno, proširenje državnog aparata;

---

<sup>8</sup> Multilateralizam – Ekonomska doktrina koja zagovara potpuno slobodnu trgovinu i ukidanje svih prepreka u međunarodnoj trgovini na temelju općeg ugovora (Enciklopedija.hr, n.d.). Međunarodne organizacije poput OECD-a, Svjetske Banke, NATO-a, WTO-a, itd. nazivaju se također multilateralnim organizacijama (GENI, 2016), zbog čega je i došlo do obrazovnog multilateralizma.

- b) arene u kojima se stvaraju *sustavi koordinacije i pregovora* među državama;
- c) *korporativni akteri* koji su razvili vlastitu obrazovnu agendu.

Drugim riječima, međunarodne organizacije mogu na različite načine oblikovati obrazovnu politiku, što najvjerojatnije ovisi o fazi u kojoj sudjeluju i resursima kojima raspolažu. Ipak, Amaral (2010) navodi kako neki autori priznaju samo prvu funkciju, što je za njega vrlo ograničavajuće viđenje, budući da je mišljenja kako je realan doseg utjecaja puno veći od samog proširenja državnog aparata. To je mišljenje, naravno, u potpunosti opravdano, uzevši u obzir sve aktivnosti koje međunarodne organizacije provode, a o kojima će tek biti riječi.

Da međunarodne organizacije iskorištavaju rastuću povezanost zemalja na globalnoj razini, smatra i Rutkowski (2007), no njihov utjecaj ne vidi kao otvoreno nametanje vlastite politike, već kao angažman putem mnogih kompleksnih aktivnosti i prijedloga. Naime, kad međunarodne organizacije zagovaraju pojedini trend ili diseminaciju globalne obrazovne politike, način na koji to rade najčešće je vrlo suptilan. Takvo što je vidljivo u slučaju kojega navodi Rutkowski (2007), a riječ je o konvergenciji, odnosno posuđivanju obrazovnih politika između zemalja. Kako globalizacija potiče konvergenciju nacionalnih obrazovnih sustava na globalnoj razini, međunarodne organizacije su te koje, kao zagovornici konvergencije, potiču vlade na prihvaćanje takve politike. No, da bi ju vlade prihvatile, organizacije ne smiju zagovarati oštru, već blagu konvergenciju koja djeluje prihvatljivije. Rutkowski (2007) navodi četiri konstrukta kojima međunarodne organizacije utječu na usmjeravanje nacionalne obrazovne politike prema globalnoj konvergenciji, smatrajući kako su ti konstrukti samo početna točka u shvaćanju na koji način organizacije zapravo utječu na stvaranje konvergencije u nacionalnim obrazovnim politikama:

- a) stvaranje multilateralnog prostora za kreiranje blažih zakona, odnosno *deregulacije*;
- b) stvaranje načina kojima bi se politika mogla *izravno implementirati putem pozajmica i bespovratnih sredstva*;
- c) stvaranje multilateralnog prostora gdje se *kreira i razmjenjuje znanje* o obrazovnim politikama;
- d) stvaranje koncepta koji im daje *kredibilitet* eksperata u mjerenju i procjeni obrazovnih politika.

Ti se konstrukti mogu izravno povezati sa specifičnim djelovanjem pojedinih međunarodnih organizacija: kada je riječ o kreiranju blažih zakona, često se misli na Svjetsku trgovinsku organizaciju i njezin GATS sporazum, a pozajmice i bespovratna sredstva najčešće se vežu uz

Svjetsku banku. S druge strane, razmjenjivanje znanja o obrazovnim politikama te mjerenje i procjena obrazovnih politika povezuju se s OECD-om. Djelovanje svih triju organizacija uskoro će biti detaljnije pojašnjeno.

Osim navedenih funkcija i konstrukta utjecaja, postoje i konkretni mehanizmi putem kojih međunarodne organizacije vrše svoj utjecaj i šire željene trendove u nacionalnim i lokalnim okvirima. Zahvaljujući Daleu (1999) koji je te mehanizme sistematizirao i Vergeru i sur. (2012) koji su ih preuzeli, prilagodili te nadopunili aktualnim primjerima, moguće je uvidjeti koliko je uloga međunarodnih organizacija zapravo kompleksna i kako se ne može svesti samo na jednu karakterističnu aktivnost:

#### *Nametanje*

- neke su države primorane primijeniti obrazovnu politiku koju od njih očekuju vanjski akteri, a kao primjer autori spominju uvjetovanost kreditiranja Svjetske banke.

#### *Usklađivanje*

- skup država odlučuje zajedno implementirati određenu obrazovnu politiku u određenom segmentu obrazovnog sustava (npr. Europski prostor visokog obrazovanja).

#### *Diseminacija*

- vanjski akteri koriste uvjeravanje i praktična znanja kako bi potaknuli države na implementaciju određenih odluka (npr. izdavanje godišnjih izvješća, baze podataka koje daju na uvid najbolje prakse (Svjetska banka, OECD), tehnička podrška).

#### *Standardizacija*

- smjer u kojemu se zemlje razvijaju većim djelom postaje uvjetovan skupom principa i standarda obrazovne politike koju definira i promovira šira međunarodna zajednica. Kao primjer služe međunarodni testovi poput PISA testiranja koji doprinose standardizaciji kurikularnog sadržaja na globalnoj razini.

#### *Uspostavljanje međuovisnosti*

- države su složne u postizanju zajedničkih ciljeva kako bi doprinijele rješavanju problema koji zahtijevaju međunarodnu suradnju (npr. Obrazovanje za sve).



Iako se međunarodne organizacije služe istim mehanizmima utjecaja i dijele jednake ili slične funkcije, to ne mora nužno značiti da su njihove obrazovne agende ili motivi jednake. Usprkos *World society* teoriji, prema kojoj međunarodne organizacije pokušavaju putem obrazovne politike širiti univerzalni, zapadnjački sustav političke organizacije i državnog autoriteta, Verger i sur. (2012) tvrde kako se njihove agende ipak razlikuju. Te su razlike najbolje vidljive u primjeru Mandala (2012) koji daje presjek različitih viđenja koncepta cjeloživotnog učenja između više međunarodnih organizacija: dok UNESCO zagovara humanistički pristup kod kojega nije uočeno značajno umanjivanje uloge države (iako sve više uključuje i aspekt ekonomske globalizacije), Europska unija na cjeloživotno učenje gleda kao na sredstvo kojime će postići homogenost na socio-političkoj razini i konkurentnost Europe na globalnoj ekonomskoj sceni. Iako je pristup OECD-a sličan Europskoj uniji, autor tvrdi kako Europska unija barem nastoji pridati jednaku važnost ulozi države, tržišta i civilnog društva, dok OECD još jače naglašava ulogu ekonomije i stvaranje novih radnih mjesta. Odnosno, za OECD je cjeloživotno učenje postalo imperativ za participaciju u ekonomskoj sferi i civilnom društvu. S druge strane, Svjetska banka stavlja naglasak na kohezijski pristup cjeloživotnom učenju tako da postane od koristi ekonomskom razvoju država i smanjenju siromaštva, što autor ipak doživljava kao najveći ekstrem jer smatra kako takvo viđenje obrazovanje svodi isključivo na sredstvo za postizanje ekonomskog boljitka (Mandal, 2012).

Vođeni zaključkom kako se uloge i motivi razlikuju, poželjno je uvidjeti na koji se način pojedine međunarodne organizacije odnose prema obrazovnoj politici. Iako se u obrazovnoj sferi najviše ističu Svjetska banka, OECD i UNESCO, mjesto UNESCO-a će u daljnjoj analizi zauzeti Svjetska trgovinska organizacija (WTO). Jedan od razloga je taj što agenda UNESCO-a uključuje velik broj aktivnosti usmjeren na obrazovanje, pa i one aktivnosti koje nisu nužno povezane s neoliberalnom doktrinom, dok je WTO, s druge strane, možda čak najreprezentativnija organizacija kada je riječ o promicanju neoliberalne ideologije. Drugi razlog je taj što se u radu često spominju pojmovi poput deregulacije i liberalizacije<sup>9</sup>, odnosno, donošenja blažih zakona koji se odnose na nacionalne ekonomije, što je pak usko vezano uz aktivnosti WTO-a.

---

<sup>9</sup> Razlika između deregulacije i liberalizacije je u tome što liberalizacija podrazumijeva skup promjena koji smanjuje državne restrikcije, ponajviše u područjima socijalne i ekonomske politike, dok deregulacija ide stupanj više, odnosno podrazumijeva državu koja više ne odlučuje o ulozi tvrtke na tržištu niti utječe na cijenu njihovih proizvoda (O'Sullivan i Sheffrin, 2007).

#### 2.4.1.1. OECD

Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) međunarodna je organizacija čija je misija promoviranje politika koje će unaprijediti ekonomski i društveni boljitak ljudi diljem svijeta. Iako ima samo 35 država članica, surađuje s preko 70 drugih zemalja i organizacija (OECD, n.d.). Riječ je o vrlo utjecajnoj organizaciji koja, prema Moutsiosu (2009), djeluje kao transnacionalni mehanizam nadziranja ekonomskih aktivnosti, a svoj snažan utjecaj na globalnoj političkoj sceni može zahvaliti širokim mrežama konzultanata, istraživača i donositelja odluka koji su njezin sastavni dio.

Kad je u pitanju obrazovanje, OECD je zainteresiran za obrazovnu tehnologiju, školski menadžment, visoko obrazovanje, andragogiju, cjeloživotno učenje, pa čak i predškolsko obrazovanje, no to nije oduvijek bilo tako. Prema Mandalu (2012), OECD se prvenstveno bavio ekonomskim pitanjima, a interes za obrazovanjem počeo je rasti nakon što su istraživanja počela pokazivati pozitivnu korelaciju između investiranja u obrazovanje i ekonomskog rasta. Iako je s vremenom pokazao pomak prema socijalnom aspektu obrazovanja, pozivajući se na ekonomiju znanja i socijalnu koheziju, dio autora je mišljenja kako, neovisno o socijalnim pokretima koji su se u međuvremenu javljali, OECD nastavlja zastupati neoliberalne poglede. Tako Lingard (2001; prema Small, 2009) opisuje OECD kao fanatičnog zagovornika svog neoliberalnog menadžerijalističkog modela obrazovanja, dok Moutsios (2009) dodaje kako OECD na sve obrazovne faze očito gleda isključivo kroz prizmu produktivnosti, a obrazovanje vidi kao mehanizam stvaranja ljudskih resursa koji će doprinijeti ekonomskom razvoju zemalja članica. Tu tvrdnju potkrepljuje navodom kako su testiranja koja provodi također svojevrсни alati za mjerenje ljudskog kapitala. Štoviše, upravo su ta testiranja zaslužna za utjecaj OECD-a na obrazovnom transnacionalnom području, a predstavljaju opsežna istraživanja koja se temelje na popularnim indikatorima obrazovanja, primjenjivim u svim zemljama.

Trenutni se indikatori OECD-a, prema Rutkowski (2007), dijele na tri interesne sfere s ciljem obuhvaćanja svih aspekata koji utječu na obrazovanje, a podrazumijevaju:

- a) *demografski, ekonomski i socijalni kontekst obrazovanja;*
- b) *resurse i školske procese;*
- c) *obrazovne ishode.*

Dok se neki podaci dobivaju pomoću međunarodnih anketa i upitnika, ostali se skupljaju putem OECD-ovih programa poput PISA-e, Programa međunarodne procjene znanja i vještina

učenika, čiji je cilj mjerenje ishoda obrazovnih sustava koji se odnose na proces učenja (Breakspear, 2014). Budući da je stvorio strategiju za testiranje većih razmjera i pritom uključio uspješnost učenika kao ključni indikator, OECD se pozicionirao kao jedan od ključnih aktera u globalnoj obrazovnoj politici. Provođenjem testiranja poput PISA-e, stječe uvid u postojeća stanja nacionalnih obrazovnih sustava, a kredibilnost indikatora mu pruža priliku, a i vjerodostojnost, pri definiranju ključnih problema. S time se slažu i autori poput Rutkowskog (2007), što je vidljivo u tvrdnji kako popularnost PISA-e omogućuje djelovanje OECD-a kao epistemičke zajednice, uzevši u obzir da može samostalno određivati koji su kriteriji relevantni i potom na temelju evaluacije savjetovati vlade o daljnjim reformnim koracima. Kredibilnost djelovanja OECD-a može se iščitati i iz navoda Dudića (2011) koji tvrdi kako su, uslijed OECD-ovih aktivnosti na području obrazovanja, države članice postavile visoke obrazovne ciljeve u području stvaranja visoko kvalificirane radne snage, a sve kako bi poduprle ekonomiju znanja u svrhu bržeg ekonomskog razvoja.

#### 2.4.1.2. Svjetska banka

Prije nego što je PISA postala toliko značajna, uz Međunarodni je monetarni fond (MMF) najutjecajnija institucija bila Svjetska banka (Kuehn, 2015), koja se definira kao vitalan izvor financijske i tehničke pomoći zemljama u razvoju, čiji je ključni cilj smanjenje siromaštva i podrška razvoju (The World Bank, n.d.). Kao i ostale međunarodne organizacije, Svjetska banka se nije uključila u obrazovanje zato što ga je smatrala krajnjim ciljem, već zato što ga je vidjela kao sredstvo za postizanje drugih ciljeva. Štoviše, Rutkowski (2007) smatra kako je Svjetska banka 1962. godine uvrstila obrazovanje u sferu svog djelovanja ponajviše zato što je htjela zaštititi vlastite investicije u fizičke infrastrukture, a potom je u njemu vidjela i idealan način pomoću kojega može uspjeti u svojoj strategiji reduciranja siromaštva.

Uspoređujući ga s OECD-om, Mundal (2012) smatra kako prisutnost Svjetske banke u kreiranju globalne obrazovne politike također rezultira naglašavanjem ekonomskog aspekta. To se može iščitati iz tvrdnje same Svjetske banke (2016), koja obrazovanje definira kao snažnog pokretača razvoja i alata u unapređenju životnih uvjeta. Iz tog je razloga 1990-ih godina postala najveći izvor vanjskog financiranja obrazovanja u zemljama u razvoju (Small, 2009), što potvrđuje Moutsios (2009) informacijom kako je mogućnost kreditiranja Svjetske banke koristilo preko 85 zemalja. No, usprkos velikim financijskim iznosima i velikom broju zemalja koje ovise o

njezinim kreditima, ono što ulogu Svjetske banke čini toliko značajnom jest njezin i MMF-ov utjecaj na vanjske agencije za pomoć. Točnije, Moutsios (2009) tvrdi kako Svjetska banka i MMF svojim financiranjem pojedinih zemalja ujedno mobiliziraju i druge zemlje i institucije koje se potom pridružuju u financiranju, odnosno pružanju kredita i bespovratnih sredstava, a sve zahvaljujući visokoj reputaciji i ekonomsko-političkom kredibilitetu Svjetske banke i MMF-a.

No, kao i mnogi drugi autori, Rutkowski (2007) primjećuje kako financiranje nije bezuvjetno i isključivo prema potrebi zemalja. Drugim riječima, Svjetska banka postavlja određene uvjete i preduvjete koji moraju biti ispunjeni da bi zemlje, naročito one u razvoju, mogle koristiti financijska sredstva, što joj ujedno omogućuje implementiranje vlastite obrazovne agende. Baš kao i u slučaju OECD-a, Moutsios (2009) je mišljenja kako su ključna obilježja te agende sastavni dio neoliberalne politike, budući da uvjetovanjem financiranja ujedno provodi neoliberalne trendove poput decentralizacije školskog menadžmenta, slobode izbora škole, uključenosti privatnog sektora i plaćanja nastavnika ovisno o učinkovitosti. Štoviše, Small (2009) smatra kako, za razliku od ostalih organizacija, najveći izvor moći Svjetske banke pri promoviranju vlastite agende leži upravo u tome što je vjerojatno jedina organizacija koja raspolaže dovoljnim kapacitetima za provođenje istraživanja, financiranje i stvaranje obrazovne politike u jednom. No, prema Mandalu (2012), zemlje u razvoju s vremenom su počele odbijati politike Svjetske banke, zbog čega je bila primorana ublažiti svoj čvrsti neoliberalni pristup. Autor smatra kako se ta promjena manifestira u novijim projektima Svjetske banke, čiji se prioriteti temelje na učenicima, autonomiji, interaktivnost, sposobnosti funkcioniranja u društveno heterogenim grupama i stjecanju novih vještina tijekom života. Isto tako, naglašava se važnost dodatnih mogućnosti za učenje poput udaljenog učenja i korištenja modernih tehnologija i partnerstva, kako bi novostečene vještine pomogle građanima pri boljoj prilagodbi uzastopnim promjenama i tržištu rada. Osim toga, da bi ponovno ojačala svoj utjecaj u zemljama u razvoju, Rutkowski (2007) spominje kako je, osim tipičnih, skupih kredita, Svjetska banka počela davati i blaže, koncesijske kredite koji se djelomično sastoje od bespovratnih sredstava, imaju niže kamatne stope i duže neaktivne periode.

Ipak, analizom literature, ustanovljeno je da prevladava mišljenje kako projekti Svjetske banke nisu uvijek uspješni kao što se očekuje. Postoje i brojna pitanja koja se, prema Yangu (2010), javljaju pri evaluaciji uspješnosti Svjetske banke u reduciranju siromaštva, uzevši u obzir da utjecaj na obrazovnu pomoć pri reduciranju siromaštva nije jednak za sve zemlje, pri čemu mnoge pokazuju vrlo niske ili statistički neznačajne rezultate. No, usprkos dijelu istraživanja

koja osporavaju njezin doprinos, Rutkowski (2007) tvrdi kako Svjetska banka i dalje smatra kako njezina financijska sredstva itekako poboljšavaju obrazovne sustave diljem svijeta, zbog čega inzistira na svojoj ulozi financiranja obrazovanja u svrhu smanjenja siromaštva, i to na način stvaranja obrazovane radne snage koja zna kako iskoristiti znanje i ostati konkurentnom.

#### 2.4.1.3. WTO

Svjetska trgovinska organizacija (WTO) je organizacija koja se brine o globalnim pravilima čija je funkcija osigurati slobodnu i neometanu međunarodnu trgovinu (World Trade Organization, n.d.). Za razliku od Svjetske banke, njezin glavni cilj nije kreditiranje zemalja, već poticanje vlada na ukidanje propisa koji onemogućuju globalnu trgovinu, kao i na otvaranje domaćih tržišta kako bi se omogućio protok kapitala. U skladu s time, Moutsios (2009) tvrdi kako WTO pokušava stvoriti otvoreno globalno tržište u obrazovanju, a neki od okolinskih faktora koji mu to omogućuju su: *omasovljenje obrazovanja* u svim njegovim fazama, *nedovoljna financijska sredstva država* za snošenje troškova obrazovnih usluga, i *nova tehnologija* zbog koje je moguće širiti znanje i van nacionalnih okvira.

Ono što WTO razlikuje od organizacija poput Svjetske banke, UNESCO-a i OECD-a je, prema Vergeru (2009), to što WTO sustav nema konkretnu obrazovnu agendu koju promiče, već obrazovanje vidi samo kao jednu od usluga za čiju se slobodnu trgovinu zalaže. Odnosno, definira ga kao jednu od dvanaest *uslužnih djelatnosti* pod okriljem GATS-a, Općeg sporazuma o trgovini i uslugama (Small, 2009). GATS je jedan od glavnih sporazuma WTO-a koji teži stvaranju otvorenih sustava i trgovinskih pravila temeljenih na otvorenim nacionalnim granicama, kao i uklanjanju svih oblika protekcionističkih mjera u međunarodnim trgovinskim odnosima (Kranjec, 2005). Prema GATS-u, postoje četiri različita obrazovna modela ponude koji omogućavaju svojevrsnu trgovinu obrazovanjem, a to su:

- a) *prekogranično pružanje usluga*: pružanje obrazovnih usluga u drugoj državi bez fizičke prisutnosti korisnika – udaljeno učenje, virtualne obrazovne ustanove, obrazovni softveri, *online* tutorstvo i testiranja tutora iz druge države);
- b) *korištenje usluga u inozemstvu*: pružanje obrazovnih usluga u drugoj državi, no za razliku od prošlog modela, ovaj podrazumijeva fizičku prisutnost korisnika – studiranje u inozemstvu;

- c) *komercijalna prisutnost*: franšize ili odjeli neke međunarodne škole pokrenute u nekoj drugoj državi – npr. privatne obuke Microsofta i CISCO-a;
- d) *prisutnost fizičkih osoba*: predavači, nastavnici i znanstvenici putuju kako bi radili u drugoj državi (Buenaventura, 2013; Saner i Fasel, 2003).

No, iako WTO aktivno promiče svoju agendu, Verger (2009) smatra kako njezin utjecaj ipak nije apsolutan niti su učinci na nacionalne obrazovne politike uvijek izravni. Kao primjer spominje činjenicu kako će velik broj zemalja pristati na određeni stupanj liberalizacije obrazovanja ako im to omogući postizanje trgovinskih ciljeva, no navodi kako često dolazi do otpora unutar same države, pa tako pojedini nevladini akteri mogu stvoriti određeni pritisak na vladu kako te promjene u odredbama ne bi bile ostvarene. Neki od tih aktera su, prema Vergeru (2009), sindikati nastavnika i sveučilišni savezi koji su, iako ne posjeduju formalnu moć donošenja odluka u kontekstu međunarodnih trgovinskih pregovora, u više navrata uspješno blokirali stvaranje globalne trgovine u području obrazovanja.

#### 2.4.2. Uloga države

Dok se s jedne strane nalaze akteri koji aktivno utječu na trendove u obrazovanju i pokušavaju ih implementirati u što više država, s druge su strane donositelji odluka, odnosno vlade koje te trendove prihvaćaju i primjenjuju. Osim što su autori prepoznali važnost definiranja mehanizama pomoću kojih ti akteri šire svoje utjecaje, razvila se rasprava i oko pitanja zašto zemlje prihvaćaju globalne trendove i kako se ti trendovi manifestiraju u odnosu na kontekstualne uvjete različitih zemalja.

Vlade usvajaju globalne obrazovne politike iz različitih razloga. Osim što ih je potrebno definirati, važno je napraviti ključnu razliku između motiva razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. Kada je riječ o razlozima zbog kojih zemlje u razvoju usvajaju globalne odluke, Verger i sur. (2012) ističu kako je vrlo važno uzeti u obzir njihovu učestalu ovisnost o stranim stručnjacima, informacijama i izvorima financijskih sredstava. Napominju kako su u tim zemljama daleko prisutniji vanjski akteri koji im, zbog svojih financijskih kapaciteta, postavljaju prioritete i smjernice. Stoga, ako se uzme u obzir da su te zemlje sklone intenzivnom vanjskom pritisku, može se zaključiti kako iza dobrovoljnog usvajanja reformi zapravo često stoje sheme uvjetovane pomoći. Kao primjer sheme uvjetovane pomoći, Steiner-Khamsi (2006) ističe kredite Svjetske banke koji su državi omogućeni tek nakon što pristane na usvajanje

njezinih reformi. Ipak, iako postoji mnogo pokazatelja koji ukazuju na to da zemlje, naročito one u razvoju, usvajaju globalne politike zato što su uvjetovane ili ih vežu ugovori, Verger (2014) tvrdi kako u posljednje vrijeme sve više donositelja odluka svojevolumno usvaja globalne odluke. S time se slaže i Steiner-Khamsi (2006), što je vidljivo u tvrdnji kako provoditelji razvojnih istraživanja često zanemaruju dublju analizu posuđivanja obrazovnih politika, zbog čega se njihovo implementiranje često pogrešno stavlja u kontekst prisile i nametanja.

Jedan od mogućih, logičkih povoda zbog čega vlade odlučuju svojevolumno implementirati obrazovne politike prisutne u drugim zemljama je taj da te politike uistinu funkcioniraju. Odnosno, očekivani je zaključak kako vlade usvajaju one politike čiji su rezultati pokazali pozitivan trend u drugim zemljama. No, Verger i sur. (2012) navode kako bi to značilo da su donositelji odluka potpuno informirani akteri koji svjesno odabiru najbolje i međunarodno testirane opcije čiji je ishod isključivo unapređivanje obrazovnog sustava. Ipak, takvo što smatraju nemogućim jer se za mnoge trendove i dalje ne zna sa stopostotnom sigurnošću funkcioniraju li i pod kojim uvjetima. Mnogi se stručnjaci slažu s mišljenjem kako donositelji odluka implementiraju te prijedloge ne zato što *znaju*, već zato što *smatraju* da su djelotvorni i da bi mogli odgovarati obrazovnom, političkom i ekonomskom kontekstu njihove zemlje. Stoga, Verger i sur. (2012) ističu kako postoje različiti motivi vlade za dobrovoljnu implementaciju obrazovnih politika, što su potom i sumirali u sljedeće četiri kategorije: dobro oblikovane i distribuirane ideje, globalni status i deterritorijalizacija, selektivni izbor globalnih obrazovnih politika, i instrumentaliziranje globalne obrazovne politike:

- *Dobro oblikovane i distribuirane ideje*: Prema analizi autora, vlade najčešće usvajaju one programske ideje koje su pažljivo definirane. Budući da su ostali akteri toga itekako svjesni, ulažu puno truda i resursa u kreiranje i samu diseminaciju ideja putem izdavanja izvješća, znanstvenih radova, seminara, radionica, i sl. Osim što vode računa o tome jesu li ideje empirijski vjerodostojne, koherentne i uvjerljive, odnosno, jesu li postavljene tako da adekvatno lociraju i dijagnosticiraju probleme i uzroke te pružaju gotova rješenja, Verger (2009) dodaje kako akteri uzimaju u obzir i činjenicu da donositelji odluka nisu skloni rizicima. Drugim riječima, formuliraju ih tako da djeluju kao najbolje ostvarivo rješenje i kombiniraju s već isprobanim praksama, vodeći računa o pozitivnom odjeku u ideološkom okruženju te zemlje.
- *Globalni status i deterritorijalizacija*: Autori tvrde kako su donositelji odluka skloniji preuzimati one politike koje su već implementirane na globalnoj razini jer je status

*globalnog*, kao i aktera koji ga promiču, najčešće percipiran kao prestiž. Kao primjer se navodi opravdana pretpostavka kako će u većini zemalja, usprkos jednakom obrazovanju i stajalištima, mišljenje stručnjaka koji radi u Svjetskoj banci imati veći odjek nego mišljenje stručnjaka koji radi na lokalnom sveučilištu. Stoga, vjerojatnost da će se određena politika implementirati na globalnoj razini utoliko je veća ako je usvoji međunarodna organizacija čije je djelovanje također globalno. Kad je u pitanju odabir zemalja od kojih se posuđuje obrazovna politika, Sharon Werning Rivera (2004; prema Steiner-Khamsi, 2006) tvrdi kako je prestiž tih zemalja ponovno jedan od ključnih kriterija, čime misli na njihovu geostratešku važnost i uspješnost. Drugim riječima, veća je vjerojatnost da će određena zemlja preuzeti pojedine aspekte obrazovne politike od druge zemlje ako se uz njezino ime veže status sile ili prestiža.

- *Selektivni izbor globalnih obrazovnih politika*: Postoje situacije kada se obrazovni sustav ne smatra dovoljno djelotvornim ili je prisutno opće nezadovoljstvo obrazovnim sustavom. Razlozi tome mogu biti različiti, poput novih očekivanja od obrazovanja, rotiranja političkih opcija na vlasti, ili pak negativnih rezultata vanjske procjene. Prema autorima, u tim okolnostima donositelji odluka kao najrazumniji potez često vide uvođenje rješenja koja već funkcioniraju u nekom drugom okruženju, a kao najučestaliji primjer navode se mnoge vlade koje su istovremeno počele implementirati nove obrazovne politike uslijed negativnih rezultata vanjske procjene (npr. PISA koja je svojim testovima uspjela stvoriti dojam hitne potrebe za reformom čak i u zemljama poput Švicarske i Njemačke). No, u tim se situacijama najčešće biraju rješenja aktualna u zemljama s kojima je moguća usporedba, odnosno, gdje postoji geografska, povijesna ili kulturološka bliskost, što potvrđuje i Sharon Werning Rivera (2004; prema Steiner-Khamsi, 2006).
- *Instrumentaliziranje globalne obrazovne politike*: Kada je riječ o instrumentaliziranju, zapravo se misli na korištenje obrazovne politike u različite svrhe koje nisu nužno povezane sa samom kvalitetom obrazovnog sustava. Kao primjer jedne takve funkcije globalne obrazovne politike može se navesti smanjivanje troškova. Odnosno, autori navode kako donositelji odluka često ne raspoložu s dovoljno financijskih sredstava za identificiranje problema i pronalazak njihovih rješenja (ili ih jednostavno ne žele utrošiti na analizu), zbog čega posežu za gotovim prijedlozima koji već djeluju u drugim zemljama. Situacije kada obrazovna politika služi kao instrument, javljaju se i kada donositelji odluke žele uvesti promjene, no nailaze na otpor unutar same države. Naime, uzevši u obzir kako je status



prestiza često presudan faktor pri preuzimanju određenih programskih ideja, posuđivanjem prestižnih obrazovnih politika donositelji odluka stječu veći kredibilitet unutar svoje zemlje, što im potom omogućuje veću moć pri donošenju budućih odluka. Nadalje, autori tvrde kako globalna obrazovna politika ne mora služiti isključivo za stvaranje boljeg obrazovnog sustava, već i za postizanje drugih, neobrazovnih ciljeva. Primjerice, neki je donositelji odluka usvajaju kako bi pritom osigurali sredstva financiranja, no, kada ih dobiju, reforme su često prilagođene njihovim agendama. Stoga, često se ne diseminiraju globalne politike, već sam govor o njima. To potvrđuje i Bano (2008) sa svojim primjerom pakistanske vlade koja javno-privatna partnerstva nije usvojila zato što je vlada uistinu htjela surađivati s privatnim sektorom, već zato što je preuzimanje te strategije za Generala Musharrafa 2000. godine značilo osvajanje željenog međunarodnog priznanja. Budući da se vlada nije angažirala oko partnerstva, ona nisu mogla rezultirati potrebnim ishodima. Brans (2011) isto tako navodi uvođenje općeg sekundarnog obrazovanja u Ugandi, što je zapravo bila politička odluka kojom su se mobilizirali glasovi roditelja prije izbora, no nakon pobjede, ta se reforma nije provela na predstavljeni način jer nije bilo dovoljno financijskih sredstava namijenjenih za provedbu.

Ipak, važno je ponovno napomenuti kako globalizacijski trendovi ne mogu djelovati na isti način u svakoj zemlji, budući da svaka zemlja drugačije usvaja pojedine politike i promjene. Jedna od kritika analizama posuđivanja obrazovne politike je ta što se te politike često shvaćaju kao isključivo posuđen, gotov produkt, što Steiner-Khamsi (2004; prema Robertson, 2012) smatra pogrešnim. Baš naprotiv, mišljenja je kako ih se treba proučavati kao diskurse koji se u lokalnom okruženju adaptiraju, modificiraju, opiru, te sa sobom nose stvarne posljedice koje je teško unaprijed odrediti, s čime se slažu i Verger i sur. (2012). Naime, usprkos velikom dijelu zemalja koje usvajaju brojna obilježja globalne obrazovne politike, autori tvrde kako je ta implementacija uvjetovana i brojnim unutarnjim faktorima poput ekonomskih, političkih i kulturalnih obilježja, zbog čega ih nije moguće u potpunosti izjednačavati. Drugim riječima, usvojena se obrazovna politika razlikuje od države do države jer su neke ideje modificirane, zanemarene ili pak odbijene, dok su neka obilježja različito interpretirana tijekom analize dokumenata i potom rekontekstualizirana. Da su posljedice implementacije nepredvidive zbog prilagodbe novoj ideologiji, društvenom kontekstu ili nekom drugom obilježju, potvrđuje i Ball (2011), koji smatra kako može čak doći i do neplaniranih posljedica ako se te različitosti ignoriraju. Budući da se društveni kontekst često ne uzima u obzir pri preuzimanju reformi, Verger i sur. (2012) identificirali su četiri glavna uzroka zbog čega implementacija globalne

obrazovne politike može biti problematične prirode, naročito u zemljama u razvoju. Riječ je o: resursima, politici, kulturalnim obilježjima, i hijerarhiji.

- *Resursi*: Dok su mnoge reforme djelotvorne u reguliranim, dobrostojećim obrazovnim sustavima, velik broj zemalja u razvoju ne posjeduje primjerene materijale, opremu i ljudske resurse pomoću kojih bi mogle implementirati skupe i tehnički zahtjevne globalne obrazovne reforme. Budući da njihovi standardi ne odgovaraju zahtjevnosti reformi, autori tvrde kako je njihova pravilna provedba onemogućena, što potvrđuje i sam Verger u svom samostalnom radu (2012), gdje tvrdi kako nije moguće provoditi jednake reforme u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju. Naime, zemljama s adekvatnim zakonodavnim okvirom omogućena je učinkovita implementacija regulativnih promjena potrebnih za usvajanje reformi, što ne vrijedi i za zemlje u razvoju gdje ta implementacija zahtjeva određenu, rijetko zadovoljenu razinu ljudskih i materijalnih resursa<sup>10</sup>.
- *Politika*: Prema autorima, političke su ideologije također jedan od ključnih razloga zbog čega globalna obrazovna politika nije na jednak način primijenjena u različitim državama. Odnosno, kada dođe do prijedloga koji se trebaju usvojiti, ideologije predstavljaju ključan filter zbog kojeg važne političke figure ili nastavnički sindikati imaju dovoljnu moć blokirati ili modificirati određenu reformu. Takvo što je vidljivo i u ranije navedenom primjeru iz samostalnog rada Vergera (2009), a riječ je o pojedinim odredbama WTO-a koje su nadležna resorna ministarstva željela usvojiti, no blokirali su ih sindikati i sveučilišta.
- *Kulturalna obilježja*: Kako kulturalna obilježja u svim reformama imaju veliku ulogu, tako je i u slučaju obrazovanja. Autori navode kako je u nekim zemljama duboko ukorijenjen stav o javnom dobru, zbog čega im je puno teže npr. privatizirati pojedine aspekte obrazovanja. S druge strane, u zemljama gdje postoji svojevrsni društveni elitizam, globalna obrazovna politika nailazi na puno manje zapreka pri implementaciji privatizacije jer je već donekle prihvaćena nejednaka kvaliteta obrazovanja za pojedine skupine ljudi. Kao istaknuti primjer zemlje gdje je taj elitizam prisutan, spominje se Indija (Luthra i Mahajan, 2013; Muralidharan, 2006).

---

<sup>10</sup> No, Verger i sur. (2012) navode kako bi vlade morale biti svjesne vlastitih kapaciteta prilikom prihvaćanja globalnih obrazovnih politika, što je također potrebno uzeti u obzir.

- *Hijerarhija*: Autori navode kako su globalne obrazovne reforme često osmišljene bez suradnje s nastavnicima, ravnateljima i stručnim suradnicima, tj. praktičarima od kojih se očekuje uspješna provedba novih odluka u praksi. Zbog izostanka suradnje, te se promjene često smatraju kao nametnute s vrha, što otežava njihovu uspješnu implementaciju. To potvrđuje i Verger (2012), koji tvrdi kako nastavnici i sindikati mogu usporiti implementaciju reformi ako u nju nisu adekvatno uključeni.

Zaključno, uslijed pojave globalne mreže donositelja odluka, ključni akteri postaju i međunarodne organizacije. Iako se njihovi motivi i obrazovne agende međusobno razlikuju, većina se autora slaže s time kako su primarno usmjerene na ekonomski rast i razvoj, a temeljene na neoliberalizmu. Odgovor na pitanje zašto su međunarodne organizacije uopće postale ključne u kreiranju i diseminaciji globalnih trendova leži ponajviše u tome što nose status prestiža i znanja, ili pak pružaju mogućnost uvjetovanog kreditiranja poput Svjetske banke. S druge strane, vlade su te koje prihvaćaju globalne obrazovne trendove, a, kao što je vidljivo, razlozi su višestruki. Iako dominira mišljenje prema kojemu su ti trendovi uvijek nametnuti izvana, pojedini autori ukazuju na to kako to ne mora uvijek biti slučaj. Vlade često uvode promjene u obrazovnoj politici svojevolumno, no ti se trendovi različito manifestiraju zbog različitih kontekstualnih uvjeta. Ipak, uzevši u obzir da ti uvjeti često nisu primjereni novim reformama i da se ne prilagođava uvijek svaki aspekt tih reformi, autori ističu kako se određene promjene mogu realizirati i na nepoželjan način.

Kada su u pitanju konkretni primjeri globalne obrazovne politike u kojima se utjelovio spoj utjecaja međunarodnih organizacija i dobrovoljnog pristanka vlade na njihovo usvajanje, autori ističu različite sporazume, testiranja, deklaracije i manifestacije. Neki od njih bit će obrađeni u sljedećem poglavlju.

## 2.5. Manifestacije globalne obrazovne politike

Iako prilikom procesa implementacije lokalni faktori djelomično izmjenjuju pojedine reforme, zbog čega ne djeluju uvijek kao početni globalni trend, Dahlström i Lemma (2015) tvrde kako mašineriju globalne obrazovne agende, između ostalog, održava ideja „*one-size-fits-all*“ (jedna veličina odgovara svima). Odnosno, globalna obrazovna reforma podrazumijeva primjenu jednakog trenda u više država, usprkos nepremostivim različitostima. Tako se počeo

stvarati i niz utjecajnih sporazuma, ciljeva, usporedbi i testiranja, čija je svrha zajedničko ili pojedinačno unapređenje obrazovnih sustava mnogih zemalja.

Shodno tome, kao jedan od važnijih primjera navodi se stvaranje Europskog prostora visokog obrazovanja, uslijed čega je došlo i do Bolonjske deklaracije. Prema Europskoj komisiji (n.d.), Bolonjski proces predstavlja zajednički, europski projekt u kojem sudjeluju mnogi akteri, a čiji je cilj restrukturirati visoko obrazovanje tako da se podijeli u tri ciklusa (preddiplomski, diplomski i poslijediplomski studij), osigura jača kontrola kvalitete i omogući lakše priznavanje kvalifikacija i razdoblja studiranja. Dok Bolonjska deklaracija podrazumijeva sporazum kojeg izravno sklapaju vlade pojedinih zemalja, međunarodne organizacije također promoviraju strategije koje nisu u tolikoj mjeri formalne. Primjerice, trenutno je aktualna Obrazovna strategija 2020, desetogodišnja strategija Svjetske banke čiji je naglasak na učenju dostupnom svima, a temelji se na konzultacijama s vladama, razvojnim partnerima, istraživačima, nastavnicima i studentima iz preko 100 zemalja (The World Bank, n.d.).

No, najznačajnijim sporazumima smatraju se Obrazovanje za sve (EFA) i Milenijski razvojni ciljevi, a koji su trajali do kraja 2015. godine. Dok su ti sporazumi bili usmjereni na zemlje u razvoju čiji je glavni cilj bio svima omogućiti jednak pristup obrazovanju, u razvijenim se zemljama najznačajnijim primjerom smatra PISA, poznato testiranje koje je u kratkom periodu steklo kredibilitet u većini zemalja. Uzevši u obzir njihovu širinu utjecaja i činjenicu da predstavljaju idealan primjer utjelovljenja zajedničkog djelovanja vlada i međunarodnih organizacija, u daljnjem će se tekstu detaljnije prikazati koncepti Obrazovanja za sve i PISA istraživanja.

#### 2.5.1. Obrazovanje za sve

Pokret Obrazovanje za sve (eng. *Education for All* - EFA) globalni je projekt koji je poticao države potpisnice na pružanje kvalitetnog općeg obrazovanja svoj djeci, mladima i odraslima, a 2015. godina označavala je kraj projekta, uslijed kojega je misija trebala biti postignuta. Uz doprinos UNICEF-a, Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) i Svjetske banke, UNESCO je, kao vodeća agencija, bio zadužen za koordinaciju međunarodnih pokušaja vlada, razvojnih agencija, nevladinih organizacija, i medija kako bi se ostvarili EFA ciljevi. Taj je pokret započeo 1990. godine na Svjetskoj konferenciji o obrazovanju za sve, a zemlje sudionice

jednoglasno su prihvatile poziv na stvaranje općeg primarnog obrazovanja, kao i drastičnog reduciranja nepismenosti do kraja desetljeća (UNESCO, n.d.).

Tu je viziju 1990-ih godina karakteriziralo pet ključnih elemenata: fokus na opće obrazovanje, uključivanje novih investitora u opće obrazovanje, mobilizacija novih resursa, mobilizacija afilijacija s brojnim partnerima, i unaprijeđeno shvaćanje socioekonomskog konteksta obrazovanja i razvoja (Lewin, 2007). Budući da su ti ciljevi bili dosta široko definirani i da su zahtijevali značajnu količinu truda, do kraja je 1990-ih godina, prema Burnettu i Felsmanu (2012), postalo očito kako je u tom zajedničkom pokušaju ostvaren vrlo mali napredak. Stoga, 2000. je godine došlo do ponovnog uspostavljanja EFA ciljeva. Točnije, zemlje su se okupile na Svjetskom obrazovnom forumu i po drugi put potvrdile svoju posvećenost sporazumu Obrazovanje za sve, identificirajući šest ključnih obrazovnih ciljeva koje bi trebale postići do kraja 2015. godine (UNESCO, n.d.). Prema Lewinu (2007), središnja agenda obnovljene deklaracije nastavila se koncentrirati na sveopću dostupnost primarnog obrazovanja, a Goldstein (2004) kao fokus dodaje i rješavanje spolnih, klasnih i etničkih razlika, kao i smanjivanje razine nepismenosti odraslih.

Preciznije, EFA ciljevi bili su sljedeći:

1. Proširiti i unaprijediti opću njegu i obrazovanje u ranom djetinjstvu, posebice za najosjetljiviju i najugroženiju djecu.
2. Osigurati da do 2015. godine sva djeca (osobito djevojčice, ugrožena djeca, i djeca nacionalnih manjina) imaju pristup kvalitetnom, obveznom, i besplatnom primarnom obrazovanju kojega će potom i završiti.
3. Osigurati da se potrebe svih mladih i odraslih za učenjem mogu ispuniti putem svima dostupnog pristupa prikladnim programima za učenje i stjecanje vještina.
4. Postići 50 % višu razinu pismenosti odraslih do 2015. godine (naročito za žene) i ravnopravan pristup obrazovanju (odnosno, osnovnom obrazovanju i nastavljanju školovanja) za sve odrasle osobe.
5. Eliminirati spolne razlike pri uključenosti u primarno i sekundarno obrazovanje do 2005. godine te postići spolnu jednakost u obrazovanju do 2015. godine, s fokusom na osiguravanje potpunog i jednakog pristupa obrazovanju te uspjeha u kvalitetnom općem obrazovanju za djevojčice.
6. Unaprijediti sve aspekte kvalitete obrazovanja i osigurati izvrsnost za sve, kako bi svi mogli postići prepoznate i mjerljive obrazovne ishode, naročito one koje se odnose na pismenost, računanje i ključne životne vještine (UNESCO, n.d.).

Nakon što su se ustanovili EFA ciljevi, Lewin (2007) navodi kako su se iste te godine proglasili i Milenijski razvojni ciljevi, čime je došlo do međusobnog nadopunjavanja i produbljenja obrazovnih agenda. Od ukupno osam Milenijskih ciljeva, samo su se dva izravno odnosila na obrazovanje. No, UNESCO (n.d.) tvrdi kako ni jedan cilj od preostalih šest nije mogao biti postignut bez kontinuiranog investiranja u obrazovne sustave zemalja potpisnica:

1. *Milenijski cilj 2*: Postići opće primarno obrazovanje i osigurati svoj djeci, podjednako muškoj i ženskoj, mogućnost završetka osnovne škole do 2015. godine;
2. *Milenijski cilj 3*: Promicati jednakost spolova i osnaživati žene, te eliminirati spolnu nejednakost u primarnom i sekundarnom obrazovanju ako je moguće do 2005. godine (no ne kasnije od 2015. godine) (Lewin, 2007).

Što se tiče same uspješnosti, mišljenja autora prilično su podijeljena. Budući da se potpuna analiza mogla raditi tek nakon 2015. godine, o pravim će se rezultatima moći tek naknadno raspravljati. Ipak, neki su se pokazatelji već mogli iščitati i tijekom samog trajanja navedenih sporazuma pa tako Burnett i Felsman (2012) tvrde kako je period između 2000. i 2010. godine bio obilježen značajnim napretkom u nekim od najsiromašnijih zemalja<sup>11</sup>. No, usprkos tome, autori smatraju kako je praćenje napretka uvelike otežano zbog nepreciznosti u definiranju pojedinih EFA ciljeva, s čime se slažu i drugi autori poput Lewina (2007; 2011) i Goldsteina (2004).

#### 2.5.2. PISA

PISA istraživanje je međunarodno ispitivanje obrazovnih ishoda u području matematike, čitanja i prirodnih znanosti koje provodi OECD svake tri godine, a uključuje oko pola milijuna petnaestogodišnjih učenika iz 70-ak zemalja različitih razina dohotka. Testiranja su započela 2000. godine, a ujedno se smatraju i najopsežnijima jer, osim samog ispita, PISA skuplja kontekstualne informacije o učeniku, školi, obrazovnom sustavu, kao i o zanimanju te obrazovanju roditelja. Svrha tih informacija je identificiranje faktora koji su povezani s kvalitetom i kvantitetom obrazovnih ishoda (OECD, 2015).

---

<sup>11</sup> Navode se podaci koji govore kako se, usprkos sve većoj populaciji školske dobi, broj djece isključene iz obrazovanja upola smanjio u južnoj te zapadnoj Aziji, dok se u sub-saharskoj Africi smanjio za trećinu (Burnett i Felsman, 2012).

Prema Breakspearu (2014), PISA testiranje predstavlja svojevrsni odmak u odnosu na prijašnje OECD-ove evaluacije jer procjenjuje obrazovne sustave na temelju uspješnosti učenika u savladavanju onih vještina koje se smatraju ključnima u daljnjem razvoju i odrasloj dobi, a naročito u kontekstu globalizacije i rastuće ekonomije znanja. Štoviše, Baird i sur. (2011) navode kako PISA ne ispituje ono što je naučeno, već što učenici mogu učiniti s rezultatom svog učenja. Drugim riječima, sadržaj PISA testiranja nije usko povezan sa školskim kurikulumom, već se koncentrira na znanje i vještine koje bi se trebale steći tijekom obrazovanja, neovisno o razlikama između školskih kurikuluma. No, kako sadržaj i metode po kojima učenici uče u školama ipak neizravno utječu na razinu njihove uspješnosti na PISA testiranju, Baird i sur. (2011) tvrde kako to, s druge strane, OECD-u daje informacije o kvaliteti obrazovnih sustava pojedinih zemalja.

Iako je započelo tek 2000. godine, PISA testiranje je već tada uspjelo steći vrlo visoki status u javnim i političkim raspravama o kvaliteti obrazovnih sustava. S vremenom, sve je više država prihvaćalo PISA-u kao globalno mjerilo uspješnosti i napretka obrazovnih sustava. Kako je PISA postala legitiman izvor informacija o njihovoj uspješnosti, ujedno je stekla i legitimitet koji joj omogućuje definiranje problema obrazovne politike, kriterija za prosuđivanje kvalitete, točaka koje zahtijevaju poboljšanje, te preporuka za posuđivanje reformi. Drugim riječima, zahvaljujući stečenom legitimitetu, PISA je počela pružati vladama smjernice kako poboljšati uspješnost obrazovnih sustava i učiniti ih konkurentnijima, te je time ujedno postala moćnim političkim instrumentom (Breakspear, 2014; Froese-Germain, 2010).

Kada su u pitanju obilježja koja PISA-u čine snažnim instrumentom u oblikovanju obrazovne politike zemalja, Froese-Germain (2010) navodi sljedeće:

- a) *orijentiranost prema obrazovnoj politici*: zbog prikladnog dizajna i metode izvještavanja, vlade mogu lako izvlačiti *lekcije* i primijeniti ih u svojim rješenjima;
- b) *kontekstualizacija OECD-ovih obrazovnih indikatora*: informacije o učenicima, njihovom okruženju i obrazovnim sustavima dobivene su na temelju obrazovnih indikatora;
- c) *široka geografska pokrivenost*: sudjelovati mogu mnoge zemlje, neovisno o tome jesu li članice OECD-a;
- d) *redovitost i pravilnost testiranja*: čime je zemljama omogućeno praćenje vlastitog napretka.

Drugim riječima, OECD je, pomoću PISA-e, zemljama omogućio sudjelovanje u univerzalnom testiranju čiji rezultati pružaju presjek stanja svih obrazovnih sustava prema relevantnim indikatorima. Budući da se odvija u pravilnim intervalima i rezultira iscrpnim izvještajima, zemlje mogu raditi međusobne usporedbe, jednostavnije locirati segmente obrazovnog sustava koji zahtijevaju promjene, lakše tražiti nova i primijeniti već gotova rješenja, te kontinuirano pratiti svoj napredak. No, s obzirom na činjenicu kako javnost rijetko kada preispituje preciznost PISA rezultata, Breakspear (2014, str. 6) smatra kako „PISA indikatori postaju *leće* kroz koje shvaćamo naše obrazovne sustave“. Odnosno, ako obrazovni sustav određene zemlje postigne visoke rezultate na testiranju, smatra se kako bi njezina obrazovna politika trebala služiti kao primjer ostalima, dok se oni parametri koje PISA ne uključuje sve više zanemaruju.

Iako su zemlje, zahvaljujući PISA istraživanjima, vrlo često uspješno locirale mane svojih obrazovnih sustava, pojedini autori smatraju kako korištenje PISA indikatora može dovesti do neželjenih rezultata. Takayama (2015) tvrdi kako je vjerodostojnost PISA-e na globalnoj razini ozbiljnije preispitana nakon što je grupa obrazovnih istraživača i stručnjaka, uključujući i Sahlberga, otvorenim pismom pokrenula raspravu o vjerodostojnosti njezina utjecaja. U svom oglednom radu, Takayama je dao presjek te rasprave stručnjaka, a najveće kritike usmjerene su prema:

- pretjeranom oslanjanju na *standardizirano testiranje*, što je rezultiralo sužavanjem kurikuluma na one sadržaje čiji su ishodi mjerljivi;
- *rangiranju zemalja prema rezultatima testiranja*, što je navelo mnoge vlade na poduzimanje mjera kratkoročnih učinaka i uvođenje loše osmišljenih reformi kako bi ostvarili bolje rezultate u odnosu na ostale, a što ne može pozitivno utjecati na obrazovni proces;
- promoviranju testiranja s pitanjima na zaokruživanje i predavanjima koja odgovaraju tom tipu procjene znanja, što nastavnicima ostavlja *manje autonomije*;
- *administriranju testova* bez adekvatnih demokratskih mehanizama koji bi osigurali transparentnost.

Ipak, neovisno o kritikama, Takayama (2015) navodi kako mnogi autori PISA-u vide ključnom u generiranju velikog broja korisnih informacija, a kao prednost se ističe i njezino prepoznavanje te isticanje zemalja poput Finske i Kanade, gdje se odvijaju poželjni, alternativni pokreti obrazovnih reformi. Usprkos prednostima i izazovima te različitim viđenjima uloge PISA-e, Breakspear (2014) je mišljenja kako je PISA važna kao jedan od resursa za donošenje



obrazovnih odluka, no da razmjer njezine trenutne uloge može stvoriti neplanirane posljedice u procesu implementiranja reformi. Drugim riječima, mišljenja je kako PISA može omogućiti pouzdano i korisno mjerenje učenikovih vještina u matematici, pismenosti i prirodnim znanostima, no zbog pojednostavljivanja faktora važnih za analizu, trenutno ne može adekvatno prezentirati šire ciljeve i svrhe obrazovnih sustava.

\*\*\*\*\*

Zaključno, PISA istraživanje i ciljevi Obrazovanja za sve konkretni su primjeri kako se globalizacija manifestira u obrazovnoj politici, iako se njihove svrhe, akteri, ciljne skupine i metode razlikuju. Dok su prije samo nekoliko desetljeća zemlje bile puno zatvorenije, a njihove su se vlade smatrale jedinim autoritetima u stvaranju obrazovne politike, s vremenom je došlo do otvaranja nacionalnih granica i intenzivnije suradnje u različitim sferama. Kako je u središtu zbivanja bila trgovina, zemlje su se najviše koncentrirale na mobilnost materijalnih resursa. No, budući da je globalizacija zahvaćala mnoge aspekte funkcioniranja, kako zemalja, tako i građana, s vremenom se pomisao na otvaranje nacionalnih granica počela povezivati s mobilnosti ljudi, znanja, korisnih informacija i trendova. Jedna od sfera gdje su se počeli pojavljivati globalni trendovi i vanjski akteri je i obrazovanje, odnosno obrazovna politika. Uslijed globalizacije, došlo je i do stvaranja transnacionalnog obrazovnog prostora gdje su zemlje dobile priliku za međusobno razmjenjivanje praksi, problema i rješenja, što je ujedno pružilo više prostora različitim akterima koji su iskazali interes za obrazovanje. Zahvaljujući deterritorijalizaciji obrazovanja i stečenom globalnom statusu, vanjski su akteri također počeli širiti vlastite analize obrazovnih sustava, prijedloge i gotova rješenja, kao i financijske programe pomoći. Među njima su se najviše isticale međunarodne organizacije koje su različitim mehanizmima vršile sve veći utjecaj na vlade mnogih zemalja čiji obrazovni sustavi nisu bili dovoljno učinkoviti. Iako su neke zemlje prihvaćale globalne reforme jer je njihova implementacija predstavljala preduvjet za kreditiranje, neke su ih zemlje usvajale svojevrijem. Kao jedan od razloga ističe se i status prestiža međunarodnih organizacija, zbog kojega su percipirane kao najstručniji izvor spoznaja i informacija o obrazovnim sustavima. S obzirom na svoj utjecaj, ujedno su promovirale vlastitu agendu koja je, prema mnogim autorima, bila neoliberalno orijentirana. Usmjerenje međunarodnih organizacija prema neoliberalizmu

ponajviše se može vidjeti u aktivnom promicanju ideja koje svoja rješenja vide u tržištu i tržišnim mehanizmima, privatnom sektoru i sužavanju domene u kojoj djeluje vlada.

Štoviše, Robertson (2015) tvrdi kako je neoliberalizam kao doktrina sastavni dio DNA koda globalne obrazovne reforme, a u ovom se radu može vidjeti kako se s time slažu i mnogi drugi autori. Iako kod većine autora nije definirana uzročno-posljedična veza između globalizacije i neoliberalizma, možemo je promatrati na više načina. Naime, nastanak globalizacije može biti neovisan o neoliberalizmu, tj. Može se pretpostaviti kako bi globalizacija postojala i u slučaju neke druge ekonomsko-političke doktrine, samo bi se drugačije manifestirala. S druge strane, može se reći kako bi sam nastanak globalizacije mogao biti uvjetovan nastankom neoliberalizma koji je, otvaranjem granica i nacionalnih ekonomija, globalizacijskom procesu omogućio zamah, zbog čega su se globalizacija i neoliberalizam razvijali na zajedničkim temeljima i viđenjima društva. Treće viđenje može pak pretpostaviti kako se neoliberalizam razvio na temeljima globalizacijskog procesa koji obuhvaća različite doktrine, pravce i perspektive te svakoj pruža jednaku priliku, no temeljne postavke globalizacije u najvećoj su mjeri odgovarale doktrini neoliberalizma koji je iskoristio priliku uslijed promjene svijesti u mnogim zemljama.

Kako god, veza između neoliberalizma i globalizacije je neosporiva, kao i utjecaj reformi koje nastaju u suradnji globalizacijskog procesa s neoliberalnim viđenjem javnog sektora. Jovanović i Eškinja (2008), na primjer, neoliberalizam vide kao pojavu koja je uslijedila nakon globalizacije. Odnosno, tvrde kako je uslijed globalizacijskog procesa došlo do razvoja tehnologija i tehničkih dostignuća koja se odnose na promet i prijevoz, slabljenje državnih regulativa te ukidanje administrativno-ekonomskih prepreka, što je rezultiralo stvaranjem otvorene ekonomije, karakteristične za neoliberalizam. Da bi manje razvijene zemlje također postale konkurentne na globalnom tržištu, prolazile su kroz tranziciju, odnosno ekonomsko-društveni proces tijekom kojega prelaze iz socijalističkog u kapitalistički ustroj. Ipak, uzevši u obzir da nisu sve tranzicijske zemlje u potpunosti prihvatile neoliberalna načela, odnosi države i tržišta variraju od zemlje do zemlje. No, željene slobode mobilnosti ipak su postignute, zbog čega se može reći kako je neoliberalna doktrina usvojena na globalnoj razini (Jovanović i Eškinja, 2008).

### 3. NEOLIBERALIZAM I OBRAZOVANJE

Neoliberalizam kao ekonomsko-politička doktrina ukratko je definiran u samom uvodu, no njegova je poveznica s globalnom obrazovnom politikom vidljiva tijekom cijeloga rada. Na temelju analize mnogih autora koji su svojim radovima doprinijeli proučavanju obrazovne politike, ustanovljeno je kako prevladava uvriježeno mišljenje koje u središte mnogih globalnih reformi stavlja neoliberalna načela, zasnovana na tržišnim rješenjima i uključivanju privatnog sektora. Kao što je već navedeno, te se globalne reforme oslanjaju na trendove poput novog javnog menadžmenta, privatizacije, decentralizacije, profesionalne odgovornosti nastavnika, alternativnih i ubrzanih programa osposobljavanja nastavnika i ravnatelja, slobode izbora škole, javno-privatnih partnerstva, vaučera, čarter škola, povećanog nadzora škola, digitalizacije učenja pomoću virtualnih škola, škola kao profitnih centara za poduzetnike, kvalifikacijskih testova, i shema uvjetovane pomoći<sup>12</sup>. Da bi se lakše shvatilo zašto i kako je do tih reforma došlo na globalnoj razini, potrebno je preciznije opisati neoliberalizam i prisutnost neoliberalizma u obrazovanju.

#### 3.1. Neoliberalizam

U ovom će se poglavlju približiti neoliberalna filozofija koja se temelji na snažnoj afirmaciji tržišta i *minimalnoj* državi. Fokus će biti stavljen na kontekst nastajanja današnje neoliberalne struje u ekonomiji i politici, vrijednosti za koje se neoliberalizam zalaže i aspekte egalitarnosti pristupa kojima se protivi. Osim toga, značajno mjesto zauzima i neoliberalni stav o načelu jednakosti te redefiniranje uloge države. Budući da je neoliberalizam i dalje vrlo kontroverzan pojam koji se često prikazuje ili kao isključivo loš ili isključivo dobar, gotovo da nema autora koji toj temi pristupa objektivno, bez da, suptilno ili ne, ukomponira i vlastiti stav prema neoliberalnoj doktrini. Osim stručnjaka koji se bave ekonomsko-političkom filozofijom i zauzimaju određeni stav na temelju detaljne analize svih aspekata neoliberalizma i protivnih teorija, mnogi autori koji pišu o neoliberalizmu često nisu eksperti u tom području pa ponekad dolazi do neutemeljenih tvrdnji, koje i dalje prevladavaju u mnogim radovima. Stoga, u

---

<sup>12</sup> Sheme uvjetovane pomoći ponajprije se vežu uz međunarodne organizacije, zbog čega su se definirale u kontekstu obrazovne politike.

pokušaju objektivnog prikazivanja neoliberalizma, značajni dio ovog poglavlja prikazivat će različite stavove autora o različitim pitanjima te ih međusobno suočavati.

Prema Jovanoviću i Eškinji (2008), neoliberalna ekonomska doktrina javila se krajem 70-ih godina prošlog stoljeća kao odgovor na tadašnju svjetsku ekonomsku stagnaciju. Do stagnacije je došlo tijekom intervencionističke, planske ekonomije<sup>13</sup> koja se još naziva keynesijanizmom, odnosno ekonomskom teorijom Johna Maynarda Keynesa, a koju karakterizira velika državna regulacija. Naime, prema glavnom načelu keynesijanizma, državna intervencija može stabilizirati ekonomiju, što znači da povećanje državne potrošnje dovodi do povećanja ukupne potražnje koja kratkoročno stimulira ekonomiju i time je pokreće (Jahan, Mahmud i Papegeorgiou, 2014). Budući da se smatralo kako intervencionistička ekonomija ne može biti rješenje svjetskoj ekonomskoj stagnaciji jer je tijekom nje i došlo do te stagnacije, keynesianizam je zamijenjen neoliberalnim, tržišnim modelom. Iako su pobornici neoliberalizma, poput Friedmana i Hayeka, teoretski i filozofski zastupali svoje stavove i prije „pada“ keynesijanizma, zbog tadašnje intelektualne klime i stavova nije im pridano previše pažnje. Točnije, Friedman (1992) tvrdi kako je do uvođenja neoliberalne doktrine prvenstveno došlo zbog toga što je državna regulacija SSSR-a i Kine, velikih nada tadašnjih intelektualnih elita, podbacila, a Velika Britanija i njezin tzv. „fabijanski socijalizam“ također su upali u velike neprilike. U SAD-u se također govorilo o propadanju socijalne države, odnosno reformskih programa poput javnih stanova, integracije škola i pomoći za obrazovanje, a do velikog nezadovoljstva javnosti došlo je i zbog inflacije i visokih poreza. Stoga, do zaokreta ekonomske paradigme prema neoliberalizmu došlo je iz nužnosti tadašnje situacije zbog koje su se iskušavale potencijalne alternative.

Kao što je već rečeno, ono što neoliberalizam čvrsto zastupa jest *afirmacija tržišta*, koje se smatra najefikasnijim ekonomskim sredstvom u alokaciji resursa, regulaciji ekonomskih aktivnosti te ostvarivanju zaštite individualnih prava i ravnopravnosti. Pobornici neoliberalizma se, prema Jovanoviću i Eškinji (2008), protive svakoj intervenciji države u spontani ekonomski poredak jer su mišljenja kako intervencija prečesto uzrokuje nepredvidive i nenamjeravane posljedice<sup>14</sup>. Umjesto državne intervencije, neoliberalizam se snažno oslanja na *individualnu odgovornost* i *samostalnost*. Odnosno, prema neoliberalnom pristupu, svatko je odgovoran za

---

<sup>13</sup> Pod pojmom planske ekonomije zapravo se misli na ekonomski sustav u kojemu država „intervenira“ – donosi ekonomske odluke koje kontroliraju što se proizvodi i u kojoj mjeri, definira odnose na tržištu i cijene, redistribuira resurse, itd.

<sup>14</sup> O nepredvidivim posljedicama državnih intervencija na jednostavan i razumljiv način piše Milton Friedman u svojoj knjizi Kapitalizam i Sloboda (1992).

vlastito ekonomsko stanje, s obzirom na to da prosperitet radnika ovisi o njihovoj sposobnosti trgovanja vlastitim vještinama, znanjima i poduzetničkom duhu na globalnom tržištu. Budući da, prema neoliberalizmu, prilike postoje za svakoga tko je motiviran i želi raditi, dovoljni elementi za pravednu ekonomsku neovisnost podrazumijevaju konkurentno tržište, individualnu inicijativu i državu koja se ne miješa (Alfred i sur., 2007; Ball, 1998). Osim individualne odgovornosti i samostalnosti, neoliberalizam također ističe *slobodu, izbor i individualizam*, no ne i *načelo jednakosti*, barem ne na način kao što to čine egalitaristi<sup>15</sup>. Dok su social-demokrati u ime jednakosti<sup>16</sup> provodili redistribuciju bogatstva uzimajući od bogatih slojeva društva (najčešće progresivnim oporezivanjem) kako bi pružili siromašnima (socijalne mjere), neoliberali se s takvim formuliranjem načela jednakosti ne slažu. Ukidanjem progresivnih poreza i povlastica za siromašne, svjesno su se odrekli politike redistribucije bogatstva jer smatraju kako je stečeno bogatstvo nagrada za poduzetništvo, riskiranje i izražene talente. Odnosno, bogati su legitimno stekli bogatstvo svojim radom i pozicioniranjem na tržištu, zbog čega ih je potrebno nagraditi za preuzimanje rizika, inovacije i investiranja. Ako njihov rad nije nagrađen, više neće ulagati toliko truda u napredak svoje domene posla, usluga ili proizvoda, zbog čega će ekonomija početi stagnirati. Shodno tome, uslijed nedostatka kapitala i nemogućnosti otvaranja novih radnih mjesta, do čega dolazi zbog stagnirajuće ekonomije, siromašni i dalje ostaju siromašni (Small, 2009; Hayek, 2001; Friedman; 1992). Štoviše, Friedman (1992) to naziva „izjednačavajućim razlikama“, gdje razlike u novčanom dohotku kompenziraju razlike u drugim značajkama, kao što su to preuzimanje rizika, neprivlačnost zanimanja, visoka profiliranost, ili pak značajna količina uloženog truda. Small (2009) tvrdi kako su neoliberali tim stavom doveli u pitanje tradicionalnu vrijednost jednakosti, koja se dotad smatrala nasljednim društvenim dobrom i svrsishodnim ciljem. Budući da je javnost navikla na egalitaristički pristup, neoliberalizam je zvučao nepošteno i socijalno neosjetljivo. Da bi se to izbjeglo, autor smatra kako se u prvi se plan stavljaju ideali slobode i

---

<sup>15</sup> Egalitarizam - vjerovanje u ljudsku jednakost po pitanju socijalnih, političkih i ekonomskih odnosa (Merriam-Webster, n.d.).

<sup>16</sup> Usprkos tome što se neoliberalizam smatra nepravednim jer ne njeguje jednakost, Hayek (2001) tvrdi kako je takvo viđenje pogrešno. Odnosno, navodi kako postoje različite jednakosti – dok egalitarizam zagovara jednakost *rezultata*, neoliberalizam pravednost vidi u jednakosti *tretmana*. Uspoređujući tržište s Monopoly igrom, autor objašnjava kako je pojedinac pravedan onda kada ne vara. Ako svatko igra prema pravilima, rezultat mora biti nepredvidljiv jer ovisi o sreći i namjernim te spontanim odlukama. Budući da je jednakost rezultata *socijalni* ideal, u egalitarističkom bi ustroju igre svi morali dobiti sličan rezultat, što znači da postoji netko (*država*) tko „kažnjava“ one kojima ide bolje, a „gura“ one kojima ne ide. Neoliberalizam se tome oštro protivi jer smatra kako nejednakost tretmana još veća nepravda jer je pojedinac pravedno igrao i pobjeđivao.

S obzirom na različita viđenja (ne)jednakosti, argumentirani pristup detaljnoj analizi može se pročitati u Sesardić, N. (1991). Biološka nejednakost naspram socijalnoj nejednakosti, U: Sesardić, N. Iz analitičke perspektive, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 147-66.

izbora, odnosno vrijednosti koje se postižu slobodnim tržištem, a koje guši velika državna regulacija.

Kad je riječ o ulozi države, unutar neoliberalizma se javljaju različite škole koje domenu djelovanja vlade definiraju na različite načine, zbog čega dolazi i do ekstremnih stajališta, baš kao i u svakoj drugoj doktrini. Usprkos tome, istaknuti autori poput Hayeka (2001) i Friedmana (1992), koji čine glavnu neoliberalnu struju, ne osporavaju važnost države, već samo redefinišu njezine aktivnosti. Iako su mišljenja kako država ne smije intervenirati na tržištu jer time narušava tržišne mehanizme<sup>17</sup>, tvrde kako je obveza države štititi svoje građane adekvatnim zakonodavnim okvirom i pravosudnim sustavom, i time omogućiti pravednu, no slobodnu trgovinu usluga. S obzirom na to da je *učinkovitost* također jedno od ključnih neoliberalnih načela, u mnogim je razvijenim, kao i nerazvijenim zemljama, došlo do brojnih promjena u javnom sektoru. Ball (1997) navodi kako su nova, tržišna načela počela uvjetovati oblike zapošljavanja, organizacijske strukture i vrijednosti, sustave financiranja, uloge i stilove vođenja, društvene odnose, uvjete i načine plaćanja, i sl., a kao rezultat tih promjena, došlo je do potrebe za novim vještinama na tržištu rada. No, mnogima takve promjene nisu odgovarale, odnosno, vidjeli su ih kao udar na vlastite sposobnosti i odnos prema radu. Štoviše, Ball (1998) navodi kako je velik dio javnosti neoliberalizam vidio kao prijetnju održavanja političkog autoriteta i legitimiteta.

Osim kada je u pitanju redefiniranje uloge države i potencijalno narušavanje autoriteta i legitimiteta, polarizirani stavovi društva prema neoliberalizmu očiti su i kada je riječ o depolitizaciji. Prema Appleovim (2000) navodima, zagovornici neoliberalizma tvrde kako bi se postavljanjem tržišta kao glavnog mehanizma eliminirala nepotrebna politika te pripadajuće iracionalnosti i neučinkovitosti. No, s druge strane, protivnici neoliberalizma ukazuju na problem pojedinih socijalnih pitanja, tj. smatraju kako se depolitizacijom problematiziraju potrebe onih s manje ekonomske, političke ili kulturološke moći jer se time ukidaju određene mjere koje poboljšavaju njihov status. Štoviše, uzevši u obzir da socijalna pitanja prestaju biti toliko otvorena za diskusiju u javnosti, već postaju osobna pitanja pojedinca, Giroux (2004;

---

<sup>17</sup> Hayek (2001) objašnjava kako je tržište proizvod društvene evolucije koji je opstao jer se pokazao najboljim regulatorom. Naime, cijena je ključni mehanizam koji najbolje ukazuje na odnos ponude i potražnje, a kada država intervenira i samostalno definira cijene, dolazi do narušavanja tržišnog mehanizma, uslijed čega dolazi do nepoželjnih posljedica. Naime, autor ističe kako je nemoguće da vlada može uzeti u obzir cijelo tržište, u svakom trenutku pratiti ponudu i potražnju svakog proizvoda, dobra ili usluge i prema tome adekvatno intervenirati. Prema Hayeku, tržišni mehanizam je djelotvorniji jer se prema sustavu cijena može sve zaključiti – visoka cijena nekog proizvoda ili usluge ukazuje na visoku potražnju u odnosu na postojeću ponudu, što ostalima služi kao indikator gdje je profitabilno ući na tržište. Nakon što novi akteri počinju nuditi istu uslugu ili proizvod, dolazi do pada cijene, što je ponovno indikator koji ukazuje na rastuću ponudu u odnosu na postojeću potražnju.

prema Alfred i sur., 2007) smatra kako to vodi onemogućavanju pojedinca da vlastite probleme pretvori u javnu zabrinutost i kolektivnu borbu. Nadalje, javlja se kritika usmjerena nejednakosti, pa tako Alfred i sur. (2007) ističu mišljenje protivnika koji tvrde kako dolazi do ekonomskog ili društvenog disbalansa unutar društvenih struktura, zbog čega neki imaju ograničene mogućnosti, dok su drugi privilegirani. S time se slaže i Ball (1998), tvrdeći kako u novom ekonomskom poretku nemaju svi jednaku priliku za uspjehom. Ipak, Friedman (1992) i Hayek (2001) tvrde kako, zahvaljujući slobodnom tržištu koje svima pruža jednaku priliku i neoliberalnim načelima koja omogućavaju slobodu izbora, pojedinci imaju puno veću mogućnost poboljšanja svog materijalnog i nematerijalnog statusa vlastitim trudom, dok to u ostalim ustrojima nije tako lako. U konačnici, zagovornici i dalje tvrde kako je neoliberalizam, za razliku od ostalih ustroja, neutralan, apolitičan i neideološki jer se zasniva na univerzalnim zakonima i znanstvenim dokazima, dok protivnici gledaju na neoliberalizam kao na oblik moćne hegemonije čiji je pristup socijalnim, političkim i ekonomskim pitanjima isključivo tržišni (Alfred i sur., 2007). Stoga, moguće je zaključiti kako se kao najveća prednost neoliberalizma ističe apolitičnost, nekorumpiranost i sloboda izbora pojedinca, dok se kao najveći nedostatak ističe neosjetljivost na socijalna pitanja te nejednakost.

Iako je rasprava o neoliberalizmu izrazito opsežna jer je velik broj autora odlučio dati svoj obolj toj temi, dublja analiza nije moguća u ovom radu. Kako su stavovi prema neoliberalizmu iznimno podijeljeni, to ujedno oblikuje i stajališta stručnjaka kada je riječ o prisutnosti neoliberalizma u obrazovanju i obrazovnim trendovima. Drugim riječima, oni autori koji smatraju javni sektor neučinkovitim i favoriziraju tržišna rješenja najčešće odobravaju pojavu neoliberalizma u obrazovanju, za razliku od onih autora koji se protive neoliberalizmu u svakoj sferi, a naročito u obrazovanju.

### 3.2. Prisutnost neoliberalizma u obrazovanju

Kada je riječ o neoliberalizmu u obrazovanju, može se reći kako se i ovdje najviše očituje u redefiniranju uloge države i uvođenju tržišnih mehanizama, u svrhu podizanja učinkovitosti obrazovnih sustava diljem svijeta. Da bi se identificirali mehanizmi koji stoje iza globalnih obrazovnih reformi, u ovom će se poglavlju prvo pojasniti kako je uopće došlo do neoliberalizma u obrazovanju, koja su se neoliberalna načela implementirala i zašto, te koje su najistaknutije kritike usmjerene neoliberalnoj struji u obrazovnoj politici.

Prisutnost neoliberalizma u obrazovanju započela je političkim usponom neokonzervativnih vlada<sup>18</sup> u utjecajnim zemljama, nakon čega se proširio i na ostale zemlje. Uslijed ekonomske stagnacije 1970-ih godina, mnogi su bili svjesni potrebe za uvođenjem velikih reformi, a određene su ekonomsko-političke grupe najveći uzrok stagnacije vidjele u pretjeranom uplitanju države u poduzetništvo i tromoj javnoj upravi. To je, prema njima, rezultiralo velikim nacionalnim dugovima, visokom stopom nezaposlenosti, neučinkovitim industrijama, i sl. Naravno, riječ je o neoliberalima i neokonzervativcima, zbog čega je dolaskom neokonzervativnih vlada na vlast, poput vlade premijerke Margaret Thatcher u Ujedinjenom Kraljevstvu i republikanske vlade predsjednika Ronalda Reagana u SAD-u, započela reforma javne uprave i svih javnih sektora, uključujući i obrazovanje (Ambrosio, 2013; Tolofari, 2005; Martínez-Rodríguez i Fernández-Herrería, 2016). Ta se kampanja neoliberalno orijentiranih političara i političkih stranaka nazivala pokretom *nove desnice*, a njihov je utjecaj na širenje neoliberalnih teorija diljem svijeta bio neosporiv. Prema Tolofariju (2005), jedna od glavnih teza koja se veže uz pokret nove desnice je to da obrazovanje nije javno dobro. Točnije, prema njihovom viđenju, obrazovanje postaje proizvod na tržištu koje treba biti što učinkovitije i efikasnije, učenici postaju kupci usluga, a ponudu i potražnju određuju tržišni mehanizmi. Kako te vlade nisu bile sklone planskoj ekonomiji, već tržišnim rješenjima, obilježava ih uvođenje neoliberalnih reformi poput decentralizacije i privatizacije, novog javnog menadžmenta koji potiče kulturu usmjerenu na rezultate, kao i uvođenje sustava profesionalne odgovornosti, odnosno novog profesionalizma, koji se razvio na temelju standardizacije i reformi temeljenih na ishodima (Ambrosio; 2013; Hursh, 2006; Steiner-Khamsi, 2006). Iako te reforme nisu naišle na pozitivne reakcije struke i javnosti, vlade su ih uspješno provele, ponajviše zahvaljujući retorici koju su koristile prilikom prezentiranja tih reformi. Kao primjer, Ambrosio (2013) navodi sustav profesionalne odgovornosti koji su vlade nove desnice uspješno implementirale, ponajviše zato što su tu retoriku povezale s kulturalnim vrijednostima i vjerovanjima o individualnoj inicijativi, samostalnosti, i osobnoj odgovornosti. Na taj je način ta retorika podrazumijevala da svi koji se protive profesionalnoj odgovornosti i slobodi izbora zapravo odbijaju individualizam, a prihvaćaju ekonomsku degradaciju. Iako su te reforme postale sastavni dio svih segmenata javnog sektora, prisutnost neoliberalnih trendova u obrazovanju finalno se potvrdila pojavom Akta o obrazovnoj reformi (eng. *Education Reform Act*) u Engleskoj i Walesu. Riječ je o dokumentu koji je bio odličje pokreta nove desnice u obrazovanju, a zagovarao je sljedeće: financiranje škola na temelju broja upisanih učenika,

---

<sup>18</sup> Neokonzervativci kombiniraju lijeve socijalne i kulturne ciljeve poput širenja demokracije pomoću vojnih i diplomatskih intervencija u druge zemlje te konzervativnog ekonomskog pristupa (Vaisse, 2010).



postojanje nacionalnog kurikuluma, provođenje nacionalnih testiranja i ciljanih postignuća, lokalno upravljanje školama i periodično odobravanje rada škole (Doherty, 2007). Nakon što su vlade nove desnice smijenjene, došle su nove vlade koje su pokušale napraviti odmak od neokonzervativnih i neoliberalnih težnji, a približiti se social-demokratskom viđenju uloge države i privatnog sektora. Tako je nastao *Treći put*, odnosno politika koja je vjerovala kako država može pozitivno utjecati na napredak i biti mehanizam za osiguravanje socijalne kohezije i pravde, tj. da može omogućiti svima jednake prilike. *Treći put* je počeo koristiti nove pojmove poput *javno-privatnog*, čime je pokušao napraviti odmak od kapitalističke države prema socijalnoj, a pritom ostavši u domeni podrške privatnom sektoru (Doherty, 2007; Small, 2009).

Kako se neoliberalizam smatra setom društvenih i ekonomskih imperativa koji naglašavaju veću zapošljivost i orijentaciju prema tržišnim mehanizmima, fundamentalni cilj bio je restrukturirati obrazovanje na način da počinje doprinositi ekonomskom rastu i razvoju, što je najviše bilo vidljivo u visokom obrazovanju (Davidson-Harden i Majhanovich, 2004; Doherty, 2007). Odnosno, Allais (2012) smatra kako cilj obrazovanja postaje omogućavanje veće konkurentnosti industrija i istovremeno unapređenje kvalitete života pojedinca, na čemu se zasniva već spomenuta *ekonomija znanja*. Budući da je riječ o ideji kako pojedinci koji investiraju u vlastito obrazovanje kasnije postaju zaposlenici čiji se rad zasniva na znanju, za što su pak nagrađeni financijski, većom moći, autonomijom i kreativnosti, Zajda (2006) smatra kako u takvoj obrazovnoj reformi svoj interes ne vidi samo privatni sektor, već i država. Svakoj je zemlji u interesu osigurati ekonomski prosperitet, a prema Dohertyju (2007), ključni čimbenici prosperiteta su fleksibilnost, visoka zapošljivost i ljudski kapital. Uzevši u obzir da nakupljanje kapitala u globaliziranom svijetu više ne ovisi o nacionalnim granicama, Doherty (2007) tvrdi kako se kapital nakuplja u onim regijama gdje vještine i obrazovni temelji odgovaraju postavljenim zahtjevima. Stoga, nakon što je postignut konsenzus o povezanosti obrazovne reforme i ekonomskih interesa, vlade su postale svjesne kako kvaliteta obrazovanja utječe na njihovu globalnu ekonomsku konkurentnost, kao i na ozbiljne makroekonomske društvene probleme poput inflacije i visoke stope nezaposlenosti (Zajda, 2006). Budući da su zbog te povezanosti postale podložne uvođenju reformi i političkog fokusa koji naglasak stavlja na učinkovitost, vlade su preuzele tržišnu logiku iz privatnog sektora i primijenile je u obrazovanju. Autori (Martínez-Rodríguez i Fernández-Herrería, 2016; Ball, 1997; Doherty, 2007) smatraju kako je takav potez dodatno stavio naglasak na profesionalnu odgovornost i odgovarajuće procedure poput procjena, klasifikacija, kvantifikacija, akreditacija, standardiziranih testova, kriterija procjene, i orijentacije prema izvrsnosti, što se manifestiralo

u obliku povećane konkurencije između škola i financiranja koje ovisi o uspjehu škola u privlačenju učenika. Drugim riječima, kao i sve druge dijelove javnog sektora, obrazovanje je zadesila „revolucija kvalitete“. No, za razliku od prije, autori tvrde kako za unapređenje obrazovnog sustava više nije odgovorna država, već tržište i konkurencija<sup>19</sup>, pomoću kojih se nagrađuju učinkoviti i uspješni. Kako bi tržište i konkurencija uopće imali takvu mogućnost pritiska, roditeljima je omogućena sloboda izbora škole, a uloga nacionalnog kurikuluma postaje standardizacija obrazovanja. Standardizacijom se omogućuje provođenje nacionalnih testiranja na temelju obrazovnih standarda, čime se pak omogućuje mjerenje učinkovitosti i uvođenje rang lista. Rang liste se smatraju poželjnima jer pomoću njih tržište može pružati korisnicima potrebne informacije o konkurentnosti pojedine škole, a glavna pretpostavka je kako bi to dovelo do motiviranja lošijih škola na poboljšanje svojih usluga, dok bi se dobrim školama omogućio nastavak pozitivnog trenda. Stoga, rang liste, inspekcijski izvještaji i reputacija postali su značajne odrednice škola o kojima ovisi njihova slika i pozicija na tržištu (Martínez-Rodríguez i Fernández-Herrería, 2016; Ball, 1997; Doherty, 2007).

Kad je riječ o konkretnim promjenama koje su zahvatile obrazovanje, Mulheron (2015) tvrdi kako je većina neoliberalnih obrazovnih odluka uvedena iz Ujedinjenog Kraljevstva ili SAD-a, a neke od njih su: *fragmentiranje i privatizacija* javnog obrazovnog sustava putem stvaranja čarter škola, akademija, nezavisnih škola, te specijalizacijskih i selektivnih škola; *agenda dekoncentracije vlasti* nazvana brojnim nazivima poput školske autonomije, osnaživanja uloge ravnatelja, novog javnog menadžmenta; *rezovi financiranja* javnih škola te porast vaučera<sup>20</sup>, privatnih škola financiranih od strane vlade i kompetitivnih modela financiranja; *rang liste* zemalja prema ostvarenim rezultatima; *gubitak stalnog radnog odnosa* nastavnika; smanjenje

---

<sup>19</sup> Konkurencija se javlja onda kada postoji više dostupnih pružatelja usluga koji odgovaraju potrebama korisnika, a podliježu istim zakonima i propisima. Prema ekonomskoj teoriji, što je više pružatelja usluga, cijene usluga sve su niže. No, kako bi opstali na tržištu, pružatelji moraju ostati konkurentni, što znači da njihove usluge moraju postajati što bolje. Takvo što je prisutno u obrazovnim sustavima gdje postoji više pružatelja obrazovnih usluga, a prevedeno iz ekonomske domene, takva bi konkurencija podrazumijevala veću kvalitetu obrazovanja i bolje obrazovne ishode. Veća konkurencija može imati razne učinke, kao što su veća motivacija, trud i interes učenika ako im je dopušteno upisati željenu školu, ili veća produktivnost škole koja vodi boljem nastavničkom kadru (Belfield, 2003).

<sup>20</sup> Svrha vaučera je pokriti cijele ili dio troškova obrazovanja kako bi roditelji mogli samostalno odabrati školu za svoje dijete, a ideju je razvio Milton Friedman (Doherty, 2007). Friedman je u svom eseju „Uloga države u obrazovanju“ 1955. godine pozivao na denacionalizaciju obrazovanja, budući da je smatrao kako su javne škole privilegirane u odnosu na privatne. To je obrazložio činjenicom kako roditelji najčešće biraju javne škole jer ih financira država, dok privatne škole moraju financirati roditelji, što vrlo mali broj njih može. Stoga, Friedman je predložio vaučerski sustav kojeg je smatrao ohrabrujućim i motivirajućim za podizanje obrazovnih standarda (Gutstein, 2010).

nastavničkih plaća i uvođenje *bonusa* ovisno o uspješnosti; itd. (neke od tih reformi bit će detaljnije objašnjene u nastavku rada).

No, ne odobravaju svi takve promjene, niti svi smatraju kako će neoliberalizam u obrazovanju polučiti pozitivnim rezultatima. Pojedini se autori protive uvođenju neoliberalnih trendova jer su mišljenja kako vrijednosti i interesi iz profitnog privatnog sektora sve više zamjenjuju kolektivne preferencije i demokratsku odgovornost obrazovnog sustava. Hill i Kumar (2009) produbljuju taj stav tvrdnjom kako obrazovanje nije nešto što se može „dostaviti“, konzumirati i potom prekrižiti s liste, već smatraju kako je riječ o kontinuiranom i refleksivnom procesu koji uključuje emocionalnu komponentu. Drugim riječima, Davidson-Harden i Majhanovich (2004) navode kako je ideja, prema kojoj bi pojedinci trebali biti sposobni ustanoviti vlastite preferencije i potom izravno usmjeriti financijske resurse prema željenom obrazovanju, u sukobu s idejom da bi obrazovni sustav trebao biti univerzalan i dostupan svima, neovisno o ekonomskim mogućnostima. Nešto oštrije stajalište u svojem radu pokazuje Apple (2000), koji pak tvrdi kako zagovornici neoliberalizma dobrim smatraju samo ono što je privatno, dok državne škole, kao i državne institucije općenito, prezentiraju kao „crne rupe“ u koje se slijeva novac iz proračuna i potom nestaje bez da daje poželjne rezultate. Također, smatra kako pristup isključive ekonomske racionalnosti, kojim dominiraju principi učinkovitosti te analize troškova i koristi u svrhu maksimiziranja osobne dobiti, na učenike i studente gleda isključivo kao na ljudski kapital koji će svojim stečenim vještinama učinkovito doprinijeti konkurentnosti na svjetskom tržištu. Osim što je mišljenja kako demokracija postaje ekonomski koncept, autor također tvrdi kako „potrošač“ i njegove potrebe postaju ključni orijentir te da se neoliberalna politika time zapravo okomila na zaposlenike u javnom sektoru (primjer u obrazovanju su sindikati). Svoje argumente produbljuje i tezom kako je implementiranje neoliberalnih obrazovnih trendova ujedno i napad na egalitarističke norme i vrijednosti te pokušaj integriranja obrazovanja u nacionalnu i globalnu ekonomsku agendu. Autori poput Mulherona (2015) uz neoliberalizam usko vežu i stigmatiziranje javnih škola, napade na nastavnike i ravnatelje, politizaciju školskog kurikulumu i marginalizaciju pojedinih školskih predmeta, izravan napad na nastavničke kvalifikacije pojednostavljene u programima alternativnog osposobljavanja nastavnika, zapošljavanje djelatnika koji ne dolaze iz obrazovnog sektora na vodeće pozicije i fenomenički rast obrazovnih poduzeća koji su od prodaje obrazovnih resursa prešli u otvaranje profitnih školskih sustava. Na spomen profitnih školskih sustava nadovezuju se i Hill i Kumar (2009) koji u svojoj raspravi o utjecajima neoliberalizma na obrazovanje navode kako kapitalističke težnje postavljaju školama dva cilja: 1) osigurati obrazovanje koje uključuje

ideološku i ekonomsku reprodukciju, odnosno interes prema nacionalnom kapitalu i stjecanje vještina kako bi se ispunile potrebe poslodavaca za učinkovitim, kvalificiranom radnom snagom; 2) ostvariti privatni profit. Štoviše, iduća kritika neoliberalnim trendovima u obrazovanju odnosi se na produbljivanje nejednakosti i društvene polarizacije. Ambrosio (2013) ističe kako se zagovornici neoliberalizma uvijek pozivaju na donošenje odluka temeljenih na rezultatima, no da ignoriraju sve češće rezultate istraživanja koji pokazuju neuspješnost njihovih metoda. Dok zagovornici prikazuju školsku autonomiju i konkurentnost kao mehanizme koji smanjuju obrazovne nejednakosti, protivnici smatraju kako škole, s ciljem postizanja konkurentnosti, postaju akademski selektivne u svrhu ostvarivanja što višeg rezultata na rang listama (Zajda, 2006). S tim se slažu i Hill i Kumar (2009), prema kojima rezultati mnogih istraživanja pokazuju kako sloboda roditeljskog izbora postaje sloboda školskog izbora. Odnosno, u okolnostima gdje postoji sloboda izbora, škole imaju mogućnost odabrati najbolje i najuspješnije učenike te odbiti ostale, zbog čega privilegirane škole postaju još privilegiranije, a lošije škole su potom u javnosti prozivane i sramočene, sve dok ih ne preuzme netko novi i ne započne ispočetka. Stoga, Zajda (2006) dodaje kako tržišta mogu rezultirati još većim socijalnim nejednakostima te nejednakostima u obrazovnim ishodima škola, što znači da je stratifikacija sve veća.

No, važno je napomenuti da nisu sva istraživanja objektivna, niti su metodologije uvijek uključivale sve potrebne varijable. To potvrđuje i Education International (2009) koji spominje kako se često ne zna jesu li pojedini rezultati negativni zato što su loše reforme ili zato što ih vlada ne usvaja kako bi trebala. O pojedinim razlozima zbog kojih određeni trendovi nisu pravilno usvojeni već je bilo govora u prvom dijelu rada, gdje se govorilo o vladi kao ključnom akteru obrazovne politike.

S ciljem dobivanja boljeg uvida u načine na koje se neoliberalizam manifestira u obrazovanju, ostatak će se rada koncentrirati na detaljnije opisivanje promjena u školskom upravljanju (*novi javni menadžment*) i novih očekivanja od nastavničke profesije (*novi profesionalizam*). Potom će se opisivati decentralizacija obrazovanja kao jedan od ključnih mehanizama koji je omogućio prisutnost neoliberalnih trendova u obrazovanju, privatizacija obrazovanja kao najkontroverznije obilježje neoliberalne obrazovne politike, te pojava javno-privatnih partnerstva kao prihvatljivija verzija privatizacije (u tekstu će se raspraviti jesu li partnerstva zapravo isto što i privatizacija). U sklopu partnerstva opisuju se i pojave različitih vrsta škola, financiranja i profesionalne podrške, do kojih je došlo uslijed globalno-neoliberalne obrazovne politike. Sva su ta obilježja međusobno povezana pojavama poput konkurencije, slobode izbora

škole, autonomije i profesionalne odgovornosti, koje također nalaze svoje mjesto u daljnjoj teorijskoj analizi.

### 3.3. Novi javni menadžment

Kao jedan od obrazovnih trendova koji je vrlo brzo stekao globalni status, navodi se i novi javni menadžment. Riječ je o pristupu koji preuzima znanja i iskustva stečena tijekom upravljanja privatnim sektorom te ih primjenjuje u javnoj upravi, s ciljem unapređenja učinkovitosti i opće uspješnosti javnih usluga u modernim birokracijama (Vigoda, 2003; prema Verger i Curran, 2014). Prisutnost novog javnog menadžmenta u obrazovanju uvela je brojne promjene koje se odnose na nova načela, školsku klimu, ulogu ravnatelja i nastavnika, kao i na uključivanje novih dionika. Osim toga, stavovi prema tim promjenama drastično se razlikuju od autora do autora, kao što je to slučaj kod svake neoliberalne reforme.

No, da bi utjecaj novog javnog menadžmenta na obrazovanje bio jasniji, potrebno je prvo definirati zašto su ga vlade uopće uvodile u javni sektor, koji su koraci nužni za njegovu adekvatnu implementaciju i koja su mu ključna obilježja.

Budući da je javnu upravu mnogih zemalja karakterizirala niska učinkovitost i visoka stopa korupcije, vlade su sve više raspravljale o njezinoj modernizaciji i unapređenju. Od 1980-ih su godina počele uvoditi brojne promjene, a u tom je valu reformi uveden i novi javni menadžment, kojega su neki smatrali i „administrativnom revolucijom“. Također je nosio nazive poput menadžerijalizma, tržišno orijentirane javne uprave i poduzetničkog upravljanja, a sve s konotacijom neoliberalnog vjerovanja kako je tržište sposobnije iznjedrili bolja rješenja nego što je to birokratska uprava. S obzirom na većinske stavove o nezgrapnosti i kontraproduktivnosti javne uprave, ključni argumenti za uvođenje novog javnog menadžmenta bile su potrebe za mjerama štednje, podizanjem učinkovitosti, efikasnosti i izvrsnosti, kao i za smanjivanjem moći sindikata i profesionalnih lobija (Kowalczyk i Jakubczak, 2014; Verger i Curran, 2014; Bessant, Robinson i Ormerod, 2015; Ball, 1997). No, da bi se ostvarile sve te beneficije koje se povezuju s implementiranjem novog javnog menadžmenta, određeni aspekti javne uprave moraju proći kroz pojedine promjene. Kowalczyk i Jakubczak (2014) su tako definirali četiri nužna koraka koja trebaju biti ispunjena kako bi novi javni menadžment bio djelotvoran:

Kao prvo, potrebno je *povećati učinkovitost rada javne uprave*, i to na način da se naglasak stavi na učinkovito upravljanje financijama, postavljanje ciljeva i praćenje rezultata, postavljanje standarda i uspostavu fleksibilnijeg sustava plaća. Osim povećanja učinkovitosti, također je potrebno  *smanjiti domenu djelovanja javne uprave* u nacionalnoj ekonomiji tako što bi se decentralizirali procesi donošenja odluka, a time bi se pak uspostavio fleksibilniji sustav pružanja usluga. Treći se korak odnosi na  *unapređenje menadžerske izvrsnosti* kako bi javnu upravu doveo do boljih rezultata, a fokus je potrebno staviti na organizacijski razvoj, organizacijsku kulturu, stvaranja organizacijske misije, itd. Posljednji se korak odnosi na samu  *učinkovitost pružanja javnih usluga*, što se postiže putem ostvarivanja izvrsnosti u pružanju usluga, obraćanja pozornosti na potrebe krajnjih korisnika, prijenosa moći s imenovanih tijela na izabrana tijela te učenja koje su potrebe i očekivanja građana. Drugim riječima, da bi novi javni menadžment u javnom sektoru mogao dovesti do željenih rezultata, očekuje se provođenje metoda koje bi povećale učinkovitost pružanja usluga i funkcioniranja javne uprave, smanjile domenu djelovanja i uvele princip vođenja iz privatnog sektora.

Kao što se iz navedenih koraka može iščitati, uvođenje novog javnog menadžmenta predstavlja kompleksnu reformu koja objedinjuje brojne manje reforme. Stoga, Tolofari (2005) je sumirao ključna obilježja, odnosno reforme koje novi javni menadžment podrazumijeva:

1.  *privatizacija velikih razmjera*: vlada se više ne uključuje u trgovinske aspekte koji bi mogli biti prepušteni privatnom sektoru ili koje mogu autonomno voditi agencije;
2.  *menadžerijalizam*: imitiranje stila vođenja iz poslovnog svijeta;
3.  *promjene u načinu upravljanja*: tranzicija iz upravljanja održavanjem sustava u upravljanje promjenama (menadžeri u javnom sektoru više ne provode samo male, lokalizirane reforme koje se odnose na održavanje standarda, već stječu ovlasti uvođenja većih promjena);
4.  *rezanje troškova*: korištenje minimalnih financijskih resursa potrebnih za ostvarivanje maksimalnih učinaka;
5.  *orijentiranost na kontrolu ishoda*: resursi su dodijeljeni na temelju pravedne procjene ishoda, tj. troškove opravdavaju rezultati, a ne proces;
6.  *stvaranje kvazi-tržišta*: uvođenje konkurencije, tj. pokušaji ostvarivanja veće kvalitete putem veće konkurencije;
7.  *decentralizacija*: prenošenje moći donošenja odluka s više na nižu razinu;
8.  *dezagregacija*: podjela vodstva na skupinu koja donosi odluke (strateški centar) i na skupinu koja ih provodi (periferna grupa menadžera);

9. *precizno definiranje uspješnosti*: uvođenje ugovora između ravnatelja i osoblja koji detaljno opisuju obveze, indikatore, i sl.

Budući da je obrazovni sektor jedan od onih koji zahtijevaju veći budžet i broj zaposlenih, novi javni menadžment značajno je izmijenio način vođenja obrazovnih institucija, a ponajviše u Ujedinjenom Kraljevstvu gdje je njegova prisutnost najvidljivija. Kako postoje različiti oblici novog javnog menadžmenta koji se prilagođavaju ovisno o sektoru u kojemu se pojavljuju, tako je u obrazovanju došlo do učestalog promicanja školske autonomije i menadžerskog pristupa školskoj organizaciji, uvođenja tržišno orijentirane konkurencije između škola, davanja poticaja za škole i nastavnike temeljenih na ishodima, te orijentiranja prema učenikovim potrebama. Budući da je došlo do veće autonomije, škole su stekle i veću moć u određivanju budžeta, alokaciji resursa, zapošljavanju i davanju otkaza. No, uslijed uvođenja mehanizma konkurencije, njihovi financijski resursi počeli su isto tako ovisiti i o broju upisanih učenika (Verger i Curran, 2014; Kowalczyk i Jakubczak, 2014; Tolofari, 2005).

Shodno tome, uloga se ravnatelja također drastično promijenila. S obzirom na to da je došlo do povećanja njegovih ovlasti, ravnatelj je trebao početi primjenjivati način razmišljanja i djelovanja karakterističnog za poduzetnike te demonstrirati menadžerske vještine s ciljem održavanja konkurentnosti svoje škole. Osim toga, kako uloga prestaje biti kontroliranje, već vođenje, mijenjao se i sam način upravljanja školom. Odnosno, od ravnatelja se počelo očekivati širenje vizije i inspiriranje zaposlenika u svrhu postizanja kolektivne posvećenosti najboljim rezultatima. Drugim riječima, ravnatelj bi trebao uvesti klimu u kojoj se zaposlenici osjećaju odgovornima i predanima organizaciji – školi, a zaposlenici bi time stekli veću razinu individualnosti i autonomije. Novi javni menadžment također je rezultirao većim brojem dionika. Osim nastavnika i nenastavnog osoblja, u rad škole počeli su se uključivati i roditelji, lokalne vlasti, predstavnici poslovnog, kulturnog ili društvenog svijeta. Često su se tvorila i menadžerska tijela, a ovisno o državi, imali su savjetodavnu ulogu ili mogućnost sudjelovanja u donošenju odluka. Ipak, njihova je uloga ovisila i o ravnateljevom tipu vođenja, uzevši u obzir da menadžment počinje poprimati formu hijerarhije. No, budući da se uslijed novih oblika kontrole mijenjaju i odnosi unutar škole, a razina profesionalne odgovornosti raste, autori smatraju kako se umanjuje tradicionalna kolegijalnost u nastavničkoj profesiji. Odnosno, sve više nestaje solidarnost, a zamjenjuje ju sve veća usmjerenost na individualne rezultate (Kowalczyk i Jakubczak, 2014; Ball, 1997; Ball, 2001; Tolofari, 2005).

Uvođenje je uživalo potporu i međunarodnih financijskih institucija, poput Svjetske banke i MMF-a, koje su radile na diseminaciji novog javnog menadžmenta diljem zemalja u razvoju, a

promicale su ga jer su smatrale kako vodi do makroekonomske stabilnosti. No, kada su u pitanju konkretni stavovi autora i javnosti prema uvođenju novog javnog menadžmenta, mišljenja su se ponovno razlikovala. Kao i u slučaju svakog drugog globalnog trenda, implementacija novog javnog menadžmenta nije jednolična u svim zemljama, budući da na usvajanje nove reforme utječu i drugi, lokalni faktori. Stoga, neki su stručnjaci mišljenja kako se raspravi o porijeklu i učincima novog javnog menadžmenta u pojedinim zemljama ne može doprinijeti bez prethodne analize konkretnog slučaja. No, usprkos različitoj kontekstualizaciji, dio javnosti i stručnjaka tu reformu ponovno vidi kao napad na tradiciju socijalne države, dok se neki slažu s tvrdnjom kako je riječ o kontroverznom trendu te da nedostaje kvalitetnih istraživanja o učincima, no ipak smatraju kako su vidljivi pozitivni rezultati. S druge strane, dio javnosti i stručnjaka pak tvrdi kako legitimitet države nije ugrožen jer, iako prestaje biti izravan pružatelj usluga, njezina uloga kao regulatorno tijelo i procjenitelj i dalje je od iznimne važnosti (Verger i Curran, 2014; Kowalczyk i Jakubczak, 2014; Tolofari, 2005).

Stoga, moguće je zaključiti kako novi javni menadžment, usprkos neodobravanju dijela javnosti, uzrokuje brojne promjene u javnom sektoru, a time i u obrazovanju. Osim što uvodi menadžerijalistički stil vođenja škola, koncentrira se na troškovne rezove i povećanu učinkovitost, a neke od metoda kojima to postiže su decentralizacija, privatizacija i novi profesionalizam, odnosno prisutnost profesionalne odgovornosti koja se javlja u menadžerskoj hijerarhiji.

### 3.4. Novi profesionalizam

Pod utjecajem neoliberalnih odluka, javlja se i *novi profesionalizam* kojemu su podlegle sve profesije. Budući da se koncept profesionalizma, odnosno postojanja određene profesije često koristi u krivim kontekstima, prvo ga je potrebno pravilno definirati.

Naime, Pratte i Rury (1991; prema Shon, 2006) definirali su profesionalizam kao ideal kojemu teže pojedinci i grupe kako bi se razlikovali od drugih radnika, a prestižni status profesionalaca stječu na temelju ključnih preduvjeta. Točnije, da bi se govorilo o profesiji, mora postojati:

- a) *specifičan korpus znanja i vještina* karakterističan za tu profesiju;
- b) *autonomija* (kontrola) nad selekcijom, obukom i licenciranjem novih profesionalaca, kao i autonomija nad definiranjem i implementiranjem profesionalnih standarda;



c) *posvećenost dobrobiti klijenata.*

S obzirom na to da nastavnička profesija ne kontrolira inicijalno obrazovanje i selekciju, već o nastavničkom profesionalizmu odlučuju i ravnatelji, vlade, roditelji, sindikati, zajednice, i sl., pojedini autori (Shon, 2006; Mockler, 2005; Whitty, 2000; Furlong, 2013) smatraju kako se ne može tvrditi da nastavnici posjeduju ključni preduvjet – profesionalnu autonomiju. No, usprkos tome, navode kako postojanje profesionalizma uopće nije upitno, zbog čega je moguće reći kako je trendu *novog* profesionalizma podlegla i nastavnička profesija.

Da bi se uopće shvatio nastavnički profesionalizam, važno je spoznati njegovu ovisnost o povijesnim, političkim i društvenim kontekstima koji oblikuju odnos između grupa dionika i njihovih interesa. Stoga, Hargreaves (2000; prema Demirkasimoglu, 2010) analizira razvoj nastavničkog profesionalizma kroz četiri povijesna stadija prisutnog u mnogim zemljama, a današnji se profesionalizam, koji se javio pod utjecajem neoliberalizma, naziva postmodernističkim profesionalizmom. Prema autoru, riječ je o novoj eri koju karakterizira borba između aktera koji teže deprofesionalizaciji nastavnika te onih koji teže redefiniranju nastavničke profesije i profesionalnog učenja u pozitivnijem, fleksibilnom i inkluzivnom okruženju. Whitty (2000) tu borbu prikazuje na nešto drukčiji način, tvrdeći kako neki smatraju da nastavnici postaju deprofesionalizirani, dok zagovornici reforma tvrde kako je riječ o reprofesionalizaciji, odnosno stvaranju nastavničkog profila koji odgovara potrebama ovog doba. No, iako djeluje kao da se nastavničkoj profesiji oduvijek pridavala posebna pozornost, prema Furlongu (2013) je inicijalno obrazovanje i rad nastavnika bila prilično zanemarena tema u mnogim zemljama, sve do nedavno. Nastavnici su se počeli smatrati ključnim faktorom obrazovnog procesa u trenutku kada su vlade shvatile koliko su važni za ekonomski razvoj, budući da obrazuju nove naraštaje koji mogu pomoći pri stjecanju konkurentnosti na globalnom tržištu.

Novi profesionalizam je uveo velike promjene, a u pokušaju sumiranja učinaka novog profesionalizma, može se reći kako njegova pojava mijenja: a) *načine na koji nastavnik pristupa obrazovnom procesu, učenicima i vlastitom napretku*; b) *načine na koje se stječu kvalifikacije za poučavanje*; c) *očekivane standarde (profesionalna odgovornost).*

a) Naime, novi profesionalizam bi, prema Mockler (2005), trebao razviti nastavnike koji aktivno sudjeluju u kreativnom stvaranju inovativnih pedagoških praksi i kurikuluma. Također, očekuje se kritičko mišljenje i preuzimanje rizika, surađivanje s kolegama, studentima i ostalim dionicima obrazovnog procesa, kao i otvorenost prema vlastitoj

promjeni. Štoviše, novi profesionalizam od nastavnika očekuje preuzimanje odgovornosti za rezultate svojih učenika, zbog čega se od njih zahtjeva primjena adekvatnih metoda koje funkcioniraju u nastavi, kao i razvitak novih načina učenja i pružanja podrške.

- b) Novi profesionalizam ima znatan utjecaj i na stjecanje kvalifikacija za poučavanje. Budući da je do njega došlo uslijed aktivnosti neokonzervativnih vlada koje su se zalagale za neoliberalna načela, Whitty (2000) navodi kako su neoliberalni zagovornici aktivno pokušavali progurati deregulaciju obrazovnog sustava, a time i profesije. Glavni cilj deregulacije bio je postizanje neometanog ulaska škola na tržište i mogućnost zapošljavanja nekvalificiranih pojedinaca koje bi potom škole samostalno osposobljavale. U pojedinim su zemljama, poput Velike Britanije, neokonzervativne vlade ipak željele propisivanje standarda za buduće nastavnike na nacionalnoj razini, zbog čega je došlo do svojevrsnog kompromisa. Točnije, Whitty (2000) tvrdi kako su se ipak razvijali novi programi osposobljavanja nastavnika, no do potpune deregulacije nije došlo jer su vlade razvile popis obveznih standarda koji vrijede za sve programe osposobljavanja. Zbog pojave novih programa i njihove visoke promidžbe (Anderson i Herr (2015) navode zalaganja poduzetničkih filantropa za „nove profesionalce“ koji su obučeni za rad u franšiziranim te virtualnim školama), javio se i strah od nestanka tradicionalnog inicijalnog obrazovanja nastavnika. Negativna percepcija novih kvalifikacijskih metoda vidljiva je i u tvrdnji Applea (2016), prema kojemu je njihova pojava ujedno i napad na programe inicijalnog obrazovanja nastavnika, a također ih smatra površnima, budući da izostavljaju kompleksnu sociološku i pedagošku pripremu. Kao primjer takvih programa, autori spominju kratke profitne programe za nastavnike, *online* tečajeve i programe poput *Teach for America* koji se javljaju u SAD-u, Indiji, Ujedinjenom Kraljevstvu, itd. (Apple, 2016; Muralidharan, 2006; Education International, 2009, Maltodano, 2012).
- c) Osim što utječe na percepciju nastavnika i načine stjecanja kvalifikacija, novi profesionalizam određuje i standarde koji se od nastavnika očekuju. Odnosno, na prvom su mjestu *individualna odgovornost* nastavnika, *učinkovitost* i *vidljivost rezultata*. Iako autori smatraju kako se to protivi profesionalnoj autonomiji, nastavnici su morali prihvatiti profesionalnu odgovornost kao dio svoje profesije te odgovarati za rezultate svojih učenika. Ambrosio (2013) tvrdi kako je profesionalna odgovornost još u ranom dvadesetom stoljeću bila sinonim za učinkovitost, a dobre su škole bile one koje su učinkovito iskoristavale svoje resurse kako bi ostvarile napredak u akademskom postignuću učenika, mjerenom pomoću

rezultata testova. Ranih se 1980-ih godina sustav profesionalne odgovornosti poistovjetio s neoliberalizmom, nakon čega se počeo temeljiti na standardiziranim testovima i menadžmentu javnih škola. No, Mockler (2005) navodi mišljenja pojedinih autora koji tvrde kako takav pristup ujedno uklanja kontekstualni, emocionalni i refleksivni element na kojima se nastavnička profesija zasniva. Stoga, autorica tvrdi kako razvoj profesionalne odgovornosti zahtjeva i primjerenu obrazovnu zajednicu koja će tolerirati preuzimanje rizika nastavnika i podržavati ih u otkrivanju novih metoda, a ističe kako je nužno i kvalitetno vodstvo na razini škole i sustava koje također štiti nastavničku profesiju i njezino djelovanje.

Svakako, dužnost nastavnika je preuzeti osobnu i kolektivnu odgovornost za poboljšavanje vlastitih vještina i predmetnog znanja, istraživanje učinkovitih nastavnih praksi i njihovo implementiranje, surađivanje s kolegama i odgovaranje za rezultate svojih učenika (Furlong, 2013). Ipak, Shon (2006) ističe kako je potrebno uzeti u obzir činjenicu kako se u obrazovanju ne mogu samo tako vršiti procjene prema ishodima, kao što je to moguće u ostalim profesijama. Naime, riječ je o dugotrajnom obrazovnom procesu gdje rezultati ne mogu biti odmah vidljivi, a na kojega utječu brojni faktori, koji su također teško mjerljivi. No, budući da je do novog profesionalizma već došlo, Shon (2006) smatra kako bi se u tom slučaju trebali barem zadovoljiti sljedeći uvjeti: stvaranje standarda; profesionalno osposobljavanje novih nastavnika putem akreditiranog programa; stvaranje mogućnosti napredovanja u nastavničkoj karijeri; veća plaća; uvažavanje specifične prirode poučavanja. No, autori tvrde kako ti uvjeti nisu ispunjeni u svakoj zemlji u kojoj je došlo do ovakve reforme nastavničke profesije. Nezadovoljstvo nastavnika promjenama navode i Vongalis (2004) i Green (2014), tvrdeći kako novi profesionalizam rezultira: pogoršavanjem radnih uvjeta, promjenom prioriteta, polariziranjem društva, kao i narušavanjem motivacije te profesionalizma uslijed stalnih promjena u obrazovnoj politici, kritika upućenih od strane vlade i *drakonskog* sustava profesionalne odgovornosti.

### 3.5. Decentralizacija

Decentralizacija se također smatra jednom od važnijih odlika neoliberalnih reformi u javnom sektoru mnogih zemalja, a njezino uvođenje može se povezati s prisutnošću novog javnog menadžmenta. Postoje različiti oblici decentralizacije pa se tako navodi decentralizacija

moći i znanja, politička i administrativna decentralizacija, ili pak decentralizacija kao prijenos donošenja odluka o financiranju i resursima na lokalna tijela. No, kada je u pitanju decentralizacija u obrazovanju, najčešće se definira kao proces delegiranja moći i odgovornosti vezanih uz distribuciju i korištenje financijskih, ljudskih i kurikularnih resursa s vlade na lokalne jedinice (Zajda, 2016). Postoje različiti stupnjevi i vrste decentralizacije koje se potom različito očitavaju u obrazovanju, a važno je utvrditi kako je do nje uopće došlo i na koji se točno način manifestira u obrazovnoj politici.

Iako je decentralizacija bila prisutna još od 1960-ih godina, Dyer i Rose (2005) tvrde kako se tek 1980-ih godina istaknula kao sastavni dio mnogih političkih i administrativnih reformi koje su vodile k modernizaciji javnog sektora. Budući da je riječ o jednom od najvažnijih obrazovnih fenomena u posljednjih nekoliko desetljeća, autori su pokušali utvrditi konkretne razloge zbog kojih je do nje došlo. Zajda (2006) smatra kako su povodi za obrazovnu decentralizaciju najčešće ideološki, politički, ekonomski ili administrativni, dok se retorika najčešće zasniva na produbljanju demokratskog procesa na lokalnoj razini i poboljšanju kvalitete, pristupa i učinkovitosti pružanja obrazovnih usluga<sup>21</sup>. McGinn i Welsh (1999) detaljnije opisuju moguće razloge uvođenja decentralizacije, poput njezine prednosti u odnosu na državnu birokraciju. Naime, dok spora i teška državna birokracija nije u stanju adekvatno promijeniti obrazovni sustav, decentralizacija pak omogućava bržu identifikaciju problema i primjerenije traženje rješenja. Isto tako, u nekim je zemljama došlo do decentralizacije uslijed procesa političke demokracije, tj. ljudi su željeli postati uključeni u proces donošenja odluka koje se odnose izravno njih (u obrazovanju je riječ o roditeljima koji su željeli biti uključeni u rad škole). Štoviše, autori (Zajda, 2006; Dyer i Rose, 2005) smatraju kako se razlozi uglavnom preklapaju s razlozima uvođenja novog javnog menadžmenta, a između ostalog navode i želju određenih vlada za smanjivanjem moći nastavnčkih sindikata. Nadalje, u zemljama u razvoju primarni je pokretač vjerojatno bila potraga za novim financijskim resursima, budući da decentralizacija omogućuje mobilizaciju resursa i na lokalnoj razini, što inače nije izvedivo. Naposljetku, kao pokretač se navodi potreba za smanjivanjem troškova, a time i profesionalna odgovornost koja se smatrala nužnom za postizanje veće učinkovitosti, financijske isplativosti i slobode izbora.

Prema mnogim autorima, utjecaj decentralizacije najviše je vidljiv u načinu na koji obrazovni sustavi kreiraju obrazovnu politiku, stječu prihode, raspoređuju financijske resurse,

---

<sup>21</sup> Iako, autor smatra kako je ironično to što su se slični razlozi navodili i u obranu same centralizacije.

osposobljavaju nastavnike, kreiraju kurikulum i vode lokalne škole. Taj prijenos moći ili odgovornosti može biti djelomičan ili gotovo potpun, a najviše ovisi o zakonodavnom okviru države gdje dolazi do decentralizacije. Autori ne navode potpunu decentralizaciju jer bi u tom slučaju došlo do prijenosa *svih* formalnih prava na sub-nacionalne vlasti koje bi potom imale potpunu kontrolu i odgovornost nad upravljanjem obrazovnog procesa. Osim stupnja od djelomične do potpune, decentralizacija se može dijeliti i na funkcionalnu i teritorijalnu decentralizaciju. Dok funkcionalna decentralizacija podrazumijeva drukčiju distribuciju moći između *više* vlasti koje djeluju paralelno (npr. ministarstvo obrazovanja može se podijeliti u više tijela koja su odgovorna za različite aspekte obrazovanja), teritorijalna se decentralizacija odnosi na prijenos moći s više na niže razine vlasti (nacionalna, regionalna, lokalna i školska razina). Nadalje, teritorijalnu decentralizaciju moguće je podijeliti na dekoncentraciju, delegaciju i devoluciju, a s obzirom na to da su te vrste različito implementirane u pojedinim sektorima i razinama obrazovanja, potrebno ih je znati razlikovati. Dok dekoncentracija podrazumijeva prostornu relokaciju donošenja odluka, tj. prijenos određene administrativne odgovornosti na niže razine unutar središnjih vladinih ministarstva ili agencije, delegacija je zapravo prijenos menadžerskih odgovornosti za definirane funkcije lokalnim jedinicama samouprave. Devolucija je pak prijenos odgovornosti vođenja – stvaranje ili jačanje sub-nacionalnih jedinica vlade čije su aktivnosti izvan izravne kontrole središnje vlade (Geo-Jaja, 2004; Bray, 2003; prema Dyer i Rose, 2005; Zajda, 2006).

Iako se kao ključni argument u korist obrazovne decentralizacije navodi veća uključenost zajednice u obrazovanje, kao i redistribucija, dijeljenje i širenje moći, javlja se i mišljenje prema kojemu smanjenjem centralizacije dolazi do regionalnih nejednakosti u pružanju obrazovnih usluga. No, pojedini autori tvrde kako različiti oblici decentralizacije vode različitim rezultatima, zbog čega nije moguće sve pokazatelje svesti pod općeniti pojam decentralizacije i obilježiti ga nužno dobrim ili lošim trendom. Usprkos pozitivnim i negativnim aspektima decentralizacije, autori se slažu kako, neovisno o stupnju decentralizacije, ne postoji potpuno decentralizirani sustav, kao što gotovo ni jedna država nije u potpunosti centralizirana (Geo-Jaja, 2014; Zajda, 2016; McGinn i Welsh, 1999).

U posljednje vrijeme decentralizacija sa sobom obavezno povlači i širenje privatizacije u obrazovanju, a Geo-Jaja (2014) te Dyer i Rose (2005) tvrde kako neki na privatizaciju čak gledaju kao na jednog od oblika decentralizacije. Da bi se uopće shvatio njihov relacijski odnos, potrebno je prvo proučiti koncept privatizacije i načine na koje se manifestira.

### 3.6. Privatizacija

Privatizacija se može definirati kao „prijenos aktivnosti, imovine i odgovornosti s vladinih/javnih institucija i organizacija na privatne pojedince ili agencije“, a često se podrazumijeva i pod liberalizacijom<sup>22</sup> (oslobađanje privatnih subjekta od vladinih regulacija) te marketizacijom (stvaranje novih tržišta kao alternative vladinim uslugama) (Levin, 2001; prema Belfield i Levin, 2002, str. 19). Riječ je o složenom konceptu koji se povezuje sa svim ostalim reformama karakterističnim za neoliberalizam, no važno je napomenuti da uzrokuje znatno više otpora. Privatizacija je prilično kontroverzan pojam jer podrazumijeva uključivanje privatnog sektora, čemu se mnogi još uvijek protive. Velik dio javnosti i autora koji se bave obrazovanjem najčešće uz privatni sektor vežu negativnu konotaciju, dok državno upravljanje i vlasništvo smatraju pravednim ustrojem, lišenim pitanja profita. No, za bolje shvaćanje privatizacijskog procesa, potrebno je steći bolji uvid u *kontekst* u kojemu nastaje i koji su *povodi* za njegovo pojavljivanje u obrazovanju. Budući da postoji uvriježeno mišljenje kako privatizacija podrazumijeva isključivo privatno *vlasništvo*, važno je utvrditi je li to točno i, ako ne, na koje se sve *načine* privatizacija može manifestirati i zašto. U ovom će se poglavlju također utvrditi *razlika* između *potpune* privatizacije, koja je zapravo vrlo rijetka, i *djelomične* privatizacije, koja je najzastupljenija u obrazovanju. Uslijed djelomične obrazovne privatizacije, došlo je i do pojave *kvazi-tržišta*, kojega karakteriziraju već poznata konkurencija, sloboda izbora i školska autonomija. Konačno, prikazat će se najučestalija mišljenja autora koji se bave obrazovanjem, a koja se vežu uz privatizacijski proces u obrazovanju.

S obzirom na to da se smatra jednim od ključnih ishoda neoliberalizma, u posljednja je dva desetljeća privatizacija postala jedna od gorućih tema u brojnim političkim, ekonomskim i obrazovnim raspravama (Zajda, 2006; Belfield i Levin, 2002; Robertson i Dale, 2013). Kao i ostale reforme, privatizacija je za mnoge djelovala kao rješenje tadašnjih problema. Prema Zajdi (2006), tri su faktora najviše utjecala na stvaranje okruženja koje je pogodovalo privatizaciji:

- a) *ekonomska kriza*;
- b) *promjena društvene i kolektivne svijesti*;
- c) *evolucija postindustrijskog gledišta na politiku i organizaciju*.

---

<sup>22</sup> Kako su javne škole uređene brojnim zakonima i propisima, autori navode moguće preopterećenje pravilima, odredbama, tradicijama i birokratskim praksama koje dovode do neučinkovitosti. Stoga, svrha liberalizacije je uklanjanje neučinkovite birokracije kako bi škole bile fleksibilnije i učinkovitije (Belfield i Levin, 2002).

Dugogodišnje loše upravljanje državom dovelo je do velikih problema prisutnih u državnim resorima, poput korupcije, deficita i dugova, a država kao izravni pružatelj usluga nailazila je na rastuće neodobravanje diljem svijeta (Buenaventura, 2013; Verger, 2014). Kako je, prema autorima, gotovo svako rješenje koje nudi smanjenje birokracije imalo veliku predispoziciju da bude prihvaćeno, mnogi su, a ponajviše sjeverne vlade i kreditne institucije, proces privatizacije određenih aspekata državnog upravljanja vidjeli kao idealno rješenje.

No, kada je riječ o privatizaciji u samom obrazovanju, Zajda (2006) smatra kako je najznačajniji uzrok tzv. moralna panika koja je uslijedila nakon konsenzusa o neučinkovitosti javnog obrazovnog sustava. Budući da se to smatralo prijetnjom društvenim vrijednostima, pokret privatizacije uhvatio je moment i predstavio se kao dio obrazovne reforme koja podiže prijeko potrebnu učinkovitost. Osim toga, Belfield i Levin (2002) navode činjenicu kako su roditelji s vremenom sve više željeli sudjelovati u obrazovanju svog djeteta pa je, uz decentralizaciju, u mnogim zemljama privatizacijski pokret ujedno i odgovor na sve veću potrebu roditelja za sudjelovanjem u izboru škole, nastavnih metoda i sadržaja. Dok je za roditelje prednost privatizacije obrazovanja to što im omogućuje slobodu odabira škole za svoje dijete, Robertson i Verger (2012) ukazuju na privatne aktere kojima je reforma javnog uslužnog sektora također predstavljala interes, odnosno izvor profita.

Iako je prisutnost privatizacije teško svesti na nekoliko uzroka, Belfield i Levin (2002) pokušali su grupirati pojedine čimbenike koji su utjecali na sve veću zastupljenost privatizacije u obrazovanju. Te su čimbenike nazvali *pritisćima potražnje*, *pritisćima ponude* i *općenitim pritisćima*. *Pritisćima potražnje* mogu biti u obliku *prevelike* potražnje, odnosno, postoji veća potreba za obrazovanjem nego što ga vlade mogu samostalno financirati. Osim toga, *pritisćima potražnje* mogu se pojaviti i u obliku *diferencirane* potražnje – uslijed religijskih, ideoloških ili moralnih razloga, roditelji za svoju djecu žele alternativni pristup obrazovanju, zbog čega nastaju diferencirane privatne škole prilagođene potražnji. Pritisćima potražnje sve su veći ili zato što se mnoge javne škole smatraju standardiziranim i unificiranim, ili zato što trend imigracijske i etničke osjetljivosti također raste. Druga skupina su *pritisćima ponude*, a podrazumijevaju pad u kvaliteti obrazovanja (mnogi su počeli smatrati kako javne škole nisu dovoljno kvalitetne niti dorasle obrazovnim potrebama i sigurnosti djece, zbog čega se javila potreba za kvalitetnijom ponudom) te redukciju financijskih sredstava (vlade više nisu imale dovoljno financijskih sredstava kako bi financirale sve škole, zbog čega se uključuju privatni akteri i preuzimaju odgovornost). Treća skupina su *općeniti pritisćima* poput globalne ekonomske i socijalne promjene, koje posljedično utječu i na obrazovni sektor.

Osim što se javlja iz više razloga, privatizacija se javlja i u više oblika. Stoga, koncept privatizacije zapravo je krovni pojam, a prema mišljenju Robertson i Dalea (2013), privatizaciju treba vidjeti kao *proces*, a ne statičnu pojavu. Kada je riječ o glavnoj podjeli unutar privatizacije obrazovanja, Buenaventura (2013) navodi kako je Education International u jednom od svojih istraživanja identificirao dvije vrste: *endogenu* i *egzogenu*. Endogena privatizacija ili *privatizacija u obrazovnom sektoru* podrazumijeva korištenje ideja, tehnika i metoda iz privatnog sektora, čime se promiču tržišni mehanizmi u obrazovanju. S druge strane, *privatizacija obrazovnog sektora* ili egzogena privatizacija predstavlja ulazak privatnog sektora u javno obrazovanje tako što kreira, upravlja ili pruža određene aspekte javnog obrazovanja, najčešće s motivom profita. Drugim riječima, dok endogena privatizacija podrazumijeva imitaciju mehanizama iz privatnog sektora, a obrazovni sektor i dalje ostaje u potpunosti u domeni vlade, egzogena privatizacija podrazumijeva izravno uključivanje tržišta i privatnih aktera u obrazovni sektor, što znači da obrazovni sektor prestaje biti isključivo u domeni vlade.

Dok se u širem smislu privatizacija može podijeliti na endogenu i egzogenu, uglavnom se spominju tri načina na koja se privatizacija može provoditi u obrazovanju. Za razliku od uvriježenog ograničavanja privatizacije na pojavu privatnog vlasništva, autori (Belfield i Levin, 2002; Buenaventura, 2013) ističu kako je pokret privatizacije mnogo kompleksniji. Uzevši u obzir pojavu privatnih aktera (obrazovne agencije, poduzetnici, dobrotvorne organizacije, itd.), autori proces privatizacije dijele na:

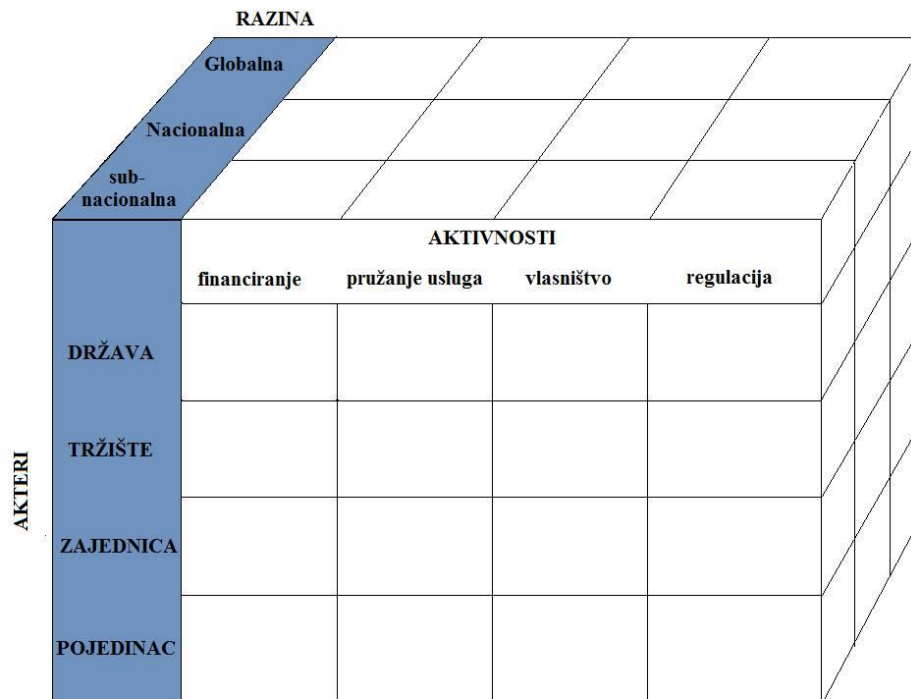
- a) *privatno pružanje obrazovnih usluga;*
- b) *privatno financiranje;*
- c) *privatnu regulaciju i donošenje odluka.*

Iako se ti načini privatizacije mogu provoditi paralelno, može doći i do međusobnog isključivanja.

Da bi dokazali koliko je zapravo kompleksan kontinuum privatizacije i kako ga se ne može svesti na jednostavan koncept privatnih škola bez da se definira koji je aspekt privatiziran, Robertson i Dale (2013) grafički su prikazali aspekte privatizacije obrazovanja, odnosno upravljanje obrazovanjem (Slika 1.). Kao što se može iščitati iz grafičkog prikaza, upravljanje obrazovanjem podijelili su na tri aspekta: *razinu*, *aktere* i *aktivnosti* upravljanja obrazovanjem. Različiti akteri, koji uključuju vladu i privatne entitete, mogu upravljati različitim aktivnostima, od financiranja, pružanja obrazovnih usluga i posjedovanja pa do regulacije, i to na različitim razinama (sub-nacionalna, nacionalna, globalna). S obzirom na mogućnost brojnih opcija, očito



je kako se privatiziranje obrazovanja može različito manifestirati. Na primjer, jedna je od mogućnosti da država financira obrazovanje na nacionalnoj razini, dok zajednica pruža obrazovne usluge na lokalnoj razini. S druge strane, moguće je i da su škole javne, odnosno da nadležnost pružanja obrazovnih usluga ostaje u rukama države, no privatni sektor je taj koji financira obrazovni proces na globalnoj razini.



Slika 1. *Upravljanje obrazovanjem*

Svaka takva privatizacija je djelomična, a do potpuno privatiziranih oblika obrazovanja dolazi vrlo rijetko, i to najčešće u slučajevima kada su pojedini roditelji mišljenja da postojeći obrazovni sustavi ne mogu odgovoriti na potrebe njihove djece (Belfield i Levin, 2002). Ultimativni oblik potpune obrazovne privatizacije je *obrazovanje kod kuće* koji u mnogim zemljama i dalje nije zakonski dozvoljen jer, u tom slučaju, učenik nije obvezan pohađati školu, već roditelji plaćaju privatnu poduku koja se barem djelomično drži standardnog kurikulumu prisutnog u tom obrazovnom sustavu. Stoga, učestalijim oblikom „*potpune*“ obrazovne privatizacije smatraju se skupe privatne poduke koje služe kao nadopuna formalnom obrazovanju, a učenici ih polaze kako bi se adekvatnije pripremili za ispite u školi. Takvo obrazovanje naziva se i *shadow* školovanje jer se plaćanjem poduka iz predmeta poput

matematike, jezika i prirodnih znanosti zapravo imitira školski kurikulum, a za kućanstva predstavlja ogromno financijsko opterećenje jer ga ne financira vlada. Iako je prisutno u gotovo svim zemljama, Kina, Indonezija, Filipini, Kambodža, Tajland, Republika Koreja i Vijetnam zemlje su gdje je takvo obrazovanje dio obrazovne kulture i predstavlja vrlo značajnu investiciju u obrazovanje (Buenaventura, 2013; Belfield i Levin, 2002; Robertson i Dale, 2013).

Iako obrazovanje kod kuće i privatne poduke predstavljaju najreprezentativnije primjere potpuno privatiziranog obrazovanja, važno je ponoviti kako je takvo što zapravo vrlo rijetko. Budući da vlada i dalje ostaje ključni akter u svim ostalim načinima privatizacije obrazovanja, a škole nemaju mogućnost svojevolsnog ulaska ili izlaska iz tržišta, Adnett i Davies (1999) objašnjavaju kako potpuno tržišno rješenje nije bilo dovoljno prikladno. Stoga, mnoge su razvijene zemlje umjesto izravne privatizacije i pripadajućeg tržišta počele uvoditi model *kvazi-tržišta*, čija se osnovna ideja temelji na pretpostavci kako će pritisak kojega vrše korisnici biti učinkovitiji od tradicionalne kontrole koju vrši vlada. Kvazi-tržište temelji se na:

- a) *konkurenciji*: financiranje škola proporcionalno je broju upisanih učenika, što kažnjava neuspješne škole i motivira ih na poboljšanje obrazovnih usluga;
- b) *slobodi izbora*: učenici i njihove obitelji imaju slobodu izbora pri upisivanju u školu što rezultira većom konkurencijom; i
- c) *školskoj autonomiji*: privatne i javne škole trebale bi imati veliki stupanj autonomije koji bi im dozvolio donošenje odluka prilagođenih specifičnim situacijama te diferencijaciju od drugih škola kako bi privukli određene korisnike (Robertson i Verger, 2012; Dumay i Dupriez, 2014).

Iako se osnovna ideja na kojoj se temelji obrazovno kvazi-tržište ne razlikuje od pravog tržišta, njihova ključna razlika je ta da na kvazi-tržištu pružatelji usluga ne mogu ostvarivati profit niti svojevolsjno ulaziti i izlaziti iz tržišta, dok im je na pravom tržištu to omogućeno (Belfield i Levin, 2002). S obzirom na to da omogućuju slobodu izbora roditeljima i učenicima, veću autonomiju škola, diferencijaciju i prilagođavanje pojedinim potrebama koje su se ustanovile analizom „tržišta“, kvazi-tržišta postala su popularnije rješenje od pravog tržišta u mnogim zemljama.

No, kao i kod svake druge neoliberalne reforme, mišljenja se polariziraju na zagovornike koji tržišne mehanizme vide kao idealna rješenja i protivnike koji smatraju kako privatni sektor ne bi trebao biti uključen u obrazovanje. Razlozi zbog kojih je sve više zagovornika privatizacije obrazovanja u razvijenim zemljama, pa čak i skandinavskim, su različiti. Neki smatraju kako

država, zbog svoje birokratske rigidnosti i organizacijskih ograničenja, nije u mogućnosti biti fleksibilna niti adekvatno reagirati na potrebe učenika u postindustrijskom društvu, zbog čega je takvo obrazovanje neodrživo i zastarjelo. Drugi se, prema autorima, vode retorikom koja se temelji na pojmovima poput mogućnosti izbora škole; glasa u vođenju škole; partnerstva koje omogućuje veću roditeljsku ulogu u obrazovanju djeteta; i članstva u školskoj zajednici. Zagovornici također smatraju kako je privatizacija poželjna jer podrazumijeva više različitih izvora financiranja, učinkovitije korištenje tih resursa i fleksibilnije pružanje obrazovnih usluga, a u prilog im ide i to što velik broj donositelja odluka ima pozitivna iskustva s percepcijom tržišta kao prostorom za distribuciju dobara i usluga u svakodnevnom životu. Osim toga, vođeni mišljenjem kako lokalni donositelji odluka usvajaju određene globalne politike zato što su vidjeli pozitivne učinke u drugim zemljama, zagovornici tvrde kako se privatizacija obrazovanja počela usvajati u mnogim zemljama nakon što se pokazalo kako to može doprinijeti obrazovnom standardu (Verger, 2014; Zajda, 2006; Belfield i Levin, 2002). Konačno, Zajda (2006) izvrsno sumira viđenje zagovornika, navodeći kako se ciljevi privatizacije na makro razini odnose na kvalitativno i kvantitativno utjecanje na ekonomske i socijalne sfere društva, dok su ciljevi mikro razine usmjereni na podizanje učinkovitosti na lokalnoj razini nudeći veću fleksibilnost, kvalitetu i odgovornost, kao i veću ulogu korisnika i mogućnost njihova izbora.

No, mnogi s privatizacijom obrazovanja povezuju sve veće nejednakosti u pristupu obrazovanju, kao i manjoj društvenoj koheziji. Odnosno, smatraju kako privatizacija prijeti jednakim obrazovnim mogućnostima jer reflektira koncentraciju kulturnog kapitala i obrazovne privilegije među privilegiranim učenicima. Štoviše, iako trendovi obrazovne privatizacije i decentralizacije djeluju kao svojstva otvorenih društava gdje prevladava demokratičnost i mogućnost sudjelovanja u obrazovnom procesu i društvenoj promjeni, velik je dio javnosti mišljenja kako škole počinju djelovati kao korporacije čiji su jedini interesi učinkovitost i standard, budući da time dolaze do većeg profita. Osim toga, neki smatraju kako privatizacija dovodi do sve manje moći lokalnih vlasti, marginaliziranih nastavničkih sindikata i udruženja, a utjecaj roditelja na vodstvo škole, za što se zalagalo privatizacijom, slabi ukoliko je vodi neka tvrtka ili organizacija. Nadalje, protivnici privatizacije smatraju kako su zagovornici svjesni kritika i otpora na koje pokret nailazi, zbog čega potonji sve više izbjegavaju taj izraz i zamjenjuju ga izrazima poput javno-privatnih *partnerstva*, mogućnosti *izbora* škole, *inovativnih* načina pružanja obrazovanja ili školske *autonomije*. Ti se izrazi smatraju dovoljno nepreciznima, što ih ujedno čini prihvatljivijim konceptima, a budući da omogućavaju

donositeljima odluka iščitavanje onoga što im odgovara, autori tvrde kako neki od njih postaju i akomodacijski mehanizmi za više različitih političkih ideologija. Analizom literature, vidljivo je i da neki smatraju kako se zagovornici privatizacije često oslanjaju na krivo interpretirane rezultate istraživanja ili na ponavljanje željenih rezultata u svrhu promoviranja svojih obrazovnih mjera, uslijed čega dolazi do kreiranja „učinka jeke“ oko malih, često nereprezentativnih uzoraka istraživanja (Belfield i Levin, 2002; Zajda, 2006; Green, 2014; Verger, 2014; Lubiensky, 2008; prema Verger, 2014). Štoviše, Dumay i Dupriez (2014) kao veliki nedostatak ovakvog modela ističu nedovoljnu informiranost roditelja, odnosno nepravilno distribuirani pristup informacijama, zbog čega su mogućnosti odabira za neke roditelje često limitirani. S time se slaže i Green (2004), koji tvrdi kako se uslijed marketizacije tržišta javljaju mnoge ljestvice, vrste nagrada i certifikata, zbog čega je sve slabija transparentnost učinaka pojedinih obrazovnih institucija, što ujedno onemogućava roditeljima i učenicima razborit odabir. Shodno tome, autor smatra kako samo najrevniji i najinformiraniji roditelji i učenici mogu najbolje prosuditi koja je škola najkvalitetnija, zbog čega je razlika u samim predispozicijama za uspjeh još veća nego prije. Također, nije uvijek sigurno hoće li roditelji uopće odabrati najbolju opciju, budući da će možda kod nekih prevagnuti neki drugi kriterij ili neće znati pravilno odvagati ponuđene opcije – što sve narušava mehanizam tržišta. Nadalje, Dumay i Dupriez (2014) dodaju kako do još veće segregacije među školama može doći ako svrha konkurencije postane privlačenje najboljih učenika, a ne podizanje kvalitete svog obrazovnog procesa. Isto tako, iako je u pravilu konkurencija veća ako postoji više opcija, Belfield (2003) tvrdi kako to u obrazovanju ne mora uvijek biti slučaj. Odnosno, prema autoru, lokalne škole mogu biti toliko slične da je gotovo svejedno koju školu djeca pohađaju, ili se mogu dogovoriti kako neće međusobno konkurirati. Ipak, Walford (2001) smatra kako se privatizacija ne može smatrati isključivo dobrom ili lošom, već je važno na koji način države strukturiraju privatizacijski proces i daljnje funkcioniranje obrazovnog sustava (prema Zajda, 2006).

Budući da privatni sektor može biti prisutan samo u pojedinim obrazovnim aspektima, to se često naziva i javno-privatnim partnerstvima. Ipak, dio je autora uvjeren kako je riječ o još jednom obliku privatizacije, dok drugi to negiraju jer, prema njima, privatizacija nastaje tek kada se dogodi potpuni prijenos vlasništva, financiranja i upravljanja obrazovanjem na privatni sektor (Buenaventura, 2013). Stoga, Education International (2009) tvrdi kako partnerstva predstavljaju srednju opciju, što će se u idućem poglavlju pobliže razmotriti.

### 3.7. Javno-privatna partnerstva u obrazovanju

Javno-privatna partnerstva rastući su globalni trend čija je popularnost sve veća. Khanom (2009) ih definira kao dugoročne, kooperativne, institucionalne sporazume između javnog i privatnog sektora, čija je svrha postizanje različitih ciljeva. Javni sektor se odnosi na vladu, odnosno resorno ministarstvo, dok privatni sektor uključuje sve ostalo – od profitnih organizacija do neprofitnih grupa. Iako je već dugi niz godina privatni sektor, putem javno-privatnih partnerstva, uključen u opskrbljivanje javnim uslugama kao što su to voda i prijevoz, pojava takvih partnerstva u području obrazovanja i zdravstva noviji je fenomen (LaRocque, 2008).

Zapravo, riječ je o krovnom pojmu koji pokriva široki raspon sporazuma, zbog čega ne postoji konsenzus o preciznoj definiciji javno-privatnih partnerstva. Budući da širina koncepta omogućuje njegovo korištenje u velikom broju svrha, pojam partnerstva je, prema Education International (2009), poželjan u brojnim kontekstima, pa tako postoje različite vrste i izrazi koji se s njime povezuju. S obzirom na to da vrste ugovora javno-privatnih partnerstva variraju ovisno o kompleksnosti i uslugama, u obrazovanju te usluge obuhvaćaju aktivnosti od građenja, vođenja i održavanja infrastrukture do vođenja i provođenja obrazovnog procesa. Osim toga, usluge mogu podrazumijevati i opskrbu sekundarnim uslugama (knjige, školski prijevoz, obroci) (Patrinos i sur., 2009; Verger, 2012). No, usprkos velikom korpusu sporazuma, svi oblici javno-privatnih partnerstva dijele određene karakteristike, a LaRocque (2008) navodi sljedeće: partnerstva su po svojoj prirodi formalna; uključuju partnere iz privatnog sektora; podrazumijevaju razvoj dugoročnog odnosa i dijeljenje rizika između partnera; fokusiraju se na ishode.

Budući da te značajke nisu dovoljne za potpuni uvid u partnerstva, ovo će poglavlje biti posvećeno razjašnjavanju različitih pojmova koji se vežu uz partnerstvo ili koriste kao sinonimi, opisivanju konteksta nastajanja partnerstva, definiranju načela na kojima se temelji i objašnjavanju poveznice s neoliberalnim mehanizmima. Kako je u partnerstvu prisutno više partnera čije su uloge različite, ujedno će se steći uvid u to kako pojedine međunarodne organizacije utječu na razvoj i diseminaciju partnerstva, zašto ih države usvajaju i umanjuje li partnerstvo ulogu vlade ili ju samo redefinira. Osim uloge međunarodnih organizacija i države, približit će se i uloga privatnog sektora te istaknuti važnost njegove podjele na profitne i neprofitne partnere. Budući da postoje različita javno-privatna partnerstva koja zahvaćaju različite aspekte procesa obrazovne politike, u konačnici će se prikazati nešto opširnija

kategorizacija, a na posljepku će biti navedeni i ishodi te stavovi autora koji se bave obrazovnim temama.

Da se partnerstva mogu uvelike razlikovati potvrđuje i Education International (2009) tvrdnjom kako, uzevši u obzir heterogenost privatnog sektora, partnerstva mogu podrazumijevati običan ugovorni sporazum, širok partnerski sporazum o suradnji, visoko strukturiran i detaljan ugovor, ili pak samo pojam koji ukazuje na stav o reciprocitetu između partnera. Budući da se mogu pojednostavniti na partnerstva koja se temelje na striktnom ugovoru i ona koja se temelje na dobrovoljnom sporazumu, autori ističu dvije glavne kategorije partnerstva u obrazovanju: ugovorno partnerstvo i višedioničko partnerstvo. Javno-privatna partnerstva i višedionička partnerstva često su korištena kao sinonimi, odnosno, za svako se partnerstvo kaže da je javno-privatno, no važno je napomenuti kako postoje određene razlike. Javno-privatno partnerstvo najčešće se odnosi na prethodno navedeno *ugovorno* partnerstvo, a partnere jednostavno dijeli na javni i privatni sektor. Budući da su partnerstva rijetko limitirana na isključivo dva partnera, već uključuju brojne aktere i dionike na lokalnoj, nacionalnoj ili međunarodnoj razini, neki autori ipak preferiraju izraz višedioničkih partnerstva. Naime, višedionička partnerstva uključuju i dobrovoljna partnerstva s međunarodnim institucijama, agencijama i organizacijama civilnog društva, koja se ne temelje nužno na ugovornom odnosu. Stoga, višedionička se partnerstva smatraju širim konceptom od samog javno-privatnog partnerstva, koje se koncentrira na svojevrsni ugovor između vlade i privatnih partnera<sup>23</sup>.

Što se tiče samog razvoja partnerstva, Education International (2009) navodi kako su obrazovna partnerstva u nekim državama postojala i prije samog pojma *javno-privatnog*. No, ova su partnerstva o kojima govorimo danas nastala 1990-ih godina, a proširila su se kao odgovor mnogih vlada na ograničene budžete ministarstva i ljudskih resursa u području obrazovanja. Uzevši u obzir kritike upućene propalim, korumpiranim ili neučinkovitim vladama, partnerstva su se pokazala kao cjenovno prihvatljiv način uključivanja profitnog i neprofitnog sektora u različite aspekte obrazovnog sustava (Robertson i Verger, 2012; Education International, 2009). U pozadini partnerstva stoje neoliberalni procesi karakteristični za novi javni menadžment, što je prepoznao i Khanom (2009), koji navodi kako je do stvaranja partnerstva kao novog političkog alata došlo razvojem neoliberalnih reformi poput privatizacije, tržišnih mehanizama, konkurencije, deregulacije i rezanja troškova javnog sektora. Verger (2012) dodaje kako iza partnerstva stoji i liberalizacija obrazovnog sektora, koja se temelji na uklanjanju regulatornih

---

<sup>23</sup> Za potrebe ovog rada, nastaviti će se koristiti najopćenitiji pojam javno-privatnih partnerstva kako bi se unaprijed uklonile potencijalne nejasnoće.

barijera za razvoj privatnog sektora (npr. regulative poput zabrane privatnih ustanova u stranom vlasništvu, tarife za povrat financijskog viška iz obrazovnih aktivnosti, ograničenja privatnim obrazovnim institucijama koja onemogućavaju definiranje školarina prema tržišnim cijenama), a sve s namjerom stvaranja pogodnije poduzetničke klime u obrazovanju. Štoviše, Verger (2012) je mišljenja kako javno-privatna partnerstva u određenoj mjeri objedinjuju gotovo sve trendove povezane s globalizacijom i neoliberalizmom u obrazovanju: načelom partnerstva smatra se sloboda izbora škole, a vaučeri su jedan od najučestalijih alata pri uvođenju konkurencije. Oslanja se i na obrazovnu decentralizaciju i privatizaciju, a naglasak se stavlja na kapacitet vođenja nastavnika i kontroliranja njihova rada kako bi škole i nastavnici bili što odgovorniji zajednici i potrebama svojih korisnika. Osim toga, zagovara se okvir koji bi ugovornoj strani omogućio zapošljavanje nastavnika koji nisu u sindikatima, niže plaće, nagrade ovisno o uspješnosti, ili otkaze u slučaju neuspjeha, dok se profesionalna odgovornost smatra imperativom.

Do partnerstva je prvo došlo u industrijaliziranim zemljama, dok su ih u zemljama u razvoju kasnije promovirale agencije i međunarodne organizacije kao dio programa pomoći. Kao najistaknutiji primjeri prisutnosti privatnog sektora u pružanju javnih usluga mogu poslužiti Nizozemska, Belgija i Danska, a uslijed korištenja programa pomoći, za njima ne zaostaju ni Južna Amerika i Bliski Istok (Education International, 2009). Kako su partnerstva postajala sve popularnija, njihov je broj godinama sve više rastao, a prema Hallu (2015), kontinuirani porast broja partnerstva u mnogim je zemljama bio prisutan sve do kasnih 2000-ih godina. No, autor tvrdi kako je taj broj naglo pao uslijed svjetske financijske krize, zbog koje mnogi privatni entiteti nisu imali mogućnost dizanja kredita ili im je kredit bio omogućen, no po puno višoj kamatnoj stopi. Stoga, mnoge su tvrtke odustajale od takvih dugoročnih projekata, a kao dokaz, autor navodi podatak kako je 2012. godine broj partnerstva u Europi bio najniži u do tad posljednjih 10 godina.

### 3.7.1. Uloge pojedinih partnera u javno-privatnim partnerstvima

Budući da su vlade i privatni sektor ključni partneri u javno-privatnim partnerstvima, potrebno je detaljnije razmotriti što se od njih očekuje. No, budući da su partnerstva rijetko ograničena na ugovor dviju strana, poželjno je analizirati i ulogu međunarodnih organizacija, čije je djelovanje također vrlo važno za sam razvoj i promicanje partnerstva.

### 3.7.1.1. Uloga međunarodnih organizacija

Veliku zaslugu za populariziranje javno-privatnih partnerstva imaju međunarodne organizacije koje su se poslužile aktivnostima poput konferencija, tiskanja priručnika, pružanja financijske pomoći pri implementaciji i provođenju istraživanja, kao i tvrdnjama kako partnerstva pomažu u postizanju EFA i Milenijskih ciljeva.

Svjetska banka smatra se prvom organizacijom koja je prepoznala stratešku važnost partnerstva, zbog čega se aktivno uključivala u brojne projekte koji promoviraju partnerstva ili pak stvaraju pogodno okruženje za uključivanje privatnih aktera u obrazovanje. U desetogodišnjem periodu od 1995. do 2005. godine, utjecala je na uvođenje partnerstva u 47 zemalja, a najaktivnija je bila u promoviranju obrazovnih partnerstva u slučajevima Tunisa, Libanona, Meksika i Argentine. No, njezina je uloga bila neosporna i u samom uspostavljanju institucionalnog okruženja za partnerstva u Indoneziji, Kamerunu i Etiopiji, te pri uključivanju nevladinih organizacija u provođenje obrazovnog procesa u Gani, Nigeriji i Gambiji. Promoviranje partnerstva nije činila samo putem bespovratnih sredstava i projektnih kredita, već i u obliku mnogih „proizvoda znanja“, poput priručnika o javno-privatnim partnerstvima u obrazovanju, kojega je pokrenula Međunarodna financijska korporacija (IFC)<sup>24</sup> 2001. godine. IFC je također značajno doprinosa u situacijama gdje privatni sektor nije bio u mogućnosti financirati partnerstva, o čemu dovoljno govori činjenica kako je posljednjih 20 godina surađivao na preko 350 partnerstva u 99 različitih zemalja. Uz vlastiti aktivizam, kao i aktivizam IFC-a, Svjetska banka je 1999. godine osnovala i Savjetodavni fond o javno-privatnom partnerstvu na području infrastrukture (PPIAF) koji djeluje na tri načina:

- a) financira razvoj novih zakona i politika koje se zalažu za privatni sektor;
- b) diseminira ciljanu retoriku u svrhu osvješćivanja javnosti;
- c) stvara nove projekte koji se odnose na partnerstva.

Osim toga, objavljuje izvještaje i vodiče kako ih implementirati, kao i detaljne sažetke o svojim aktivnostima u mnogim zemljama, od kojih najsnažniji utjecaj ima u zemljama Sjeverne Afrike, Bliskog istoka, subsaharske Afrike i Kariba (Education International, 2009; Robertson i Verger, 2012; Verger, 2012; Buenaventura, 2013; Hall, 2015).

---

<sup>24</sup> Međunarodna financijska korporacija smatra se produženom rukom Svjetske banke koja financira privatni sektor, dok se Svjetska banka fokusira isključivo na vlade (Hall, 2015).



Osim Svjetske banke, javno-privatna partnerstva aktivno su promovirali i Ujedinjeni narodi (UN), najraširenija zastupljena multilateralna organizacija koja ima utjecaj na više od 190 zemalja članica. Prema Buenaventuri (2013), najprominentnija aktivnost UN-a bila je konferencija u Rio de Janeiro-u 1992. gdje se kreirala Agenda 21, čiji je cilj bio osnaživanje uloge većih grupa u obrazovanju, poput poslovnih aktera i industrije. Nadalje, OECD se također pokazao iznimno aktivnim u promicanju partnerstva, a prema Education International (2009), kao glavni argument OECD-a za usvajanje partnerstva navodi se postizanje veće konkurentnosti na globalnom tržištu.

Partnerstva promiču i regionalne razvojne banke, kao što su to Azijska razvojna banka (ADB), Inter-američka razvojna banka (IADB) i Afrička razvojna banka (AfDB). Prema Hallu (2015), Azijska razvojna banka svoju ulogu u promoviranju partnerstva vidi putem stvaranja politike i zakonodavnog okvira koji pogoduju partnerstvima, podržavanja odabira onih projekata koji uključuju partnerstva i njihova financiranja te posuđivanja financijskih sredstava onima koji pokreću projekte koji se odnose na partnerstva. Partnerstva financiraju i Inter-američka razvojna banka te Afrička razvojna banka, koja partnerstva uvrštava u svoje politike namijenjene svim sektorima (npr. dvije trećine kredita za infrastrukturu bile su namijenjene partnerstvima).

Nadalje, Education International (2009) navodi i Europsku uniju čiji je doprinos bio najvidljiviji 2004. godine, kada je objavila Zelenu knjigu koja je uključivala mnoge inicijative angažiranja privatnog sektora, promovirala partnerstva i osiguravala im pristup javnim izvorima financiranja. MMF se također spominje kao organizacija koja je, usprkos skepticizmu oko nekih aspekata partnerstva, osiguravala tehničku pomoć i održavala seminare o javnim investicijama i partnerstvu u Južnoj Americi, Aziji, Africi i Europi (Education International, 2009). Naposljetku, Svjetski ekonomski forum (WEF) jedan je od godišnjih događaja gdje međunarodne korporacije i konzultanti zajedno s vladama i međunarodnim organizacijama razvijaju nove ideje koje se odnose na ekonomsku politiku, a time i partnerstva (Hall, 2015).

### 3.7.1.2. Uloga vlade

Usprkos aktivnostima međunarodnih organizacija i ostalih aktera koji su promovirali javno-privatna partnerstva, njihova provedba ne bi bila moguća da vlade u njima nisu prepoznale vlastitu korist. Iako su države obvezane na ispunjavanje prava pojedinaca na

adekvatne obrazovne usluge, LaRocque i Lee (2011) ističu kako u praksi države nailaze na razne poteškoće zbog kojih to nisu u mogućnosti ispuniti. Neki su se od tih razloga već spominjali u ovom radu, a podrazumijevaju ograničene budžete, povećanu kompleksnost zadataka vlade, nedostatak ljudskih resursa, neučinkovitost sustava, infrastrukturne nedostatke ili niske rezultate na međunarodnim testiranjima (Education International, 2009).

Kao odgovor na različite poteškoće s kojima se vlade susreću, razvile su se različite vrste partnerstva koja u različitoj mjeri i na različite načine uključuju privatni sektor, koji potom olakšava provođenje obrazovnog procesa. No, kako se velik dio javnosti i dalje protivi uključivanju privatnog sektora u javnu sferu, pa tako i prepuštanju pojedinih aspekata obrazovnog procesa privatnim partnerima, partnerstva su često nailazila na otpor. Mnogi su s pojavom partnerstva povezivali slabljenje uloge države kada su u pitanju područja javnog interesa. Ipak, LaRocque i Lee (2011) tvrde kako to što vlada više ne sudjeluje u obrazovanju na tradicionalan način ne podrazumijeva ujedno njihovu ograničenost pri vršenju utjecaja na obrazovni sustav. Odnosno, smatraju kako se na ulogu države ne bi trebalo gledati samo kao na pružatelja obrazovne usluge, već kao najvažnijeg dionika koji omogućava da uopće dođe do pružanja obrazovnih usluga. Stoga, autori navode kako država snosi zakonske obveze i u sklopu partnerstva, a to su:

- a) onemogućavanje donošenja zakona koji bi na bilo koji način mogli nepovoljno utjecati na učenikove prilike na obrazovanje;
- b) poduzimanje mjera koje sprečavaju treću stranu (npr. nevladine dionike) u kršenju učenikova prava na obrazovanje;
- c) progresivno ostvarivanje svih prava, poput svima dostupnog pristupa učinkovitim obrazovanju.

Štoviše, LaRocque i Lee (2011) ori tvrde kako, ako država nijednom metodom ne omogući opće, primarno obrazovanje koje je besplatno, zapravo krši svoju obvezu. Da bi ostvarila svoje zakonske obveze i omogućila svima jednak pristup učinkovitim obrazovanju, vlada je dužna osigurati određene uvjete kako bi se izbjegli potencijalni negativni ishodi.

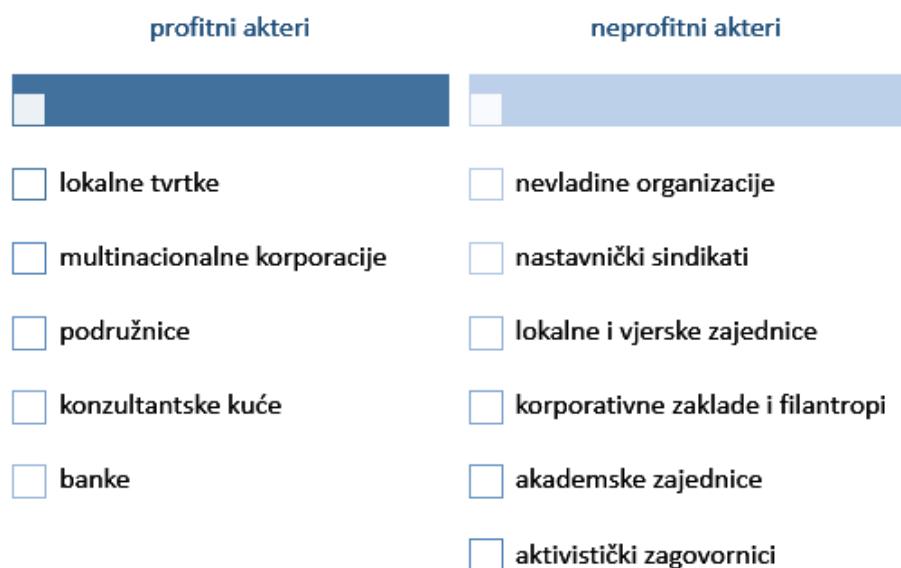
Autori (Education International, 2009; Robertson i Verger, 2012; Patrinos i sur., 2009) također navode niz implikacijskih uputa prema kojima je vlada obvezna prvenstveno definirati opseg i svrhu suradnje, specificirati prioritete, ciljeve i ishode. Osim što mora jasno postaviti okvir koji uključuje definiranje uloge privatnog sektora u nacionalnoj obrazovnoj strategiji, obveza vlade je i postavljanje jasnih i objektivnih kriterija koje privatni sektor mora ispuniti kako bi se mogao

uključiti u rad škola. Kada je u pitanju djelotvornost samog ugovora partnerstva, autori navode nužnost dobrog osmišljavanja, pravilnog implementiranja i biranja transparentnih te konkurentnih partnera putem transparentnih, otvorenih natječaja. Također, vlade su dužne utvrditi raspolaže li privatni partner s dovoljno kapaciteta za dobiveni zadatak, a primorane su uvesti i neutralne, osjetljive sustave financiranja koji integriraju i javne i privatne škole. Navodi se i potreba vlade za uključivanjem perspektive nastavnika tijekom kreiranja ugovora, odnosno nužnost konzultacija sa svim dionicima, kao i za upoznavanjem svih dionika s donesenim odlukama i pripadajućom dokumentacijom. Naposljetku, zadatak vlade je i razvijanje vlastitih kapaciteta, kvalitetnog sustava kontrola kvalitete, prikladnih mjera za procjenu uspješnosti partnera, učinkovitih poticaja kako bi se postigli postavljeni ishodi, te adekvatnih sankcija za neuspjeh.

### 3.7.1.3. Uloga privatnog sektora

Kao što je već bilo vidljivo u grafičkom prikazu kompleksnosti procesa privatizacije kojega su prikazali Robertson i Verger (2012) (Slika 1., str. 62), privatni sektor počinje sve više sudjelovati u financiranju, donošenju odluka, regulaciji i pružanju obrazovnih usluga. Shodno tome, prisutan je i sve veći broj različitih privatnih aktera pa tako, osim korporacija i poduzeća, u javno-privatnim partnerstvima sudjeluje i novonastala specijalistička 'industrija' za partnerstva, koja postaje dio industrije obrazovnih usluga, a uključuje obrazovne zaklade, specijalističke tvrtke za javno-privatna partnerstva, globalne konzultantske tvrtke, banke, lokalne konzultante, trustove mozгова, specijalističke odvjetničke tvrtke, filantropie, i sl.

No, pri analizi partnerstva važno je razlikovati i neprofitne partnere od profitnih, dok se učenici, roditelji i porezni obveznici najčešće klasificiraju kao dio domaćinstava. Da se privatni sektor dijeli na profitne i neprofitne aktere, pokazuje i Slika 3., temeljena na radu Buenaventure (2013). Modeli javno-privatnih partnerstva najčešće ne rade razliku između profitnog i neprofitnog subjekta, već ih sve svrstavaju pod privatni sektor, što može stvoriti problem ili nerazumijevanje, budući da je za precizno opisivanje pojedinih dionika u obrazovanju i definiranje vrste partnerstva potrebno uvidjeti ključnu razliku između motiva profitnih i neprofitnih partnera (Buenaventura, 2013; Robertson i Verger, 2012).



Slika 2. Podjela privatnog sektora na profitne i neprofitne partnere

Ipak, da je i ta podjela partnera ponekad limitirana, potvrđuje primjer korporativne zaklade. Naime, iako korporativna zaklada predstavlja *neprofitnu* organizaciju koja pokreće programe na temelju korporativne društvene odgovornosti, njihovi se interesi često smatraju *profitno* orijentiranima. Za razliku od starijih filantropskih organizacija, korporativne zaklade financiraju programe i mreže koje maksimiziraju korist tržišta te očekuju 'agresivni' povrat svog investiranja, iako ne izostaje paralelno naglašavanje ulaganja u napredak obrazovanja za siromašne i marginalizirane skupine (Buenaventura, 2013; Robertson i Verger, 2012). To potvrđuje i Saura (2016), koji tvrdi kako se nekoć filantropija smatrala načinom omogućavanja uvjeta za javne usluge bez profitnog interesa, dok se nova, poduzetnička filantropija fokusira na one aktivnosti koje osiguravaju povrat koristi. Da te zaklade postaju jedan od obrazovnih aktera koji stječu moć mijenjanja obrazovnog upravljanja, vidljivo je i u istraživanju koje je proveo Economist Intelligence Unit (2009). Budući da je povezivanje obrazovanja s „vanjskim svijetom“ postao globalni imperativ, Economist Intelligence Unit u analizi stavova privatnog sektora ističe kako se mnoge korporacije, umjesto dosadašnje, *pasivne* filantropije, odlučuju na izravno uključivanje u procese obrazovanja, što im može omogućiti upravo javno-privatno partnerstvo.

Veliku važnost u javno-privatnim partnerstvima (kao i u globalnoj obrazovnoj politici općenito), imaju i međunarodne konzultantske tvrtke. Prema Hallu (2015), njihova se uključenost manifestira putem izvještaja koje pišu za međunarodne institucije i vlade, kreiranja nacionalne politike vezane uz partnerstvo i aktivnosti vezanih uz implementaciju pojedinih partnerstva. Njihov je utjecaj vrlo velik, do mjere da mogu utjecati na redizajniranje javnih usluga, a za svoj su rad iznimno visoko plaćene. No, autor tvrdi kako se kvaliteta i točnost njihovih izvještaja rijetko preispituje, što vidi problematičnim jer smatra kako su ponekad sklone objavljivanju nepouzdanih predviđanja, što može rezultirati stvaranjem štetne politike.

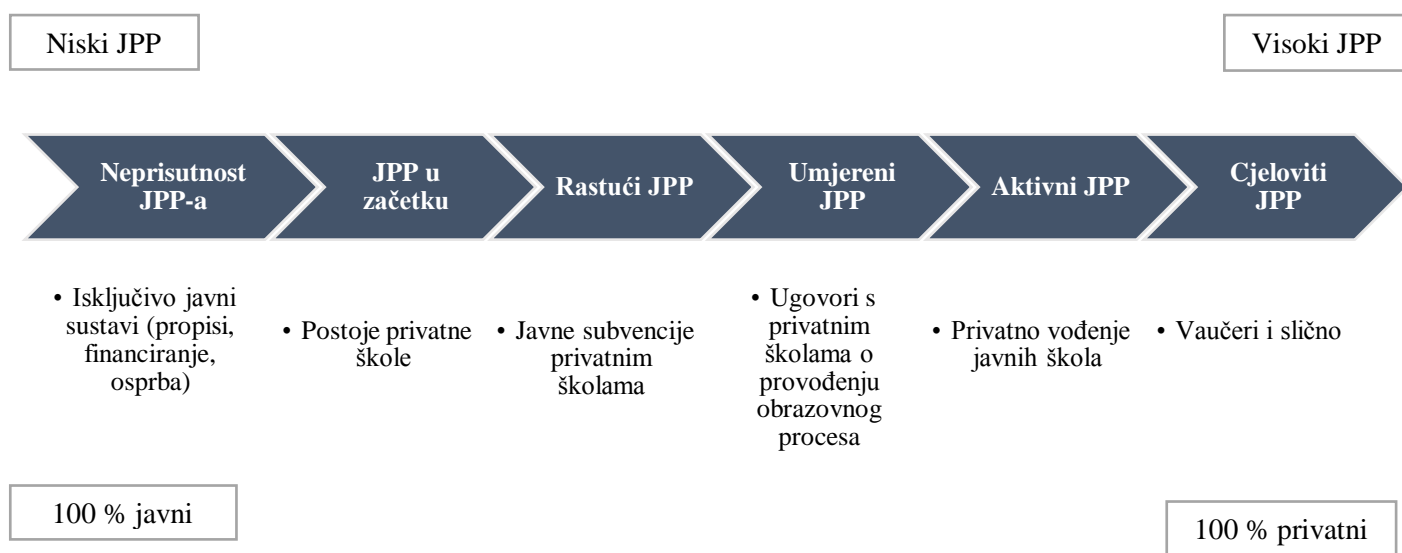
Ipak, važno je ponovno napomenuti kako se motivi i interesi pojedinih partnera ne mogu izjednačavati s drugim partnerima, neovisno o tome jesu li profitni ili neprofitni. Iako možda pripadaju istoj skupini partnera, svaki partner ima vlastite motive koji se međusobno razlikuju – jedni mogu biti isključivo socijalno osjetljivi, drugi mogu biti usmjereni samo prema profitu, dok treći mogu obuhvatiti oba motiva te djelovati profitabilno, a istovremeno se baviti socijalno osjetljivim pitanjima.

Može se zaključiti kako javno-privatna partnerstva imaju mnogo toga zajedničkog s privatizacijom i kako su razumljive dileme brojnih autora treba li se partnerstvo smatrati oblikom privatizacije ili ne. No, da nije moguće svoditi sva partnerstva u istu kategoriju i donositi zaključke na temelju tako širokog pojma, bit će vidljivo u kategorizaciji koja slijedi.

### 3.7.2. Kategorizacija javno-privatnih partnerstva

Ovisno o autorima, pristupu i aspektu koji se analizira, fenomenu javno-privatnih partnerstva moguće je pristupiti na više različitih načina. Dok jednostavniji način gledanja na partnerstvo podrazumijeva kontinuum koji seže od nepostojanja partnerstva do iznimno visokog partnerstva, partnerstva se može promatrati i u vidu podjele na kvadrante, koji u analizu uvrštavaju dodatne parametre. Podjela partnerstva na četiri kvadranta služi kao odlična osnova za daljnju, ključnu kategorizaciju partnerstva na infrastrukturne inicijative, kupnju obrazovnih usluga od privatnih škola, inicijative privatnog školskog menadžmenta, vaučere i slične inicijative, filantropske inicijative, te profesionalne usluge i podršku.

Kada se partnerstva prikazuju u obliku kontinuuma koji obuhvaća sve varijacije partnerstva (Buenaventura, 2013), parametar prema kojemu se taj kontinuum analizira jest omjer prisutnosti privatnog i javnog sektora, odnosno intenzitet javno-privatnog partnerstva (JPP).

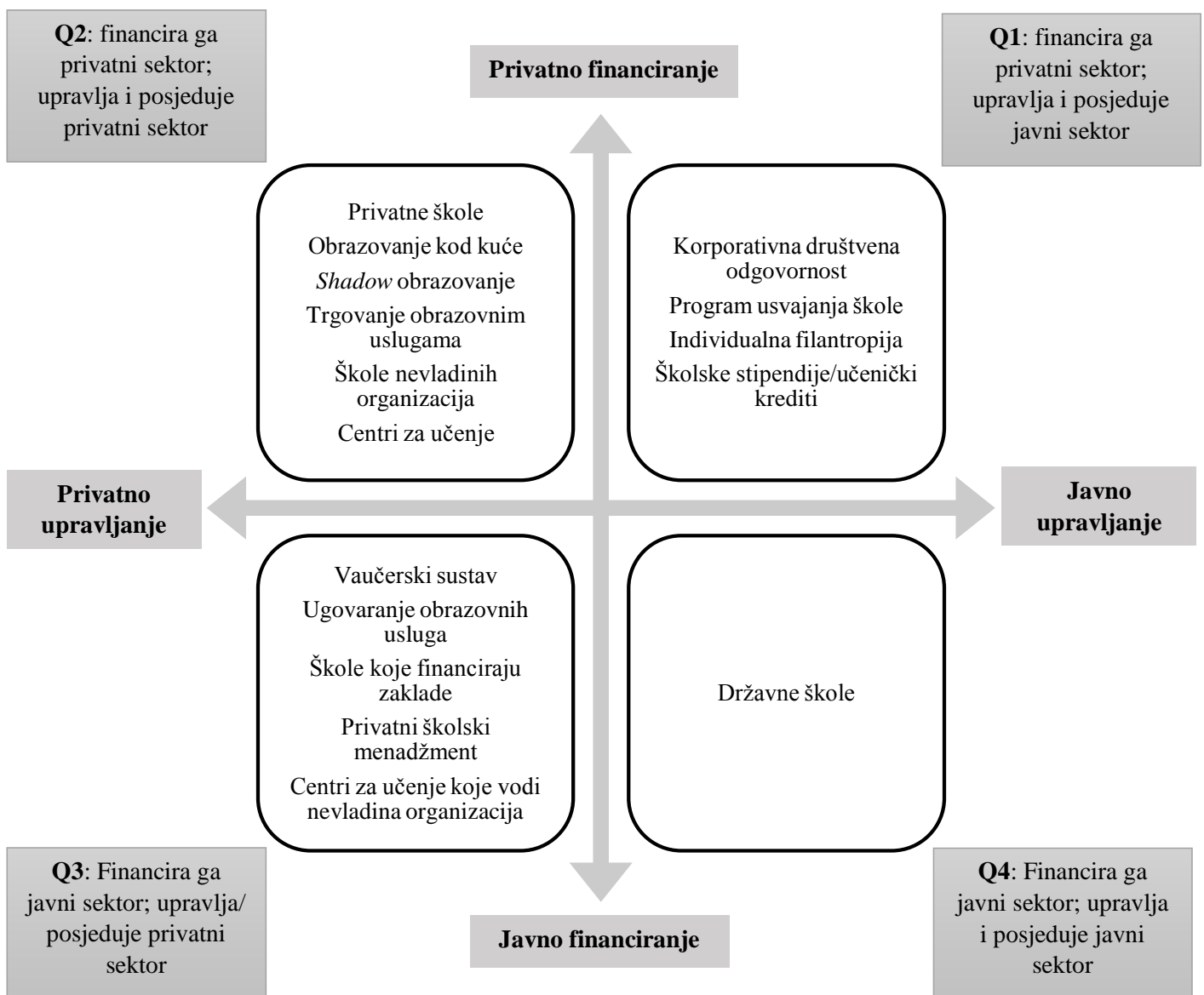


Slika 3. *Kontinuum javno-privatnog partnerstva*

Iz grafičkog prikaza kojega su kreirali Patrinos i sur. (2009) (Slika 3.), moguće je iščitati kako do partnerstva ne dolazi u zemljama gdje je vlada jedini akter obrazovnog procesa. Kada se počinju pojavljivati privatne škole, može se reći da je partnerstvo *u početku*, a kada te privatne škole počinju primati javne subvencije, riječ je o *rastućim* partnerstvima. Tzv. *umjereno* partnerstvo nastaje u situacijama kada dolazi do značajnijeg pada zastupljenosti javnog sektora pa se s privatnim školama počinju sklapati ugovori o provođenju obrazovnog procesa. No, najснаžnija javno-privatna partnerstva vidljiva su tek kada se vlade odluče velik dio odgovornosti i rizika prepustiti privatnom sektoru, a kao primjer se ističe privatno vođenje javnih škola i uvođenje vaučera.

Dok kontinuum isključivo prikazuje intenzitet partnerstva, Patrinos i sur. (2009) identificirali su dodatne parametre koji su ključni za daljnju raspravu i analizu. Budući da financiranje i provođenje može biti ili privatno ili javno, u podjelu javno-privatnog partnerstva također su uvršteni parametri *financiranja* obrazovnog procesa i *provođenja* obrazovnog procesa (ili *posjedovanja* škole). Da ti parametri oblikuju prirodu partnerstva, potvrđuje i Education International (2009), koji ističe kako se ni u kojem slučaju ne smije zanemariti razlika između *privatnog* financiranja *javnog* obrazovanja (npr. školski udžbenici, pomagala u razredu, knjige i računala za knjižnice, itd.), *korporativnog sponzoriranja* i *donacija*, te *javnog* financiranja *privatnog* obrazovanja (čarter škole, vaučeri, itd.). Štoviše, na temelju ove podjele puno će se lakše uvidjeti ono što LaRocque i Lee (2011) smatraju poželjnim, a to je prestanak korištenja

pogrešne dihotomije između javnog i privatnog obrazovanja. Naime, vrlo su rijetki slučajevi gdje su škole u potpunosti i isključivo financirane i vođene od strane vlade ili privatnog sektora, a da se ta dva ključna procesa najčešće isprepliću, autori potvrđuju primjerom Indonezije gdje više od 65 % „privatnih“ osnovnih škola financira država. Prepoznavši važnost podjele Patrinosi i sur. (2009), Verger (2012; prema Buenaventura, 2013) je tu podjelu unaprijedio i potom rasporedio u četiri kvadranta koja se analiziraju na temelju navedenih parametara (Slika 5.).



Slika 4. Oblici privatizacije i javno-privatnog partnerstva u obrazovanju prema varijablama financiranja i upravljanja obrazovnim procesom

Prema analizi Buenaventure (2013), drugi i četvrti kvadrant ne predstavljaju javno-privatna partnerstva jer ne dolazi do suradnje privatnog i javnog sektora. Dok četvrti kvadrant čine državne škole, odnosno tradicionalne javne škole u čijem vlasništvu, upravljanju ili financiranju nema prisutnosti privatnog sektora, drugi kvadrant podrazumijeva potpunu privatizaciju gdje je pak prisutnost vlade minimalna ili nepostojeća. Iako je već rečeno kako je potpuna privatizacija vrlo rijetka, vidljivo je kako taj kvadrant, osim obrazovanja kod kuće i privatnih poduka koje se nazivaju *shadow* obrazovanje, uključuje i potpuno privatizirane škole te trgovanje obrazovnim uslugama između zemalja. Osim toga, drugi kvadrant pokriva škole i centre za učenje koji su u vlasništvu nevladinih organizacija, a kao primjer se navode BRAC osnovne škole u Bangladešu. Autor pojašnjava kako su te škole osmišljene za učenike u nepovoljnijem položaju, npr. one koji su pali razred ili nemaju pristup formalnim obrazovnim sustavima. Program uključuje sadržaj tradicionalnih osnovnih škola obrađen inovativnim nastavničkim metodama i materijalima, čime se tim učenicima pruža druga prilika. Glavni je cilj ovakvog programa razvitak školskog modela za neprivegirane učenike, naročito djevojčice, kako bi završili petogodišnju osnovnu školu u roku četiri godine.

Za razliku od drugog i četvrtog, prvi i treći kvadrant predstavljaju različite manifestacije javno-privatnih partnerstva. Prvi kvadrant obuhvaća primjere partnerstva gdje privatni sektor financira javno obrazovanje, odnosno učenike koji pohađaju javne škole. Ovakvo privatno financiranje uključuje stipendije ili kredite, kao i programe *korporativne društvene odgovornosti* koji podrazumijevaju bespovratna financijska sredstva za školarinu, donaciju opreme, objekata i namještaja, podršku pri osposobljavanju i usavršavanju i sponzoriranje pojedinih događaja. Osim toga, ovoj skupini partnerstva pripadaju i programi *usvajanja škole*, a njihov nešto detaljniji prikaz bit će naveden kasnije.

Suprotno tome, treći kvadrant uključuje ona partnerstva u kojima je država ta koja financijskim sredstvima podržava privatne škole ili pojedince. Kad je riječ o *vaučer programima*, vlada pruža bespovratna financijska sredstva učenicima/roditeljima kako bi mogli pohađati školu po izboru (najčešće privatnu), a u slučaju kada je školarina veća od vrijednosti vaučera, roditelji samostalno snose razliku. *Ugovaranje obrazovnih usluga* princip je kojim se subvencionira svaki učenik koji pohađa privatnu školu odobrenu od autorizacijskog nevladinog tijela, a kao jedan od prominentnijih primjera ističu se i škole koje financiraju zaklade (eng. *Foundation-assisted schools*). *Privatni školski menadžment* odnosi se na škole koje su javno posjedovane i financirane, no dio obrazovnog procesa ugovorom je prepušten privatnom sektoru. Iako imaju veći stupanj slobode i fleksibilnosti, te su škole i dalje podložne određenim regulacijama i



evaluacijama kako bi nastavile stjecati operativna prava. U zemljama Azije i Pacifika, također su popularna partnerstva s centrima za učenje kojima upravljaju nevladine organizacije. Na primjer, oni obrazovni programi nevladinih organizacija i zajednica (npr. tečajevi pismenosti) koji su pokazali dobre rezultate u Filipinima, posebice u nedostupnim dijelovima zemlje, dobivaju i djelomičnu subvenciju iz javnih izvora financiranja.

Iako se na javno-privatna partnerstva odnose i prvi i treći kvadrant, njihove se implikacije na obrazovne sustave *radikalno* razlikuju. Buenaventura (2013, str. 45) tvrdi sljedeće: „dok treći kvadrant može rezultirati potpunom privatizacijom obrazovanja (budući da privatni partneri pružaju obrazovne usluge i posežu za sve većom kontrolom nad menadžmentom i izvođenjem programa, a koriste javna financijska sredstva), prvi kvadrant i dalje održava vladu glavnim akterom u obrazovanju, usprkos dopuštanju prisutnosti privatnog sektora u pojedinim aspektima obrazovanja“. Ovim se navodom može objasniti zašto pojedini autori smatraju kako su partnerstva jednako što i privatizacija, dok su drugi mišljenja kako se, usprkos nekim zajedničkim karakteristikama, partnerstva i privatizacija međusobno razlikuju. Štoviše, ovaj navod također ukazuje na već spomenutu potrebu diferenciranja pojedinih vrsta javno-privatnih partnerstva, s obzirom na to da ne djeluje svako na jednak način.

S podjelom obrazovnih javno-privatnih partnerstva može se ići i korak dalje. Odnosno, te se manifestacije javno-privatnih partnerstva, navedene u prvom i trećem kvadrantu, mogu svrstati u više kategorija. Shodno tome, javile su se različite kategorizacije koje su pokušale obuhvatiti sve vrste partnerstva, no njihovom je analizom ustanovljeno kako je većina kategorizacija sadržajno vrlo slična, a jedino se razlikuju po nazivima i svrstavanju kategorija. Štoviše, Larocque (2008) smatra kako ne odgovaraju uvijek sve manifestacije partnerstva onoj vrsti kojoj službeno, kategorijski pripadaju zato što neke manifestacije sadrže više različitih elemenata koji obično pripadaju različitim vrstama partnerstva. Stoga, iako postoji nekoliko učestalo korištenih kategorizacija (LaRocque, 2007; LaRocque, 2008; LaRocque i Lee, 2011; Patrinos i sur., 2009, The World Bank, 2011), točna se kategorizacija ne može ustanoviti, budući da ovisi o načinu na koji je partnerstvo implementirano, kao i o prirodi propisa u zemlji koja ga usvaja.

U ovom će se radu razrađivati kategorizacija koja je, za potrebe ovog rada, nastala kombinacijom dviju podjela čiji su autori LaRocque (2008) i LaRocque i Lee (2011). Prema njoj, partnerstva se dijele na šest vrsta: infrastrukturne inicijative, kupnju obrazovnih usluga od privatnih škola, inicijative privatnog školskog menadžmenta, vaučere i slične inicijative, filantropske inicijative, te profesionalne usluge i podršku (Tablica 1.). Nakon sumiranog

prikaza vrsta javno-privatnog partnerstva, te će se vrste, zajedno sa svojim primjerima, potom detaljnije analizirati. Prikaz konkretnih primjera kako se partnerstva manifestiraju nije važan isključivo zbog stjecanja uvida u to kako funkcioniraju u praksi, već zato što ti primjeri predstavljaju svojevršno utjelovljenje neoliberalnih reformi. Iako se partnerstvima pokušao napraviti odmak od neoliberalnih odluka neokonzervativnih vlada, vidljivo je kako javno-privatna partnerstva u različitoj mjeri obuhvaćaju decentralizaciju, privatizaciju, novi javni menadžment, novi profesionalizam, slobodu izbora škole, školsku autonomiju, konkurenciju, i sl. Uzevši to u obzir, pomoću konkretnih manifestacija može se поближе shvatiti kako se neoliberalizam očitao u obrazovanju, bez da se izravno spominje.

<i>Vrsta javno-privatnog partnerstva</i>	<i>Kratak opis</i>	<i>Primjeri</i>
<i>Infrastrukturne inicijative</i>	Dugoročni ugovori vlade s privatnim sektorom, a koji se odnose na financiranje, izgradnju, održavanje i upravljanje infrastrukturom javnih škola, kao i privatno zakupljivanje objekata javnih škola.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatna financijska inicijativa (Ujedinjeno Kraljevstvo)</li> <li>• Javno-privatno partnerstvo za nove škole (Egipat)</li> <li>• Projekt javno-privatnog partnerstva za nove škole (Australija)</li> <li>• Javno-privatna partnerstva za obrazovnu infrastrukturu (Kanada)</li> <li>• Privatno zakupljivanje objekata javnih škola (Punjab, Pakistan)</li> </ul>
<i>Ugovaranje obrazovnih usluga</i>	Javno financirano obrazovanje koje provode privatne škole ili privatni subjekti, a može uključivati i provođenje specijaliziranog kurikuluma ili usluga poučavanja.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alternativno obrazovanje (Novi Zeland)</li> <li>• Ugovaranje obrazovnih usluga (Filipini)</li> <li>• Financijska pomoć po upisanom učeniku (Punjab, Pakistan)</li> <li>• Opće primarno obrazovanje i obučavanje (Uganda)</li> </ul>
<i>Privatni školski menadžment</i>	Ugovorni sporazum prema kojemu su partneri iz privatnog sektora obvezni upravljati javnim školama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ugovorne škole (SAD)</li> <li>• Čarter škole (SAD)</li> <li>• Koncesijske škole (Bogota, Kolumbija)</li> </ul>

	ili pojedinim aspektima obrazovnog procesa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezavisne škole (Katar)</li> <li>• Menadžment javnih škola (Lahore, Pakistan)</li> </ul>
<i>Vaučeri i slične inicijative</i>	Financijski iznosi koji učenicima (naročito niskog socioekonomskog statusa) omogućavaju pohađanje akreditiranih privatnih škola. Ti vaučer programi mogu biti javno i privatno financirani, a uključuju stipendije, subvencije i porezne olakšice.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Školski sustav financiranja (Nizozemska)</li> <li>• Milwaukee program roditeljskog izbora (SAD)</li> <li>• Subvencije za nezavisne škole (Novi Zeland)</li> </ul>
<i>Filantropske inicijative</i>	Partnerstva gdje privatni subjekti pružaju pomoć u obliku stipendija, uniformi, nastavničkih bonusa, potrošnih materijala, namještaja, opreme i sponzorstva, a najviše se ističu programi <i>usvajanja škola</i> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akademski programi (Ujedinjeno Kraljevstvo)</li> <li>• Filantropski poduzetnički fond (SAD)</li> <li>• Globalna obrazovna inicijativa Svjetskog obrazovnog foruma (Jordan; Egipat; Indija; itd.)</li> <li>• Obrazovna zaklada Sindh</li> <li>• Program usvajanja škola (Filipini)</li> </ul>
<i>Profesionalne usluge i podrška (jačanje kapaciteta)</i>	Inicijative privatnog sektora koje se odnose na profesionalno osposobljavanje i usavršavanje nastavnika javnih škola, kreiranje ili unapređenje kurikuluma, evaluaciju rada škole, obrazovna testiranja, i dodatne usluge poput školskih obroka i prijevoza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centar za kontrolu kvalitete (Sindh, Pakistan)</li> <li>• Unapređenje kvalitete i institucionalni razvoj (Sindh, Pakistan)</li> <li>• Poučavanje predmetnih stručnjaka u <i>klasterima</i> (Punjab, Pakistan)</li> </ul>

Tablica 1. Vrste javno-privatnog partnerstva

### 3.7.2.1. Infrastrukturne inicijative

Partnerstva koja se odnose na infrastrukturne inicijative vrlo su zastupljena u velikim projektima, u kojima su vladama potrebna veća financijska sredstva za izgradnju ili poboljšanje školske infrastrukture. Mogu biti dizajnirana na brojne načine, ali zajednička točka svih infrastrukturnih partnerstva jest ugovor na temelju kojega vlada zadržava odgovornost za pružanje primarnih obrazovnih usluga (npr. provođenje nastave), dok privatni partneri investiraju u školsku infrastrukturu i nude sekundarne obrazovne usluge (npr. održavanje zgrade). Ugovori najčešće traju 25-30 godina, a sadrže unaprijed definirane standarde kojih se privatni partner mora pridržavati nakon sklapanja ugovora.

Iako često dolazi do poteškoća u razlikovanju infrastrukturnih partnerstva od tradicionalne javne nabave, ipak je riječ o različitim ugovorima. Segmenti u kojima se infrastrukturna partnerstva razlikuju od javne nabave su sljedeći: a) privatni sektor samostalno osigurava kapital potreban za financiranje projekta; b) vlada definira ugovor na temelju ishoda, a ne ulaznih jedinica; c) novi objekt nije predan vladi odmah nakon završetka radova, već ga vodi privatni partner sve do kraja ugovora. Najčešći model ovakvog partnerstva je model 'izgradnja-poslovanje-prijenos' (eng. *build-operate-transfer*) – privatni sektor dobiva koncesiju na financiranje, gradnju i vođenje obrazovnog objekta na određeni period, nakon kojega se taj objekt prenosi u vlasništvo države. Iako je takva metoda financiranja školskih zgrada korištena u mnogim OECD članicama, najviše primjera<sup>25</sup> vidljivo je u Ujedinjenom Kraljevstvu (Education International, 2009; LaRocque i Lee, 2011; The World Bank, 2011; Patrinos i sur., 2009.).

### 3.7.2.2. Ugovaranje obrazovnih usluga

Ovo se partnerstvo već spominjalo u kontekstu trećeg kvadranta, a podrazumijeva vladino financiranje obrazovnih usluga koje pružaju privatni partneri. Drugim riječima, privatni partneri provode obrazovni proces putem javnog troška, a do toga najčešće dolazi u siromašnijim regijama gdje nema dovoljno (ili uopće nema) obrazovnih mjesta za učenike u lokalnim javnim školama (Asian Development Bank, 2010). Vlade se na takva partnerstva najčešće odlučuju jer im je financiranje obrazovnih mjesta u privatnim školama često znatno

---

<sup>25</sup> Velik broj konkretnih primjera prikazan je publikaciji Education Internationala (2009).

povoljnije od izgradnje novih škola. Takvi programi obično dijele nekoliko zajedničkih obilježja: a) postoji *formalan ugovorni sporazum* između vlade i škole, a ugovor može biti kratak i jednostavan ili pak dugačak i kompleksan; b) kako bi sudjelovale u programu, škole moraju ispunjavati *unaprijed definirane kriterije* vezane uz standarde infrastrukture, zapošljavanja, kurikulumu, itd.; c) škole su *odgovorne za postignuća* učenika, što znači da se iz programa isključuju one škole koje podbacuju; d) u ovom programu mogu sudjelovati *profitne i neprofitne škole*; e) *plaćanje ovisi o potražnji* jer škola dobiva određeni financijski iznos po upisanom učeniku. Iznos koji financira vlada može biti fiksna, a može i ovisiti o nekim faktorima poput visine razreda ili spola (u zemljama gdje su djevojčice manje zastupljene u školama, škole dobivaju veći iznos za djevojčice nego dječake). Također, škole ne mogu naplaćivati veće školarine od subvencije koju dobije od države, zbog čega je takvo obrazovanje za učenike besplatno (LaRocque i Lee, 2011; The World Bank, 2011).

Ova je vrsta partnerstva najzastupljenija u Filipinima, Pakistanu, Novom Zelandu i Ugandi:

*Ugovaranje obrazovnih usluga* (Filipini): Ugovaranje obrazovnih usluga najprisutnije je u Filipinima, gdje je pojava javno-privatnih partnerstva vidljiva već od 1980-ih godina. S ciljem rješavanja prenapučenosti javnih škola i osiguravanja šireg pristupa sekundarnom obrazovanju, vlada sklapa ugovore s privatnim školama koje uključuju učenike iz područja gdje nema dovoljno javnih srednjih škola. Prednost se daje učenicima siromašnijih obitelji koji su pokazali zadovoljavajuća akademska postignuća, a ministarstvo je uvelo i certifikacijski program kako bi se osigurala kvaliteta obrazovanja u sudjelujućim školama. Osim toga, školske se inspekcije provode jednom godišnje, dok se detaljna evaluacija provodi svake tri godine. U slučaju da škole ne odgovaraju standardima, privremeno se brišu s popisa privatnih škola financiranih iz javnog budžeta, a ako u međuvremenu podignu tražene standarde, mogu ponovno sudjelovati u programu nakon perioda od jedne godine (Buenaventura, 2013; Civil Society Network for Education Reforms, 2012; LaRocque, 2008).

*Škole koje financiraju zaklade* (Pakistan): Obrazovni sustav Pakistana također se suočavao s teškim izazovima kako bi ispunio EFA ciljeve za 2015. godinu, a glavnu poteškoću predstavljala je niska stopa dostupnosti obrazovanja, kao i niska kvaliteta. Stoga, vlada je odlučila uvesti obrazovnu reformu temeljenu na partnerstvima. Jedan od vodećih aktera u pakistanskim partnerstvima jest Obrazovna zaklada Punjab, zadužena za skupljanje financijskih sredstava od donatora i financijskih institucija te njihovo dodjeljivanje odabranim privatnim školama, na temelju mjerenih dostignuća ili nekog drugog kriterija. Također je zaslužna za program u okviru kojega zaklade plaćaju fiksni iznos privatnim školama, smještenim u

siromašnim urbanim i ruralnim područjima provincije Punjab, za svakog učenika koji ih pohađa (Bano, 2008; Education International, 2009; Buenaventura, 2013).

*Alternativno obrazovanje* (Novi Zeland): Program alternativnog obrazovanja financira provođenje obrazovnog procesa za učenike otuđene iz obrazovnog sustava, a glavni mu je cilj omogućiti učenicima vraćanje u regularno sekundarno obrazovanje, tercijarno obrazovanje ili pak zapošljavanje. Fokusira se na učenike dobi od 13 do 16 godina, koji su iz škole izostali više od dva školska polugodišta. Ako škole žele sudjelovati u tom programu, sklapaju ugovor s provoditeljima programa alternativnog obrazovanja, a financira ih ministarstvo obrazovanja tako što plaća po svakom učeniku uključenom u program. Iako centri ne moraju biti smješteni u samim školama, one su odgovorne za kvalitetu i učenikove obrazovne ishode jer su sklopile ugovor i dobile financijska sredstva (Brooking, Gardiner i Calvert, 2009; LaRocque, 2008).

*Opće sekundarno obrazovanje* (Uganda): Vlada Ugande bila je zabrinuta oko postizanja EFA ciljeva, zbog čega je usvojila određene mjere i promjene kako bi omogućila implementaciju javno-privatnih partnerstva, što je služilo kao rješenje za politiku Općeg sekundarnog obrazovanja (eng. *Universal Secondary Education – USE*) (Brans, 2011). Vlada ih je usvojila 2007. godine, na temelju čega plaća subvenciju za svakog učenika koji pohađa akreditiranu privatnu srednju školu. No, u ovom programu mogu sudjelovati samo one privatne srednje škole koje se nalaze u pokrajinama gdje nema javnih škola, pod uvjetom da ne prelaze definirani limit školarine. U 2008. godini, oko 430 privatnih srednjih škola sudjelovalo je u ovom programu, a pohađalo ih je oko 56,000 učenika (LaRocque i Lee, 2011).

### 3.7.2.3. Privatni školski menadžment

Ova se vrsta javno-privatnih partnerstva počela prva pojavljivati u obrazovanju, a odnosi se na sklapanje ugovora između vlade i privatnih partnera o upravljanju i vođenju javnih škola. Iako ih vode privatni partneri, ugovorne škole ostaju u državnom vlasništvu, zbog čega vlada ostaje odgovorna za njihovu uspješnost. Nakon što privatni partneri obično preuzmu najneuspješnije škole u danom školskom okrugu, obvezne su ostvarivati minimalne, unaprijed definirane rezultate. Ugovornim školama mogu upravljati razni privatni partneri, što uključuje neprofitne organizacije, zajednice, obližnje škole s dobrom reputacijom, ili pak sveučilišta, a glavni argument u korist ovakvog partnerstva je kako veća autonomija škole dovodi do manjih ograničenja, dok se informirani i motivirani roditelji više angažiraju oko podizanja školske

kvalitete. Budući da je pridržavanje propisanih preduvjeta ključno obilježje, ugovorom se dogovaraju očekivani ishodi, dopuštene i preporučene metode poučavanja, ciljevi, program i kurikulum. No, postoje dvije vrste ugovora: ako je riječ o menadžerskom ugovoru, tada školsko osoblje i dalje zapošljava vlada ili lokalni školski odbor prema postojećim uvjetima i preduvjetima, a ako se radi o operativnom ugovoru, tada osoblje zapošljava privatni partner, dok uvjeti i preduvjeti zapošljavanja mogu odstupati od državnog ugovora. Oba principa podrazumijevaju vladino plaćanje privatnom partneru za usluge, a mogu uključivati ili plaćanje fiksnog iznosa po učeniku (taj iznos je najčešće jednak prosječnom obrazovnom trošku jednog učenika u javnom sektoru) ili plaćanje fiksnog iznosa za upravljanje školom. S obzirom na to, za pohađanje ovakvih škola učenici najčešće ne plaćaju školarinu. Budući da su ugovorne škole široko rasprostranjene, vrlo su zastupljene u razvijenim zemljama poput SAD-a, ali može ih se naći i u manje razvijenim zemljama poput Kolumbije. Ipak, svi se ti modeli privatnog školskog menadžmenta razlikuju, a neki od njih su sljedeći: čarter škole u SAD-u, FyA školske mreže u Južnoj Americi i Španjolskoj, koncesijske škole u Kolumbiji, Gradske akademije i Edison škole u Ujedinjenom Kraljevstvu, AVEC u Venezueli, Nezavisne škole u Kataru, Inicijative školskog menadžmenta u Pakistanu, itd. (Education International, 2009; Patrinos i sur., 2009; LaRocque, 2008; LaRocque i Lee, 2011).

*Čarter škole (SAD):* riječ je o posebnoj vrsti javnih škola koje su, za razliku od tradicionalnih javnih škola, lišene mnogih regulacija (npr. ovisnost upisa o geografskom području) i ugovora nastavničkih sindikata. Sam čarter zapravo predstavlja ugovor koji razrađuje misiju, program, ciljeve, metode procjenjivanja, metode evaluacije uspjeha i opis učenika koje će poučavati, a škole mogu voditi zajednice ili školski menadžer. Budući da se zasnivaju na neoliberalnoj tezi o boljim rezultatima do kojih se dolazi tržišnim mehanizmima, glavna ideja čartera je da ga može otvoriti bilo tko, ako zadovoljava određene preduvjete. Čarter škole financiraju privatni obveznici, a odobravaju (i dodjeljuju financijska sredstva) okružni školski odbori, sveučilišta ili drugi autorizacijski akteri, i to najčešće na 3-5 godina. Za ostvarivanje pozitivnih rezultata i pridržavanje čarter ugovora, škole odgovaraju svojim sponzorima ili autorizacijskoj agenciji, a pravo može biti povučeno ako preduvjeti ili ostvareni standardi nisu zadovoljeni. U posljednje je vrijeme također uočen razvoj CMO (eng. *Charter Management Organization*) modela, odnosno neprofitne mreže dviju ili više škola koje pružaju obrazovne usluge na određenom geografskom području, s ciljem povećanja broja čarter škola diljem zemlje. Osim toga, CMO modeli rade na maksimiziranju kvalitete i održivosti putem centraliziranja ili podjele određenih funkcija i resursa među školama, smatrajući kako na taj način mogu ponuditi i optimalan model

za cjelokupnu reformu javnog obrazovnog sustava (LaRocque, 2008; Education International, 2009; Saiger, 2006; Center for Reinventing Public Education, n.d.).

*Gradske akademije* (Ujedinjeno Kraljevstvo): poput čarter škola u SAD-u, gradske su se akademije javile u Ujedinjenom Kraljevstvu 2000. godine. Nastanak ovakvih, javno financiranih nezavisnih škola jedna je od najradikalnijih obrazovnih inicijativa vlade Ujedinjenog Kraljevstva, čiji je cilj bio riješiti problem nedovoljno dobrih rezultata škola u nerazvijenim područjima i podići njihovu konkurentnost. Akademijama upravljaju autonomni privatni konzorciji, dok većinu financijskih sredstava osigurava vlada. Oslobođene su regulacija koje se odnose na menadžersku strukturu, osoblje i organizaciju kurikuluma, a omogućeno im je i sudjelovanje u trgovini uslugama, odnosno stjecanju profita iz privatnih ili javnih izvora. Iako su vrlo slične čarter školama, njihova je najveća razlika to što akademije uglavnom nastaju preuzimanjem postojećih škola i učenika koji su pohađali tu školu, dok je većina čarter škola novoosnovana. Precizne informacije o tim školama teško su dostupne javnosti, zbog čega se javljaju poteškoće u skupljanju nezavisnih dokaza o utjecaju akademskog modela škola na obrazovne standarde. No, ipak je uočena značajna razlika između pojedinih školskih akademija, zbog čega se smatra kako ne postoji ujednačen „efekt akademije“ (Eyles i Machin, 2015; Education International, 2009; Patrinos i sur., 2009).

*Fe y Alegria* (Južna Amerika i Španjolska): FyA je jezuitska nevladina organizacija koja vodi predškolske, osnovnoškolske, srednjoškolske i tehničke obrazovne programe u najsiromašnijim zajednicama Južne Amerike i Španjolske. Program se razvio u Venezueli, a od tada se proširio na drugih 17 zemalja, budući da do novih škola dolazi nakon što zajednica kontaktira FyA organizaciju i ukaže joj na postojeću potrebu. Što se tiče financiranja, nastavnicima i ravnateljima plaće isplaćuju ministarstva obrazovanja, dok zaklade, međunarodne agencije i volonteri iz lokalne zajednice financiraju izgradnju i održavanje škola. Osim što se najviše fokusira na osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, organizacija poduzima i brojne druge inicijative poput osposobljavanja nastavnika, obrazovanja odraslih, potpore malim poduzećima i pomoć putem svog razvojnog centra. Škole imaju priličnu autonomiju, budući da mogu samostalno imenovati školske ravnatelje i nastavnike, nadograđivati centralni kurikulum vlastitim materijalima i metodama, itd., a glavni indikator uspješnosti škole je retencija učenika. Iako FyA škole mogu biti privatne, većina ih je javna, a od učenika se ne očekuje plaćanje dodatnih naknada (Allcott i Ortega, 2009; LaRocque, 2008; Osorio i Wodon, 2010).



#### 3.7.2.4. Vaučeri i slične inicijative

Iako vaučeri također funkcioniraju po principu plaćanja obrazovnog mjesta, za razliku od financiranja same škole, kod vaučerskog sustava vlada ne kupuje mjesta u školama po svom izboru, već plaća obrazovno mjesto prema izboru učenika. U odnosu na prethodno opisane vrste partnerstva, vaučerski su programi najučestaliji, a postoje u brojnim razvijenim zemljama, kao i u zemljama u razvoju (Kolumbija, Hong Kong (SAR), Novi Zeland, Pakistan, SAD, itd.). Štoviše, vaučerski je program u Čileu i Nizozemskoj utemeljen na razini države. Vaučeri izravno promiču slobodu izbora i konkurenciju među školama, ali, ovisno o ciljevima koje žele postići, mogu se razlikovati u mnogim obilježjima, pravilima i propisima. Te se razlike mogu manifestirati u karakteristikama poput visine školarine, registracije škola i adekvatnosti škola za sudjelovanje, kao što neke vlade školama dozvoljavaju naplaćivanje dodatnih naknada, dok neke unaprijed definiraju fiksni iznos školarine. S obzirom na to da vlade imaju mogućnost korištenja vaučera prema kriterijima koje same kreiraju, iznosi vaučera mogli bi ovisiti o više faktora, poput socioekonomskog statusa (čime bi siromašniji učenici dobivali veće iznose), posebnih potreba (ti su učenici u vrlo nepovoljnom položaju u postojećem obrazovnom sustavu koji pruža vlada), ili vrlo dobrih akademskih postignuća. Usprkos različitim manifestiranjima vaučer programa, ipak se javljaju određena zajednička obilježja:

- a) financiranje ovisi o potražnji;
- b) sve privatne škole snose veći rizik jer će biti primorane na zatvaranje ako ne privuku dovoljno učenika;
- c) privatne škole imaju različit korpus učenika jer je teža selekcija;
- d) roditelji su slobodni izabrati između privatnih i javnih škola;
- e) financiranje i pružanje obrazovnih usluga su odvojeni procesi;
- f) privatne škole moraju ispuniti preduvjete definirane na nacionalnoj razini.

Na temelju tih obilježja, polazi se od pretpostavke kako bi se vaučerima potaknule škole na zapošljavanje što boljih nastavnika, veću odgovornost i izraženiju osjetljivost na potrebe učenika i roditelja, uzevši u obzir činjenicu kako ih bolji rezultati bolje rangiraju na kvazi-tržištu (Buenaventura, 2013; LaRocque i Lee, 2011; Anderson, 2008; prema Patrinos i sur., 2009; Muralidharan, 2006).

### 3.7.2.5. Filantropske inicijative

Obrazovna filantropija jedan je od najčešćih oblika partnerstva u obrazovanju, a podrazumijeva mnoge primjere gdje privatne tvrtke ili pojedinci financiraju škole ili im doniraju razna dobra i usluge. Ova vrsta partnerstva uključuje više programa i inovativnih poduzetničkih inicijativa koje na različite načine rade na podizanju kvalitete obrazovanja. Kao jedan od najpopularnijih programa, navodi se program *usvajanja škole* (eng. Adopt-a-school program – AAS program), čiji su najkarakterističniji primjeri viđeni u Filipinima i Pakistanu. Ovaj program potiče privatni sektor (uključujući i roditelje i zajednice) na sklapanje partnerstva s ministarstvom obrazovanja, nadzire škole, usavršava nastavnike i ostalo osoblje, osigurava obrazovne materijale i poboljšava školsku infrastrukturu, a djeluje na način da privatni partneri 'usvajaju' državne škole i financiraju ih, dok program djeluje kao veza između škole i 'usvojitelja' (Buenaventura, 2013; LaRocque, 2008). Iako ih LaRocque (2008) navodi kao zasebnu vrstu javno-privatnih partnerstva, s obzirom na svoju prirodu, mogu funkcionirati i kao dio filantropske inicijative.

### 3.7.2.6. Profesionalne usluge i podrška

Javno-privatna partnerstva također se koriste kada su vladi potrebne profesionalne ili materijalne usluge poput evaluacije škole, usavršavanja nastavnika, objavljivanja udžbenika, omogućavanja prijevoza, školskih obroka, pedagoške i kurikularne podrške, obuke u menadžmentu i administraciji, opskrbe udžbenicima, razvoja mreža potpore, te profesionalnih partnerstva i povezivanja. Ovakav se oblik partnerstva smatra najmanje rizičnim, budući da je njegove rezultate relativno lako pratiti i mjeriti, pa je iz tog razloga najmanje radova i istraživanja posvećeno ovom obliku partnerstva (LaRocque, 2008; LaRocque i Lee, 2011). Kao primjer partnera koji pružaju podršku obrazovnom procesu, Patrinos i sur. (2009) navode Zakladu Escuela Nueva koja u Zemljama poput Kolumbije, Dominikanske Republike i El Salvadora podupire implementaciju programa, donira udžbenike, obučava nastavnike u ruralnim područjima, itd.

### 3.7.3. Stavovi zagovornika i protivnika javno-privatnih partnerstva

Kao i kod svake druge obrazovne reforme, javljaju se različiti stavovi koji se mogu podijeliti na protivnike i zagovornike partnerstva. No, javno-privatna partnerstva imaju velik broj zagovornika, ponajviše zato što omogućavaju unapređenje obrazovnog sustava u situacijama kada vlade nisu u mogućnosti adekvatno odgovoriti na aktualne obrazovne potrebe. Postoji značajan broj razloga zbog čega se ta partnerstva smatraju poželjnima, a mogu se grupirati na rješenja sljedećih problema: a) *nedostatak financijskih sredstava i menadžerskih standarda*; b) *prevelika potražnja u odnosu na ponudu*; c) *slaba vidljivost promjena na lokalnoj razini*; d) *negativni stavovi prema privatizaciji*.

- a) Kao prvo, zagovornici tvrde kako je potreba za partnerstvima proizašla iz potrebe za većim financijskim sredstvima namijenjenim obrazovanju, kao i uvođenjem viših menadžerskih standarda koji bi trebali dovesti do kvalitetnijeg i učinkovitijeg obrazovanja. Odnosno, smatraju kako javni sektor naprosto ne posjeduje potrebne kapacitete za provođenje određenih procesa, zbog čega se to negativno odražava na kvalitetu i cijenu obrazovnih usluga. Konkretnije, navode se budžetna ograničenja, loši obrazovni ishodi i neučinkovitost obrazovanja do kojih je došlo jer pojedine vlade ne mogu upravljati obrazovnim sustavima niti samostalno snositi pune troškove. Stoga, partnerstva predstavljaju optimalna rješenja pomoću kojih dolazi do mobilizacije novih financijskih resursa, ispunjenja potražnje za novim razvojnim projektima, novih vještina, veće discipline planiranja i realizacije projekata, uključivanja inovativnih rješenja i racionalnijeg raspolaganja financijama (Buenaventura, 2013; Education International, 2009; Latham, 2009; OECD, 2007; prema Education International, 2009; Robertson i Verger, 2012).
- b) Dok su u nekim zemljama partnerstva poželjna, autori spominju i zemlje u kojima su ta partnerstva *nužna*. Konkretnije, navode se zemlje u razvoju gdje je potražnja za obrazovanjem često veća od ponude, a vlade najčešće nemaju dovoljno financijskih sredstava za pokretanje novih škola. Budući da u tim zemljama pristup obrazovanju nije svima jednako omogućen, partnerstva se također spominju kao idealan način postizanja Milenijskih i EFA ciljeva, čemu doprinosi prisutnost privatnog sektora (Patrinos i sur., 2009; Verger, 2012; Education International, 2009).
- c) Osim toga, ističe se i potreba za jačanjem lokalne odgovornosti za obrazovanje, čemu partnerstva također doprinose. Odnosno, LaRocque i Lee (2011) navode kako vlade često

ne mogu ili pak ne žele adekvatno odgovoriti na obrazovnu potražnju u pojedinim područjima zemlje, za razliku od partnerstva koja se baš zato često fokusiraju na manje razvijene, siromašne ili zapostavljene regije, gdje je njihova korist potom najvidljivija.

- d) Naposljetku, već je navedeno kako je privatizacija jedna od najkontroverznijih reformi u obrazovanju, zbog čega velik dio javnosti kategorički odbija prisutnost privatnog sektora u pojedinim fazama obrazovne politike. Da bi se to izbjeglo, neki smatraju kako su partnerstva poželjna alternativa privatizaciji, uzevši u obzir da ne povlače toliko kritičizma i kontroverze. Štoviše, uvjereni su kako u takvim partnerstvima uistinu ne dolazi do privatizacije, odnosno trajnog preuzimanja kontrole od strane privatnih partnera, već je riječ o unapređenju financiranja i pružanja usluga, bez da time dolazi do nadmoći privatnog sektora nad javnim (Latham, 2009; Patrinos i sur., 2009).

S druge strane, brojni se autori protive uvođenju javno-privatnih partnerstva. Najistaknutije kritike mogu se svrstati u sljedeće skupine: a) *partnerstva kao rezultat privatizacije i neoliberalizma*; b) *partnerstva kao rezultat nedostatka političke moći i volje*; c) *kritike vezane uz privatni sektor*; d) *kritika nepreciznom definiranju*.

- a) Dok zagovornici tvrde kako partnerstva nisu isto što i privatizacija, protivnici pak smatraju kako su partnerstva proizašla iz privatizacije. Štoviše, tvrde kako u samom središtu leži neoliberalna ideologija, što opravdavaju pojavom privatnog sektora, slobode izbora, konkurencije, učinkovitosti i inovacije – neoliberalnim načelima koja se javljaju i u privatizaciji. Štoviše, pojedini su autori mišljenja kako partnerstva, umjesto da predstavljaju reduciranje ekonomskog liberalizma, svojim idejama samo nastavljaju neoliberalni trend, čemu doprinosi i privatni sektor koji je, prema njima, usmjeren isključivo na ekonomske ishode (Robertson i Verger, 2012; Education International, 2009; LaRocque i Lee, 2011).
- b) Isto tako, suprotno mišljenju zagovornika prema kojima do partnerstva dolazi zbog nedostatka financijskih sredstava, dio javnosti i autora smatra kako do partnerstva primarno dolazi zbog nedostatka političke moći i volje vlade za osiguravanjem kvalitetnog javnog obrazovanja. Prema njima, obrazovanje je opće dobro i pitanje javnog interesa, zbog čega je upravo odgovornost države omogućiti svima besplatno pohađanje osnovne škole, a onda i viših stupnjeva obrazovanja (Hall, 2015; LaRocque i Lee, 2011; Lewin, 2007).
- c) Nadalje, kritike su usmjerene i prema privatnom sektoru. Naime, smatra se kako profitni partner nema interesa i potrebe za pružanjem besplatnih usluga, kao ni obveze obrazovati

marginalizirane skupine poput vrlo siromašnih učenika, HIV siročadi, djece s posebnim potrebama, itd. S druge strane, neprofitni partneri nemaju dovoljno financijskih sredstava pa, čak i ako su motivirani pružati besplatne obrazovne usluge, to mogu jedino uz državne subvencije ili druge izvore financiranja. Osim toga, neki su autori mišljenja kako se radi o prenaplašenom zagovaranju kvaliteta privatnog sektora, dok se vrijednosti ili potencijalne kvalitete javnog sektora u potpunosti zanemaruju. Štoviše, u nekim zemljama ni privatni sektor nije dovoljno razvijen za pokrivanje obrazovnih potreba te zemlje, naročito u njezinim siromašnijim područjima. Iako je zadatak vlade ustanoviti je li privatni partner u mogućnosti ispuniti uvjete ugovora, to često predstavlja poteškoću vladama zemalja u razvoju jer ne postoje adekvatni politički okviri, zbog čega nedovoljno dobri privatni partneri mogu napraviti veću štetu nego što je bila (LaRocque i Lee, 2011; Lewin, 2007; Verger, 2012).

- d) Konačno, kao jedan od problema spominje se i to što koncept pokriva toliko različitih područja suradnje, da se gotovo svaka suradnja koja uključuje oblik ugovora može smatrati partnerstvom. Štoviše, Verger (2012) navodi kako se izostanak jasnoće i preciznog definiranja također negativno odražava na kvalitetu debata o partnerstvu i donošenje zaključaka koji bi trebali poslužiti za usmjeravanje obrazovne politike u ispravnom smjeru.

Iako je vidljivo kako se mišljenja o javno-privatnom partnerstvu uvelike razlikuju između pojedinih skupina autora, može se zaključiti kako se prisutnost privatnog sektora ujedno ističe kao najveća prednost i najveća kritika partnerstvu. Dok zagovornici uključenost privatnog sektora vide pozitivnim aspektom jer se time obrazovanju doprinosi financijski, ljudskim resursima, stilom vođenja, inovacijama i metodama za podizanje učinkovitosti, protivnici imaju u potpunosti suprotno viđenje. Za njih prisutnost privatnog sektora predstavlja naglasak na profitu i neposvećenost problemima od javnog interesa, a ujedno smatraju kako bi vlade ipak morale biti sposobne samostalno provoditi i financirati obrazovni proces. No, sve su ovo stavovi koje često oblikuje ideološka orijentiranost, a ne rezultati samih istraživanja. Ako se u obzir uzmu mišljenja koja se javljaju kod ostalih neoliberalnih reformi, može se uočiti kako se gotovo uvijek provlače iste tvrdnje, samo prilagođene kontekstu, a koje se zapravo odnose na to odobravaju li autori neoliberalizam kao ideologiju ili ne.

Ipak, za preciznije zaključke potrebno je uvidjeti što pokazuju konkretni rezultati istraživanja koji ispituju učinke javno-privatnih partnerstva, a o istima će više riječi biti u sljedećem poglavlju.

#### 3.7.4. Ishodi javno-privatnih partnerstva

Prema navodima mnogih autora, zasad postoji vrlo malo istraživanja čiji su rezultati dovoljno relevantni za donošenje zaključaka o učincima javno-privatnih partnerstva, pa se, u skladu s time, većina argumenata za i protiv partnerstva ipak temelji na teoriji (Verger, 2012; Education International, 2009; LaRocque, 2008; LaRocque i Lee 2011). Iako se autori slažu kako su jedino zaključci o vaučerima temeljeni na širem izboru istraživanja i literature, Buenaventura (2013) tvrdi kako su i te analize prilično miješane. Točnije, navodi kako neka istraživanja prezentiraju isključivo pozitivne rezultate, dok druga istraživanja dolaze do potpuno negativnih zaključaka. Rezultati se razlikuju i od zemlje do zemlje, a kao primjer, autor navodi dokaze izvučene iz analize kolumbijskog vaučerskog programa koji pokazuju pozitivne učinke na nekoliko dugoročnih i kratkoročnih ishoda (npr. stope uključenosti u školu, trajanja školovanja, rezultata standardiziranih testova), dok je analiza čileanskog sustava poprilično negativna. Ista je situacija i u slučaju partnerstva u Pakistanu – dok Bano (2008) smatra kako određena partnerstva nisu ostvarila očekivane ishode zbog manjkavih poticaja vlade, LaRocque i Lee (2011) navode evaluaciju Obrazovne zaklade Punjab, koja je pokazala zabilježen napredak u školskoj administraciji i menadžmentu, niže profesionalno sagorijevanje nastavnika, manje izostajanje nastavnika, bolje obrazovne ishode, više nastavničke plaće i bolje radne uvjete. Dijametralno suprotni rezultati istraživanja vidljivi su i kod partnerstva koja se odnose na školski menadžment. Točnije, Lubienski i Lubienski (2006; prema Robertson i Dale, 2013) navode veliko istraživanje temeljeno na čarter školama u SAD-u čiji rezultati pokazuju kako su zapravo manje uspješne od javnih škola, dok, s druge strane, LaRocque (2008) za koncesijske škole, slične čarterima, navodi rezultate koji su pokazali napredak u vođenju, zadovoljstvu i potražnji za školama.

Iako postoji velik broj sličnih rezultata i pokazatelja koji nisu navedeni u ovom radu, već je i na temelju ovih nekoliko primjera vidljivo kako su istraživanja prilično kontradiktorna. Ipak, važno je napomenuti kako je vrlo teško analizirati posljedice i samu učinkovitost javno-privatnih partnerstva, s obzirom na brojne uključene faktore. Dok se kod nekih istraživanja javljaju analitički nedostaci, kod drugih metodološke strategije nisu dovoljno robusne ili ne uključuju dovoljno kriterija ili podataka, što često vodi do kontradiktornih rezultata i neuspješnih debata u učinkovitosti partnerstva. Osim toga, javljaju se ograničenja i kod definiranja *kvalitete* obrazovanja kada je riječ o istraživanjima učinaka subvencija, privatnih financijskih inicijativa ili menadžmenta, zbog čega rezultati ponovno ne mogu biti temelj za

utvrđivanje jesu li partnerstva poželjna u obrazovanju. Nadalje, autori tvrde kako postoje mnogi ključni detalji skriveni od javnosti, a kada su u pitanju zemlje u razvoju, teško je procijeniti je li uzrok neuspješnosti privatni sektor ili nekvalitetna vlada koja nije imala dovoljno kapaciteta za stvaranje ravnoteže u partnerstvu. Stoga, uzevši u obzir neprekidne rasprave i postojeće dokaze koji se međusobno pobijaju, nameće se zaključak prema kojemu je nužno provoditi daljnji nadzor i istraživanja kako bi se došlo do vrijednih dokaza o učincima partnerstva (Verger, 2012; Education International, 2009; LaRocque, 2008; LaRocque i Lee 2011; Buenaventura, 2013).

Zaključno, LaRocque (2008) i Patrinos i sur. (2009) pokušali su sumirati dosad navedene pozitivne ishode javno-privatnih partnerstva, odnosno navesti što sve dobro osmišljena i provedena partnerstva mogu: a) povećati financijske resurse za opće obrazovanje; b) nadoknaditi ograničen kapacitet javnih škola, čime se povećava pristup obrazovanju i smanjuje veličina razreda u javnim školama; c) doprinijeti znanjima i inovacijama iz privatnog sektora koje se najčešće odnose na tehnička ili menadžerska pitanja; d) omogućiti vladi fokusiranje na ključne funkcije, poput obrazovne politike i planiranja, razvoja kurikuluma i kontrole kvalitete; e) omogućiti vladama izbjegavanje pojedinih restriktivnih zakona o zapošljavanju i plaćanju koji im onemogućavaju fleksibilno zapošljavanje i organizaciju adekvatnog kadra; f) reducirati politizaciju obrazovanja i prisutnu korupciju; g) učiniti obrazovne troškove transparentnima putem ugovora i određenih mehanizama trošenja; h) staviti naglasak na konkurenciju kako bi se postigla veća razina učinkovitosti i inovacije u obrazovanju; i) postići višu razinu dijeljenja rizika između javnog i privatnog sektora, što će povećati učinkovitost u pružanju obrazovnih usluga; j) rezultirati biranjem najboljih partnera putem otvorenih natječaja u kojima vlada može definirati određene preduvjete koje očekuje od ugovorne strane.

No, uslijed usvajanja partnerstva, javljaju se i određeni izazovi i rizici. Budući da partnerstva najčešće zahtijevaju kompleksne sporazume, LaRocque (2008) tvrdi kako, u slučaju loše kreiranih ugovora i neprikladnih poticaja, isti mogu suočiti vladu sa značajnim rizicima koji se odnose na kvalitetu i financije. Da bi se to izbjeglo, vlada bi trebala razviti politiku koja omogućava dobre ugovore, što pak može biti vrlo kompleksno i zahtijevati puno vremena. Osim toga, loše provedena partnerstva mogu, prema Patrinosu i sur. (2009), dodatno smanjiti već nisku razinu vladine kontrole i odgovornosti, a ujedno i omogućiti korupciju pri nagrađivanju ugovora. To je najbolje vidljivo na primjeru istraživanja provedenog u Zimbabweu, na temelju kojega Zinyama i Nhema (2015) tvrde kako partnerstva uspijevaju samo ako su zakonodavni, regulacijski i institucionalni okviri adekvatni, što je rijetko slučaj. Osim toga, smatraju kako

čak ni privatni investitori ne žele sklopiti sporazume ako investicijska klima nije pozitivna. Nadalje, nadziranje i provođenje ugovora u djelo također zahtjeva određena financijska sredstva, zbog čega Patrinos i sur. (2009) navode kako partnerstva nisu financijski isplativa u onim zemljama gdje sklapanje ugovora može postati skuplje od tradicionalnog načina obrazovanja, odnosno kad su troškovi nagrađivanja i vođenja ili pak privatnog posuđivanja izrazito visoki.



#### 4. ZAKLJUČAK

Usljed analize utjecaja globalizacije i neoliberalne doktrine na obrazovnu politiku, moguće je sa sigurnošću reći kako su promjene u obrazovanju neosporive. Vidljivo je kako je sustave mnogih zemalja zahvatio imperativ kvalitete, učinkovitosti, fleksibilnosti i slobode izbora – ključnih neoliberalnih načela na temelju kojih su se razvili mnogi globalni trendovi. Iako su se zbog kontekstualnih faktora različito implementirali u pojedine obrazovne sustave, njihova je prisutnost nagnala brojne autore na istraživanja i analize. Da bi ti trendovi uopće postali globalni, zaslužna je globalizacija, kao i međunarodne organizacije koje su svojim mehanizmima, poput nametanja, standardizacije i uspostavljanja međuovisnosti, pomogle pri stvaranju transnacionalnog obrazovnog prostora. Iako se često navodi kako su zemlje u razvoju na te trendove i deteritorijalizaciju obrazovanja pristale iz nužnosti, odnosno zbog ovisnosti o stranim investicijama, stručnjacima i znanju, mnoge zemlje odlučile su se na usvajanje novih reformi iz intrinzičnih razloga. Kao što je vidljivo u radu, neke su zemlje smatrale kako usvajaju djelotvorne reforme koje će podići kvalitetu njihovog obrazovnog sustava, neke je privukao globalni status tih reformi, dok su pojedine zemlje te reforme vidjele kao instrument za postizanje drugih ciljeva. Ipak, autori ističu kako implementacija pojedinih reformi može rezultirati neuspjehom, za što najviše krive nedovoljne resurse vlade, nepoklapanje aktualne ideologije i kulturalnih obilježja s principima novih reformi, kao i nedovoljnu razinu komunikacije između donositelja odluka i onih koji te odluke provode u praksi. Budući da je ključni cilj novog obrazovnog pokreta bio usmjeren prema postizanju veće učinkovitosti i kvalitete, logično rješenje predstavljalo je uvođenje tržišta i kvazi-tržišta, temeljenih na konkurenciji koja je služila kao svojevrsna motivacija školama. No, osim zagovornika, također se javljaju različita stajališta čiji se argumenti zasnivaju na jednakim tezama o svim neoliberalnim manifestacijama. Dok najveće nezadovoljstvo uzrokuje pojava standardizacije, usmjerenost na rezultate, nova očekivanja od nastavnika i prisutnost privatnog sektora, kao najveće prednosti ističu se novi izvori financiranja, veća učinkovitost, fleksibilnija prilagodba tržištu rada, fleksibilnije odgovaranje na potrebe učenika i roditelja, kao i uključivanje većeg broja dionika u obrazovni proces. Kad je u pitanju prisutnost privatnog sektora, kod privatizacije i javno-privatnih partnerstva riješena je dihotomija javnog i privatnog, budući da je vidljivo koliko je taj odnos kompleksan i kako ga se ne može isključivo svesti na privatne škole ili privatno vlasništvo.

Budući da je cilj ovog diplomskog rada bio uvidjeti kako se sve prisutnost neoliberalizma manifestira u obrazovanju, opisati globalne trendove koji se javljaju u posljednjih nekoliko desetljeća i pružiti uvid u kompleksnost odnosa privatnog i javnog obrazovanja, može se zaključiti kako je cilj postignut. Najvećim doprinosom ovog diplomskog rada može se smatrati sveobuhvatnost prikaza neoliberalizma u obrazovanju – dok se ostali radovi koncentriraju na pojedine aspekte utjecaja globalizacije i neoliberalizma, pojedinačnu neoliberalnu reformu globalnih razmjera, ili pak pojedino neoliberalno načelo, nedostaje radova koji bi sve to obuhvatili i ukazali na njihovu međuovisnost i koegzistenciju. Identificiranjem tog nedostatka, u ovom su se radu pokušale sumirati sve važne komponente neoliberalizma u obrazovanju, što je razlog kojega se ta prisutnost opisivala u kontekstu globalne obrazovne politike. Budući da je neoliberalizam kompleksan koncept koji, kao što je već rečeno, izaziva polarizirane stavove, radovi se najčešće dijele na pozitivan ili negativan prikaz izoliranih načela ili reformi. U pokušaju objektivnog prikazivanja što većeg broja pokazatelja neoliberalizma u obrazovanju, može se reći kako je ovaj rad doprinio važnom zaključku, a to je nemogućnost generaliziranja globalnih trendova i pojava. Drugim riječima, radi se o brojnim trendovima, manifestacijama i načelima gdje su prisutni različiti akteri, motivi i svrhe, zbog čega ih nije moguće svesti pod „zajednički nazivnik“ i zaključiti kako je riječ o kolektivno dobrim ili lošim fenomenima. Štoviše, može se vidjeti kako je pri analizi rezultata istraživanja potrebno obratiti pozornost i na to postoje li metodološka ograničenja, jesu li istraživanja nezavisna, tko ih provodi, i sl. Nadalje, pri analizi rezultata nužno je osvrnuti se i na način usvajanja tih trendova. Odnosno, potrebno je uvidjeti javljaju li se određena ograničenja poput nedovoljnih resursa vlade, neadekvatnog zakonodavnog okvira, i sl., budući da negativnu sliku trendova često uzrokuje i loša implementacija u nacionalne obrazovne sustave.

Iako se može zaključiti kako je rad ostvario svoj cilj i doprinio detaljnom obuhvaćanju različitih aspekata neoliberalne prisutnosti u obrazovanju, postoje i određena pitanja koja su se javila prilikom pregleda literature, a koja zahtijevaju veću pozornost nego što im je u ovom radu pridana. Kao prvo, javlja se pitanje *je li neoliberalizam jednako zastupljen na svakoj obrazovnoj razini?* Ovaj se diplomski rad fokusirao na obrazovanje u cijelosti, odnosno, nije naročito diferencirao razine obrazovanja, no pregledom literature, ustanovilo se kako je tim promjenama najviše zahvaćeno visoko obrazovanje. Iako je, zahvaljujući navedenim primjerima javno-privatnog partnerstva, vidljivo kako je neoliberalizam prisutan i u primarnom i sekundarnom obrazovanju, sveučilišta se ipak smatraju središtem neoliberalnih promjena. Takvo što je i očekivano, budući da je poveznica privatnog sektora sa sveučilištima puno izraženija zbog

tržišta rada i potrebe za ljudskim kapitalom. Stoga, u daljnjoj analizi, veći bi prostor trebalo posvetiti tome kako se neoliberalni trendovi i načela manifestiraju u visokom obrazovanju i postoje li rezultati istraživanja koji ukazuju u kojem smjeru ide taj odnos. Kao drugo, javilo se i pitanje *je li moguća autonomija u reformama koje se orijentiraju prema rezultatima i standardiziranim testovima?* Naime, u radu je vidljivo kako se ističe potreba za autonomijom škole i nastavnika, paralelno s potrebom za učinkovitosti i preuzimanjem odgovornosti za rezultate na standardiziranim testovima. Iako se već navode tvrdnje autora kako usmjerenost na rezultate rezultira manjom autonomijom, poželjno je detaljnije istražiti ovu, naizgled, kontradikciju. Kao posljednje očito pitanje, javlja se problem rezultata istraživanja koja ukazuju na to *je li riječ o pozitivnim ili negativnim reformama?* Budući da je cilj ovog rada bio *opisati* neoliberalne pojave u obrazovanju, fokus nije bio toliko stavljen na same rezultate istraživanja, a jedan od razloga bio je i to što je teško donositi zaključke jesu li ti trendovi pozitivni u kontekstu obrazovanja ili ne. Naime, riječ je o nešto recentnijim pojavama čije se posljedice mogu adekvatno analizirati tek nakon dužeg vremenskog perioda, budući da se promjene u obrazovanju rijetko kada mogu proučavati u kratkoročnom periodu. Drugi razlog je to što su se i sami autori složili kako istraživanja često nisu objektivna niti je metodologija odgovarajuća. Analizom literature, ustanovljeno je kako je prisutnost privatnog sektora i neoliberalizma u obrazovanju vjerojatno jedna od tema gdje su stavovi najsubjektivniji, a uzrok tome može biti i to što se paralelno temelji na području ekonomije i obrazovanja. Za njezino potpuno shvaćanje te mogućnost razvijanja objektivnog mišljenja i objektivne metodologije istraživanja, autori bi trebali biti dobro upoznati s oba područja. No, na temelju analize literature, može se reći kako autori iz područja ekonomije često zanemaruju pojedine obrazovne aspekte, dok autori iz područja obrazovanja često navode ekonomske zaključke koji nisu uvijek opravdani niti u skladu sa samim postavkama ekonomskih teorija na koje se referiraju. Stoga, moguće je zaključiti kako određena doza neupućenosti u pojedinim područjima može djelomično rezultirati neutemeljenim stavovima, odnosno izrazito polariziranim mišljenjima autora koji se bave tom temom. Ipak, postoje pojedina istraživanja koja se ističu kao vjerodostojna, a takvih je potrebno što više kako bi se mogli donositi konkretni zaključci o rezultatima neoliberalnih trendova u obrazovanju. Shodno tome, ustanovljena je prisutnost neoliberalizma u obrazovanju, kao i načini na koje se neoliberalizam manifestira, no poželjno je uvidjeti i koje se posljedice mogu pripisati vodećoj doktrini, a koje neprimjerenom metodologiji ili lošoj implementaciji.

## Sažetak

Do pojave globalne obrazovne politike došlo je u posljednjih nekoliko desetljeća, a riječ je o fenomenu koji, pod utjecajem globalizacijskih mehanizama, obuhvaća obilježja obrazovnih reformi prisutnih na globalnoj razini. Kako se javljaju jednaki obrazovni trendovi diljem svijeta, globalna obrazovna politika ih opisuje, definira i nastoji ustanoviti tko sve stoji iza njihove diseminacije. Budući da je uslijed globalizacije došlo do stvaranja transnacionalnog obrazovnog prostora, uz vlade su se pojavili i novi akteri čiji su utjecaji na obrazovnu politiku s vremenom postajali sve snažniji. Najistaknutijima se smatraju međunarodne organizacije koje različitim mehanizmima utječu na vlade mnogih zemalja, što, između ostalog, mogu zahvaliti globalizaciji i globalnom statusu prestiža. Štoviše, često su taj status zaradile na temelju vlastitih aktivnosti koje su stekle globalnu popularnost, a kao primjeri se navode PISA istraživanje i ciljevi Obrazovanja za sve. Budući da su stekle moć kreiranja, diseminiranja i implementiranja reformi u nacionalne obrazovne sustave, to im je isto tako omogućilo promicanje vlastitih tzv. agenda koje karakterizira jedna zajednička točka, a to je neoliberalna doktrina. Pojava neoliberalizma uslijed svjetske ekonomske stagnacije 70-ih godina prošlog stoljeća rezultirala je prisutnošću tržišnih rješenja s naglaskom na učinkovitost, konkurenciju i slobodu izbora, što se, zahvaljujući globalizaciji, trajno ukorijenilo u obrazovne sustave gotovo svih zemalja. Pojave poput decentralizacije, privatizacije, novog javnog menadžmenta, novog profesionalizma i javno-privatnih partnerstva postale su temelj za stvaranje novih globalnih obrazovnih trendova, a uključenost privatnog sektora i redefinirana uloga vlade u pružanju i financiranju obrazovnih usluga smatra se svojevrsnim imperativom kad je riječ o neoliberalnim utjecajima na obrazovanje. Kod javno-privatnih partnerstva, koja objedinjuju gotovo sva neoliberalna obilježja i pojave u jednom, javljaju se konkretni primjeri na temelju kojih se može vidjeti kako se sve neoliberalizam manifestira u obrazovanju. Neki od njih su vaučeri, čarter škole, gradske akademije, programi *usvajanja škole* i ostale filantropske inicijative.

Ključne riječi: globalizacija, globalna obrazovna politika, neoliberalizam, međunarodne organizacije, decentralizacija, privatizacija, novi javni menadžment, javno-privatna partnerstva u obrazovanju.

## Summary

In the last couple of decades, global education policy has emerged. It is a phenomenon which, under the influence of globalization mechanisms, encompasses all the features of globally present educational reforms. As equal trends in education have arisen all over the world, the task of global education policy is to describe them, define them, as well as try to determine who stands behind their dissemination. As globalization resulted in the formation of the transnational educational area, new actors have emerged as well, whose influence on education policy has become more powerful over time. The most notable ones are international organizations who affect governments of many countries by enforcing various mechanisms, which, among other, is thanks to globalization and their global prestige status. In fact, they often earned that status because of their own activities having acquired global popularity, examples being PISA research and Education for All Movement. Because they gained the power to create, disseminate and implement educational reforms into national education systems, it also allowed them to promote their own so-called agendas, characterized by one common point – the neoliberal doctrine. The emergence of neoliberalism, as an outcome of the world's economic stagnation during the 70's of the previous century, has resulted in the presence of free market solutions, with an emphasis on efficiency, competition and freedom of choice, which, thanks to globalization, have permanently rooted in the educational systems of almost all countries. Phenomena such as decentralization, privatization, new public management, new professionalism, and public-private partnerships have become the basis for creation of new global trends in education, while involvement of the private sector and redefined role of government in providing and financing educational services are considered to be a sort of imperative when it comes to the neoliberal influence on education. In public-private partnerships, which combine almost all neoliberal features in one, there are specific examples based on which can be seen how neoliberalism manifests itself in education. Some of these are vouchers, charter schools, city academies, adopt-a-school programs, and other philanthropic initiatives.

Key words: globalization, global education policy, neoliberalism, international organizations, decentralization, privatization, new public management, public-private partnerships in education.

## 5. POPIS LITERATURE

Asian Development Bank. (2010). *Public-private partnerships in ADB education lending, 2000-2009*. Philippines: Asian Development Bank.

Alfred, M., Butterwick, S., Hansman, C. i Sandlin, J. (2007). *Neoliberal Welfare Reform, Poverty and Adult Education: Identifying the Problem and Engaging in Resistance*. Predstavljeno na Adult Education Research Conference, Halifax. Manhattan: New Praire Press.

Allais, S. (2012). 'Economics imperialism', education policy and educational theory. *Journal of Education Policy*, 27(2), 253-274.

Allcott, H. V. i Ortega, D. (2009). The performance of decentralized school systems: Evidence from Fe y Alegría in Venezuela. *World Bank Policy Research Working Paper*, (4879).

Amaral, M. P. (2010). Education policy and its international dimension: theoretical approaches, *Educação e Pesquisa*. 36(spe), 39-54.

Ambrosio, J. (2013). Changing the subject: Neoliberalism and accountability in public education. *Educational Studies*, 49(4), 316-333.

Anderson, G. i Herr, K. (2015). New public management and the new professionalism in education: Framing the issue. *Education Policy Analysis Archives*, 23(84), 2-6.

Apple, M. W. (2000). Between neoliberalism and neoconservatism: Education and conservatism in a global context. U Burbules, N.C. i Torres, C.A. (ur.). *Globalization and Education: Critical Perspectives*, 57-78, New York: Rutledge.

Apple, M.W. (2016). Introduction to "the politics of educational reforms". *The Educational Forum*, 80(2), 127-136.

Baird, J., Isaacs, T., Johnson, S., Stobart, G., Yu, G., Sprague, T. i Daugherty, R. (2011). *Policy effects of PISA*. Oxford University Centre for Educational Assessment.

Ball, S.J. (1997). Policy sociology and critical social research: a personal review of recent education policy and policy research, *British Educational Research Journal*, 23(3), 257-274.

Ball, S.J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy, *Comparative Education*, 34(2), 119-130.

Ball, S.J. (2001). Global policies and vernacular politics in education, *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 27-43.

Ball, S.J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state'. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99.

Baltodano, M. (2012). Neoliberalism and the demise of public education: The corporatization of schools of education. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 25(4), 487-507.

Bano, M. (2008). Public Private Partnerships (PPPs) as 'Anchor' of Educational Reforms: Lessons from Pakistan. Pripremljeno za Education for All Global Monitoring Report 2009.

Belfield, C. R. i Levin, H. M. (2002). The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States. *Review of Educational research*, 72(2), 279-341.

Bessant, S. E., Robinson, Z. P. i Ormerod, R. M. (2015). Neoliberalism, new public management and the sustainable development agenda of higher education: history, contradictions and synergies. *Environmental Education Research*, 21(3), 417-432.

Bonal, X. (2003). The neoliberal educational agenda and the legitimation crisis: old and new State strategies, *British Journal of Sociology of Education*, 24(2), 159-175.

Brans, B. (2011). *Public-Private Partnerships in Education. Analyzing PPPs as a Policy Tool for Universal Secondary Education in Uganda*, neobjavljen magistrski rad, Amsterdam: Graduate School of Social Sciences.

Breakspear, S. (2014). *How does PISA shape education policy making? Why how we measure learning determines what counts in education*. Melbourne: Centre for Strategic Education.

Brooking, K., Gardiner, B. i Calvert, S. (2008). *Background of students in alternative education: Interviews with a selected 2008 cohort*. Ministry of Education.

Buenaventura, M.V. (ur.). (2013). *Gain or Drain? Understanding Public-Private Partnerships in Education*. Philippines: J'MAR Printing Company.

Burnett, N. i Felsman, C. (2012). post-2015 education MDGs. *Washington: Results for Development Institute*.

Charter management organizations. (n.d.). Dohvaćeno iz Center for Reinventing Public Education. Dostupno na <http://www.crpe.org/research/charter-management-organizations>, pristupljeno: 02.11.2016.

Civil Society Network for Education Reforms. (2012). *Education Service Contracting In the Philippines*. E-Net Philippines.

Consumerism. (n.d.). Dohvaćeno iz YourDictionary.com. Dostupno na <http://www.yourdictionary.com/consumerism>, pristupljeno: 16.10.2016.

Consumerism. (n.d.). Dohvaćeno iz MerriamWebster.com. Dostupno na <https://www.merriam-webster.com/dictionary/consumerism>, pristupljeno: 16.10.2016.

Dahlström, L. i Lemma, B. (2015). Lessons from the global South. U: Little, G. (ur). *Global Education 'Reform' – Building resistance and solidarity*, 42-50, Nottingham: Russel Press.

Davidson-Harden, A. i Majhanovich, S. (2004). Privatisation of education in Canada: A survey of trends. *International Review of Education*, 50(3-4), 263-287.

Demirkasımoğlu, N. (2010). Defining “Teacher Professionalism” from different perspectives. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 9, 2047-2051.

Doherty, R. A. (2007). Education, neoliberalism and the consumer citizen: After the golden age of egalitarian reform. *Critical Studies in Education*, 48(2), 269-288.

Dudić, M. (2001). Globalizacija i obrazovanje. *Informatologia*, 44(2), 137-141.

Dyer, C. i Rose, P. (2005). Decentralisation for educational development? An editorial introduction. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 35(2), 105-113.

Economist Intelligence Unit. (2009). *Global Education 20/20: What Role for the Private Sector?*. London: The Economist. Dostupno na: <http://www.eiuperspectives.economist.com>, pristupljeno: 06.05.2016.



Education International. (2009). *Public Private Partnerships in Education*. Bruxelles: Education International. Dostupno na: [http://download.ei-ie.org/docs/webdepot/200909\\_publication\\_public-private-partnership-in-education\\_en.pdf](http://download.ei-ie.org/docs/webdepot/200909_publication_public-private-partnership-in-education_en.pdf) pristupljeno: 02.06.2016.

Education Overview. (2016). Dohvaćeno iz The World Bank. Dostupno na <http://www.worldbank.org/en/topic/education/overview#1>, pristupljeno: 03.11.2016.

Education for All Movement. (n.d.). Dohvaćeno iz UNESCO. Dostupno na <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/>, pristupljeno 05.11.2016.

Egalitarism. (n.d.). Dohvaćeno iz MerriamWebster.com. Dostupno na <http://www.merriam-webster.com/dictionary/egalitarianism>, pristupljeno: 16.10.2016.

Eyles, A. i Machin, S. J. (2015). The Introduction of Academy Schools to England's Education. Dostupno na <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1368.pdf>, pristupljeno: 20.11.2016.

Finkelstein, L. S. (1995). What is global governance?. *Global governance*, 1(3), 367-372.

Friedman, M. (1992). *Kapitalizam i sloboda*. Zagreb: Školska knjiga.

Froese-Germain, B. (2010). *The OECD, PISA and the Impacts on Educational Policy*. Ottawa: Canadian Teachers' Federation (NJ1).

Furlong, J. (2013). Globalisation, neoliberalism, and the reform of teacher education in England. *The Educational Forum*, 77(1), 28-50.

Germ. (n.d.). Dohvaćeno iz MerriamWebster.com. Dostupno na <http://www.merriam-webster.com/dictionary/germ>, pristupljeno: 20.11.2016.

Glokalizacija. (n.d.). Dohvaćeno iz Struna.ihjj.hr. Dostupno na <http://struna.ihjj.hr/naziv/glokalizacija/24667/>, pristupljeno: 16.06.2016.

Goldstein, H. (2004). Education for all: the globalization of learning targets. *Comparative Education*, 40(1), 7-14.

Green, A. (2013). Education and state formation. U Green, A. (ur.). *Education and State Formation*, 82-114, London: Palgrave Macmillan UK.

Gutstein, D. (2010). Reframing Public Education Countering school rankings and debunking the neoliberal agenda. Dostupno na <https://bctf.ca/uploadedFiles/Public/Issues/FSA/Gutstein-ReframingPublicEducation.pdf>, pristupljeno: 17.11.2016.

Hall, D. (2014). Why public-private partnerships don't work. Greenwich: Public Services International Research Unit.

Hayek, F.A. (2001). *Put u ropstvo*. Zagreb: KruZak.

Hill, D. i Kumar, R. (ur.). (2012). *Global neoliberalism and education and its consequences*. London: Routledge.

Hursh, D. W. (2007). Marketing education: The rise of standardized testing, accountability, competition, and markets in public education. U: Ross, E.W. i Gibson, R.J. (ur.). *Neoliberalism and Education Reform*, 15-34, Cresskill: Hampton press.

Hurst, M. (n.d.). World System Theory: Core vs. Peripheral Societies [bilješke s predavanja]. Dostupno na <http://study.com/academy/lesson/world-systems-theory-core-vs-peripheral-societies.html>, pristupljeno: 16.11.2016.

Internacionalizacija. (n.d.). Dohvaćeno iz Hrvatski leksikon. Dostupno na <http://www.hrleksikon.info/definicija/internacionalizacija.html>, pristupljeno: 10.11.2016.

Jahan, S., Mahmud, A.S. i Papegeorgiou, C. (2014). What is Keynesian economics?. *Finance & Development*, 51(3), 53-54.

Jovanović, M. i Eškinja, I. (2008). Neki aspekti neoliberalizma u svjetskom gospodarstvu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilište u Rijeci*, 29(2), 941-958 .

Khanom, N. A. (2010). Conceptual issues in defining public private partnerships (PPPs). *International Review of Business Research Papers*, 6(2), 150-163.

Komodifikacija. (n.d.). Dohvaćeno iz Struna.ihjj.hr. Dostupno na <http://struna.ihjj.hr/search-do/?q=komodifikacija&naziv=1&polje=0#container>, pristupljeno: 16.06.2016.

Kovač, V. (2007). Pristupi analizi obrazovne politike. (u zborniku Previšić, V., Šoljan, N. N., Hrvatić, N. (ur.): *Pedagogija – prema cjeloživotnom obrazovanju i društvu znanja*. Svezak 1, Zagreb: Hrvatsko pedagoško društvo, str. 515-521.

Kowalczyk, P. i Jakubczak, J. (2014). *New Public Management in Education: From School Governance to School Management*. Predstavljeno na Human Capital without Borders: Knowledge and Learning for Quality of Life: Management, Knowledge and Learning International Conference, Portorož. Celje: ToKnowPress.

Kranjec, I. (2006). Utjecaj općeg sporazuma o trgovini uslugama svjetske trgovinske organizacije na narodne knjižnice. *Vjesnik bibliotekara Hrvatske*, 49(1), 48-57.

Kuehn, L. (2015). Teacher solidarity across borders: an essential response to neoliberal globalisation. U: Little, G. (ur). *Global Education 'Reform' – Building resistance and solidarity*, 33-41. Nottingham: Russel Press.

LaRocque, N. (2008). *Public-private partnerships in basic education: An international review*. Lincoln: CfBT Education Trust.

LaRocque, N. i Lee, S. (2011). *Non-state providers and public-private partnerships in education for the poor*. Thailand: UNICEF/Asian Development Bank.

Latham, M. (2009). Public-private partnerships in education. U: Green, R. (ur.). *Commonwealth Education Partnerships*, 158-159, London: Commonwealth Secretariat.

Levin, H. M., Cornelisz, I. i Hanisch-Cerda, B. (2013). Does educational privatisation promote social justice?. *Oxford Review of Education*, 39(4), 514-532.

Lewin, K. M. (2007). *The Limits to Growth of Non-Government Private Schooling in Sub Saharan Africa. Create Pathways to Access*. Create: Sussex.

Lewin, K. M. (2011). Policy dialogue and target setting: do current indicators of Education for All signify progress?. *Journal of Education Policy*, 26(4), 571-587.

Liberalizam. (n.d.). Dohvaćeno iz Enciklopedija.hr. Dostupno na <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=36345>, pristupljeno: 20.11.2016

Liberalization. (n.d.). Dohvaćeno iz Oxforddictionaries.com. Dostupno na <https://en.oxforddictionaries.com/definition/liberalization>, pristupljeno: 04.11.2016.

Luthra, M. i Mahajan, S. (2013). Role of Public Private Partnership in School Education in India. *Global Journal of Management and Business Studies*, 3(7), 801-810.

Mandal, S. (2012). Why learning not education?- Analysis of transnational education policies in the age of globalization. *US-China Education Review*, 3, 363-374.

Mockler, N. (2005). Trans/forming Teachers: new professional learning and transformative teacher professionalism. *Journal of In-service Education*, 31(4), 733-746.

Moutsios, S. (2009). International organisations and transnational education policy. *Compare*, 39(4), 469-481.

Mulheron, M. (2015). The impact of the USA and UK on public education in Australia. U: Little, G. (ur). *Global Education 'Reform' – Building resistance and solidarity*, 18-32, Nottingham: Russell Press.

Multilateral Organization. (n.d.). Dohvaćeno iz Global Energy Network Institute. Dostupno na <http://www.geni.org/globalenergy/library/organizations/>, pristupljeno: 20.11.2016.

Multilateralizam. (n.d.). Dohvaćeno iz Enciklopedija.hr. Dostupno na <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=42382>, pristupljeno: 20.11.2016.

Muralidharan, K. (2006). *Public-private partnerships for quality education in India*. Neobjavljen članak.

Opo, F. A., Okou, F. T. i Ikang, R. A. (2015). Universal Basic Education Programme for Global Competitiveness: A Need for Paradigm Shift. *Journal of Education and Practice*, 6(34), 1-6.

Osorio, J. C. P. i Wodon, Q. T. (2010). Performance of Fe y Alegria high school students in Colombia: is it a matter of Fe (faith) or Alegria (joy)?. *World Bank Policy Research Working Paper*, (5413).

Patrinos, H. A., Osorio, F. B. i Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*. Washington: World Bank Publications.

OECD (2015). Post-2015 paper education. Dostupno na <https://www.oecd.org/dac/POST-2015%20paper%20education.pdf>, pristupljeno: 16.11.2016.

Robertson, S. L. (2012). Researching global education policy: Angles in/on/out. U: Vergar, A., Novelli, M. i Altinkyelken, H.K. (ur.). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*, 33-51, London: Continuum.

Robertson, S. L. (2015). What teachers need to know about the „Global education reform movement“. U: Little, G. (ur). *Global Education 'Reform' – Building resistance and solidarity*, 10-17, Nottingham: Russel Press.

Robertson, S. L. i Dale, R. (2013). The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: A relational account. *Oxford Review of Education*, 39(4), 426-445.

Robertson, S. L. i Dale, R. (2015). Toward a critical cultural political economy of the globalisation of education. *Globalisation, Societies and Education*, 13 (1), 149-170.

Robertson, S. L. i Verger, A. (2012). Governing education through public private partnerships. U: Robertson, S.L., Mundy, K., Verger, A. i Menashy, F. (ur.). *Public private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world*, 21-42, Cheltenham: Edward Elgar.

Rutkowski, D. J. (2007). Converging us softly: how intergovernmental organizations promote neoliberal educational policy. *Critical Studies in Education*, 48(2), 229-247.

Sahlberg, P. (2011). The fourth way of Finland. *Journal of Educational Change*, 12(2), 173-185.

Saiger, A. J. (2013). Charter schools, the establishment clause, and the neoliberal turn in public education. *Cardozo Law Review*, 34, 1163-1225.

Saura, G. (2016). Saving the world through neoliberalism: philanthropic policy networks in the context of Spanish education. *Critical Studies in Education*, 1-18.

Sesardić, N. (1991). Biološka nejednakost naspram socijalnoj nejednakosti, U: Sesardić, N. *Iz analitičke perspektive*, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 147-66.

Shon, C. K. (2006). Teacher Professionalism. *Liberty University*. Dostupno na [http://digitalcommons.liberty.edu/educ\\_fac\\_pubs/46](http://digitalcommons.liberty.edu/educ_fac_pubs/46), pristupljeno: 05.01.2017.

Small, D. (2009). *Neoliberalism's Fate: Implications for Education*. Predstavljeno na ANZCIES Conference, Admidale.

Steiner-Khamsi, G. (2006). The economics of policy borrowing and lending: A study of late adopters. *Oxford Review of Education*, 32(5), 665-678.

Sullivan, A. i Sheffrin, S.M. (2004). *Economics: Principles in Action*. New Jersey: Prentice Hall.

Šimac, N. (2015). Što je to neoliberalizam? U: *Vijenac 545, Matica hrvatska*. Dostupno na: [http://www.miljenko.info/news\\_files/neoliberalizam.pdf](http://www.miljenko.info/news_files/neoliberalizam.pdf), pristupljeno: 19.01.2017.

Takayama, K. (2015) Has PISA helped or hindered? Reflections on the ongoing PISA debate. *The HEAD Foundation*. Dostupno na [http://www.headfoundation.org/papers/2015\\_1\)\\_Has\\_PISA\\_helped\\_or\\_hindered\\_Keita\\_Takayama.pdf](http://www.headfoundation.org/papers/2015_1)_Has_PISA_helped_or_hindered_Keita_Takayama.pdf), pristupljeno: 07.11.2016.

The Bologna Process and the European Higher Education Area. (2016). Dohvaćeno iz European Commission. Dostupno na <http://ec.europa.eu/education/policy/higher-education/bologna-process>, pristupljeno: 18.11.2016.

The World Bank. (2011). *Public private partnerships in secondary education in India*. Predstavljeno na međunarodnoj konferenciji Public Private Partnerships in Secondary Education, Indija.

Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89.

Vaïsse, J. (2010). *Neoconservatism: The biography of a movement*. Harvard University Press.

Verger, A. (2009). The merchants of education: Global politics and the uneven education liberalization process within the WTO. *Comparative Education Review*, 53(3), 379-401.

Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109-130.

Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109-130.

Verger, A. (2014). Why do policy-makers adopt global education policies? Toward a research framework on the varying role of ideas in education reform, *Comparative Education*, 16(2), 14-29.

Verger, A. i Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-271.

Verger, A., Novelli, M. i Altinyelken, H.K. (2012). Global education policy and international development: an introductory framework. U: Verger, A., Novelli, M. i Altinyelken, H.K. (ur.). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*, 3-31, London: Continuum.

Vongalis, A. (2004). Global education policy directives: Impact on teachers from the North and South. *International Education Journal*, 5(4), 488-501.

What We Do. (n.d.). Dohvaćeno iz The World Bank. Dostupno na <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>, pristupljeno: 29.10.2016.

Whitty, G. (2000). Teacher professionalism in new times. *Journal of In-service Education*, 26(2), 281-295.

World Bank (IBRD). (2011). Learning for All: Investing in people's knowledge and skills to promote development. Dostupno na [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education\\_Strategy\\_4\\_12\\_2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education_Strategy_4_12_2011.pdf), pristupljeno: 05.11.2016.

World Trade Organization. (n.d.). Dohvaćeno iz World Trade Organization. Dostupno na <https://www.wto.org/>, pristupljeno: 02.11.2016.

Yang, R. (2010). International organizations, changing governance and China's policy making in higher education: an analysis of the World Bank and the World Trade Organization. *Asia Pacific Journal of Education*, 30(4), 419-431.

Zajda, J. (2006). Decentralisation and privatisation in education: The role of the state. U: Zajda, J. (ur.). *Decentralisation and Privatisation in Education*, 3-27, Dordrecht: Springer Netherlands.

Zinyama, T. i Nhema, A.G. (2015). Public-private partnerships: Critical review and lessons for Zimbabwe. *Public Policy and Administration Research*, 5(6), 39-44.

## 6. POPIS PRILOGA

### 6.1. Popis tablica

Tablica 1. Vrste javno-privatnog partnerstva .....	81
--	----

### 6.2. Popis slika

Slika 1. Upravljanje obrazovanjem .....	63
Slika 2. Podjela privatnog sektora na profitne i neprofitne partnere .....	74
Slika 3. Kontinuum javno-privatnog partnerstva .....	76
Slika 4. Oblici privatizacije i javno-privatnog partnerstva u obrazovanju prema varijablama financiranja i upravljanja obrazovnim procesom .....	77