

Pristupi analizi obrazovne politike

Vesna Kovač
Filozofski fakultet Sveučilišta u Rijeci
Odsjek za pedagogiju

Sažetak

U radu je riječ o vrlo aktualnoj interdisciplinarnoj temi, a osobito važnoj hrvatskoj pedagogiji. Naime, ovime se u nas još bavimo najviše na razini dnevne politike, a ne jedne, u svijetu inače vrlo važne i razvijene, pedagoške znanstvene discipline. Zato se ovdje najprije daje pregled pojmova i njihovih sadržaja u traženju odgovora na pitanje: Što je zapravo obrazovna politika? Rad s pravom upozorava na nedostatak naših znanstvenih pedagoških istraživanja ove problematike i njezina nedovoljnog studiranja u sklopu pedagogije kao nastavne discipline na sveučilištima u Hrvatskoj. Osobit je prilog ovoga rada u komparativnoj analizi obrazovnih politika u svijetu i poruka međunarodnih organizacija glede suvremenih pristupa tretmanu obrazovnih politika na nacionalnim i širim (europskim i svjetskim) razinama. Zato na kraju rada i apel za profesionalizacijom svakodnevne obrazovne politike u našoj pedagoškoj teoriji i praksi.

Ključne riječi: pedagogija, obrazovna politika, istraživanje, obrazovna praksa, studij pedagogije, kadrovi u obrazovnoj politici.

Uvod

U vrijeme kad obrazovanje postaje iznimno važno političko pitanje, kad se provode bitne reforme u obrazovanju i donose ključne odluke o/u obrazovnoj politici neke zemlje, očekuje se jednako dinamično djelovanje pripadajuće istraživačke zajednice koja će – idealno – unaprijed ocijeniti adekvatnost određene odluke prije njezine primjene ili bar – retrogradno – prosuditi razloge uspješnosti ili neuspješnosti određene odluke i tako ojačati temelje

nekih budućih odluka. Važnost ovog pitanja naglašena je i na međunarodnoj konferenciji o obrazovnoj politici „*Knowledge for Action: Strategies for an Evidence Based Education Policy*” koja je (potkraj ožujka 2007. godine) u organizaciji njemačkoga federalnog ministarstva obrazovanja (u povodu tada njemačkog predsjedanja EU-om) održana kako bi se naglasila teza da se *obrazovna politika mora bazirati na uvažavanju spoznaja stečenih iz istraživačke perspektive*¹. Temeljni motiv većine rasprava predavača bio je trokut obrazovne politike koji opisuje odnos triju ključnih aktera zainteresiranih za

¹ Kako su organizatori tijekom zaključne rasprave jasno istaknuli, temeljni povod organiziranju ovakve konferencije bio je prikupljanje različitih iskustava, pristupa, spoznaja i ideja potrebnih za stvaranje strategije obrazovne politike EU-a koja će biti temeljena na znanju stečenom iz istraživačke perspektive.

(stvaranje) obrazovne politike: politika na državnoj razini (najčešće promatrana kroz djelatnost resornog ministarstva), obrazovna praksa (promatrana kroz djelatnosti obrazovnih institucija i prosvjetnih djelatnika, uključujući i sindikate) i istraživanje (promatrano kroz djelatnosti sveučilišnih i drugih istraživačkih centara koji proučavaju obrazovanje). Konsenzus je bio jasan: politika na državnoj razini u kontekstu (stvaranja) obrazovne politike prenaplašen je dio trokuta, (obrazovnu) praksu se premalo pita i istražuje, a rezultati istraživanja (obrazovna) premalo se iskorištavaju.

Obrazovnu politiku *per se* također se vrlo malo proučava i istražuje, iako su poznate neke ključne pretpostavke koje naglašavaju važnost i isplativost takvih napora². Primjerice, istraživanja su pokazala da su reforme koje su poticane „odozgo”, bez adekvatne participacije onih čije se neposredno sudjelovanje očekuje u procesima primjene ključnih

odluka, veoma često osuđene na neuspjeh (Schattcock, 2003). Također je poznato da se ključne odluke obrazovne politike često primjenjuju bez prethodne analize uvjeta u kojima će se implementacija dogoditi (što ponovo utječe na uspješnost reforme), a upitno je i koliko se pozornosti posvećuje pripremanju uvjeta potrebnih za uspješnu implementaciju. Jedan je od razloga za to upravo neravnopravna pozicija spomenutih aktera u kreiranju obrazovne politike i nepostojanje mehanizama koji će osigurati pravilnu distribuciju djelovanja pojedinih aktera u tom procesu.

Svrha je ovog rada u cjelini upozoriti na moguće pristupe analizi obrazovne politike koja se mora promatrati kao složeni, dinamički i interaktivni proces (Berkhout i Wielemans, 1999). Jedan od pristupa analizi obrazovne politike predstavljen u ovom radu usmjeren je na proučavanje i interpretaciju odnosa između spomenuta tri aktera.



SLIKA 1: TROKUT OBRAZOVNE POLITIKE

Drugi pristup analizi obrazovne politike predstavljen u ovom radu bit će usmjeren na preciznije proučavanje *djelovanja* pojedinih aktera u procesu obrazovne politike.

Ako se fokus analize stavi na uloge i interakciju različitih aktera u obrazovnoj politici te na distribuciju njihova djelovanja u *političkoj areni* obrazovne politike, moguće je oblikovati solidan okvir za interpretaciju obrazovne politike i ponuditi smjernice

za redistribuciju zatečenog omjera snaga pojedinih aktera u tom procesu. Ambicija je ovog rada, među ostalim, prenijeti poruku o važnosti profesionalizacije analize i istraživanja obrazovne politike, važnosti poticanja i uporabe istraživanja za obrazovnu politiku, ali i stvaranje okvira za razumijevanje vlastite uloge i mogućnosti djelovanja svakog pojedinca i (interesne) grupe u političkoj areni obrazovne politike. Rad neće sadržavati analizu konkretnih

² Literatura iz područja obrazovne politike jasno naglašava razliku između analize i istraživanja obrazovne politike (primjerice, Weimer i Vining, 1998; Colebatch, 1998. i dr.). Naime, proizvod analize obrazovne politike jest informacija za one koji donose odluke o konkretnom učinku određene (političke) odluke, odnosno informacije o mogućim opcijama između kojih će oni odabrati najbolju. Drugim riječima, analiza obrazovne politike je djelatnost u kojoj se primjenom različitih istraživačkih metoda prikupljaju i obrađuju podaci koji će se zatim upotrijebiti u procesu donošenja (političkih) odluka. Za potrebe ovog rada uporaba pojma manje je obvezujuća: analiza obrazovne politike odnosi se na različite načine proučavanja (i istraživanja) obrazovne politike. Informacije takve analize mogu poslužiti različitim akterima u obrazovnoj politici radi njezina boljeg razumijevanja, ali i poboljšanja.

primjera i situacija obrazovne politike na temelju kojih se uočavaju uloge, odnosi i interakcije pojedinih sudionika, nego se daju samo osnovni teorijski pristupi i rasprave o mogućnostima njihove primjene. No prostor za prve reakcije i analize bit će otvoren.

Što je zapravo obrazovna politika?

Nije jednostavno odgovoriti na pitanje što je obrazovna politika, koji je njezin predmet istraživanja i kako se uopće metodološki pristupa istraživanjima obrazovne politike. Da je riječ o relativno neuređenom području, govore već i naslovi studija objavljenih u uglednim (recentnim!) izdanjima časopisa poput *Educational Policy* (Corwin Press, Inc.), *Education Administration Quarterly* (The University Council for Educational Administration) i mnogi drugi koji se referiraju u ovom radu: obrazovna politika kao zbrka (*messy center*), isticanje potrebe za davanjem smisla obrazovnoj politici (*making sense of education policy*) ili pokušaj da se ona razumije (*understanding education policy*). Nisu rijetkost ni recentni članci čiji autori u naslovima (još uvijek!) tragaju za teorijskim okvirom unutar kojeg valja interpretirati područje obrazovne politike. Konsenzusa među autorima i pristupima, dakako, nema. Gotovo je zastrašujuća spoznaja da je obrazovna politika toliko složen, dinamičan i interaktivan koncept da je njegovu sveobuhvatnu analizu nemoguće napraviti istodobno hvatajući konce svih mogućih odnosa i interakcija na koje autori upozoravaju³. No ono što se može izdvojiti kao zajedničko većini pristupa jest da konceptualizacija obrazovne politike prelazi puko navođenje i opisanje izvršnih, administrativnih, savjetodavnih i

pravosudnih institucija i/ili službenih tekstova koji usmjeravaju područje obrazovanja na različitim hijerarhijskim (institucionalnim) razinama vlade ili obrazovnih organizacija. Autori se također slažu da su zajednički koncepti koji se promatraju u obrazovnoj politici *moć, autoritet*, (pravo na) *donošenje odluka* i (pravo na) *raspoređivanje resursa i vrijednosti*. Također se mora izdvojiti upozorenje autora da osim vidljivih (eksplicitnih, formalnih) struktura obrazovne politike snažno djeluju i one manje vidljive (skrivenne, neformalne): stoga se u novije vrijeme dosta potiču analize obrazovne politike manjih interesnih skupina u obrazovanju (*mikropolitike* analize). Naglašava se, zatim, da analiza obrazovne politike ne može biti izolirana od proučavanja utjecaja širih socijalnih, ekonomskih, kulturnih i političkih procesa – uključujući i djelovanje rastućih globalizacijskih trendova (Currie, 2008).

Također je važno razlučiti da obrazovna politika funkcionira kao ciklus koji se sastoji od nekoliko faza koje valja zasebno promatrati i interpretirati: faza određivanja ciljeva i prioriteta, faza odlučivanja, faza implementacije, faza evaluacije i faza revizije (Weimer i Vining, 1998; Colebatch, 2002). Istraživanja pokazuju da u svakoj fazi ciklusa obrazovne politike funkcionira drukčija distribucija djelovanja pojedinih aktera. Neke od najčešćih kritika koje se uočavaju u interpretacijama obrazovne politike usmjerene su na različitu zastupljenost aktera u prvoj i trećoj fazi: ključne odluke često se donose bez konzultiranja s onima koji će te odluke neposredno provoditi. Teško je pak pronaći istraživanja koja daju podatke o rezultatima evaluacije i revizija programa osobito vezanih uz redistribuciju aktera u novom ciklusu obrazovne politike.

³ Iz literature (koja još preuzima koncepte iz političkih znanosti i teorija organizacije) moguće je izdvojiti nekoliko različitih tumačenja pojma (obrazovne) politike (izdvojio Colebatch, 2002). Prema jednim, to je djelatnost koja teži uređenju društva u najširem smislu odnosno uređenju nekih dijelova, institucija ili projekata društva i odnosa među njima – u ovom slučaju obrazovanja. Nerijetko se obrazovna politika tumači kao (prethodna) izjava o aktivnostima i zauzimanjima buduće vlade (ili uprave na nekim nižim institucionalnim razinama) s obzirom na pitanja obrazovanja. To može biti i izjava o vrijednostima i aspiracijama vlade/uprave u području obrazovanja. Obrazovna politika promatra se i kao 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). Pojam je to i za standardizaciju i artikulaciju prakse u području obrazovanja: „tako to radimo ovdje“. Obrazovna politika često se tumači i kao konstantna borba za prevlast između različitih zainteresiranih strana u području obrazovanja. Posljednji pristup odgovara prijevodu engleske riječi *politics*, a prethodni pristupi više odgovaraju engleskoj riječi *policy*.

Nadalje, važno je odrediti fokus interpretacije obrazovne politike. Katkad je interpretacija temeljena na dokumentima koji usmjeravaju provedbu (legislativa, strategije, deklaracije...), a način na koji će se interpretirati i primjenjivati tekstovi nije oslobođen utjecaja konteksta (ekonomskog, kulturnog, vrijednosnog) u kojem djeluju oni koji će interpretirati. Fokus interpretacije često je određen mjestima na kojima se događaju ključne situacije ili donose ključne odluke, pa interpretacija snažno ovisi o tome dolazi li s „vrha” ili iz „baze” (Apple, 2003). Interpretacija u širem kontekstu često je rezultat djelovanja posrednika – medija: mnogu autori upozoravaju na oprez pri prihvaćanju interpretacija od medija kojima se često zamjera selektivnost predstavljenih informacija i događaja, što rezultira pojednostavnjenom, nepotpunom ili iskrivljenom slikom stvarnosti, odnosno slikom koja reflektira partikularne interese onih koji su doprli u fokus pozornosti medija (Berkhout i Wielemans, 1999).

Rasprave o specifičnosti predmeta istraživanja, koja je prelazila okvire teorija i metoda političkih znanosti unutar kojih su se razvijala prva istraživanja obrazovne politike, vodile su se prema zaključku o potrebi razvijanja i utemeljenja specifičnog područja istraživanja. Obrazovna politika kao interdisciplinarni interes političkih i pedagoških znanosti utemeljena je najprije praktičnim i pragmatičnim djelovanjem udruženja koja su istraživala i izvještavala o obrazovnoj politici. Krenuvši od pretpostavke da je zapravo „...doseg predmeta istraživanja u određenoj znanosti određen konceptualnom međupovezanošću problema koje valja istraživati” (Screibner i dr., 2003), istraživači obrazovne politike suglasni su da se obrazovna politika može istraživati kroz (komplementarno i kompetitivno) djelovanje različitih istraživačkih tradicija⁴.

O trokutu obrazovne politike: istraživanje, politika, praksa

Praksa i pragma otisnule su se znatno ispred teorijsko-istraživačkih nedoumica pa osnivanje i djelovanje institucija čija je primarna djelatnost analiza obrazovne politike nisu više rijetkost⁵. Ipak, kad se uspoređi veličina sektora obrazovanja (definirana brojem uključenih ljudi i institucija) s visinom investiranja u istraživanja koja će pridonijeti razvoju ovog sektora, podaci u većini zemalja pokazuju zabrinjavajuću zanemarenost ovog sektora u odnosu na ostale (Levin, 2004). No valja razlikovati dvije vrste istraživanja: istraživanja *obrazovne politike* i istraživanja *za obrazovnu politiku*. Ozbiljnija istraživanja obrazovne politike počinju 60-ih godina prošlog stoljeća, objavljena su najprije u radovima američkih znanstvenika. Tada počinje trend osnivanja centara za istraživanje i analizu obrazovne politike pri sveučilištima čiji je primarni cilj bio pružanje egzaktnih informacija o ključnim pitanjima obrazovanja onima koji su zaduženi za stvaranje obrazovne politike na nacionalnoj razini (McCarthy, 1990)⁷. Analizirajući djelovanje američkih sveučilišnih centara za obrazovnu politiku, McCarthy otkriva zanimljive podatke o okolnostima koje su dovele do potrebe za osnivanjem takvih institucija, a koji daju naslutiti da slične trendove uskoro možemo očekivati u našim uvjetima. Naime, na dnevni red kreatora obrazovne politike na nacionalnoj razini tada dolaze pitanja vezana uz kvalitetu i učinkovitost obrazovnih organizacija u provedbi raznih reformskih paketa; testiranja i evaluacije (učenika, nastavnika, institucija) postaju učestala praksa čiji rezultati mogu utjecati na donošenje niza važnih odluka; ispituju se rezultati učinkovitosti reformi koji osobitu težinu dobivaju pri odlučivanju o sudbini političkih mandata. Državni uredi tada priznaju da nemaju stručnih kapaciteta, mogućnosti

⁴ Detaljnija rasprava o znanstvenom utemeljenju područja obrazovne politike može se pročitati u Screibner i dr. (2003).

⁵ Ovdje valja razlikovati status različitih tipova institucija čija je djelatnost usmjerena na analizu obrazovne politike. Iako će u ovom radu biti najviše riječi o centrima za analizu obrazovne politike pri sveučilištima, takve institucije djeluju kao posebni analitički odjeli u resornim ministarstvima ili se osnivaju kao neprofitne organizacije. Najveći utjecaj u ovom času ipak imaju podaci koje objavljuju analitički odjeli međunarodnih organizacija koje zanima sektor obrazovanja (UNESCO, OECD – CERi, Europska komisija ili Svjetska banka).

⁷ Začuđuje podatak da se tek 2007. godine isto pitanje – ovaj put od interesa za razvoj strategije obrazovanja EU-a – razmatra na spomenutoj konferenciji u Frankfurtu.

za temeljitu analizu obrazovnih učinaka niti sofisticiranih baza podataka koje mogu iskoristiti u odlučivanju. Logičan zaokret od vlastitih analitičkih ureda prema sveučilištima bio je rezultat potrebe za kvalitetnim, nepristranim i preciznim rezultatima istraživanja koji će sumirati prednosti i nedostatke različitih političkih opcija i procijeniti uspješnost primjene različitih obrazovnih inicijativa.

Kirst (2000) upozorava da utjecaj rezultata istraživanja na kreiranje politike postoji, ali da ne postoji direktna linija od diseminacije rezultata do njihova neposrednog korištenja u obrazovnoj politici⁷. Upozorava na pet ključnih dimenzija o kojima ovisi učinkovitost diseminacije rezultata istraživanja: izvori komunikacije, kanali diseminacije, oblik komunikacije, poruka diseminacije i karakteristike primatelja. O činjenici da istraživačkoj i političkoj zajednici treba bolja komunikacija i povezanost pisali su još prije Hetrick i Van Horn (1988). Autori su istraživali uzroke loše povezanosti ovih dviju zajednica i zaključili su sljedeće: problem nastaje zbog teškoća „prevođenja” rezultata obrazovnih istraživanja u informacije koje su relevantne za donošenje (političkih) odluka⁸. Političari moraju odabrati opciju koja će polučiti najbolje rezultate, ali, tvrde, rezultati istraživanja vrlo rijetko govore o tome koja je opcija najbolja niti daju jasne smjernice o učincima na poboljšanje. Istraživači, s druge strane, nemaju povjerenja u adekvatnu uporabu i primjenu rezultata istraživanja, pribojavajući se zloporabe i pristrane interpretacije informacija (Levin, 2004). Političari će, tvrde, birati između opcije koja je bolja i one koja će biti prihvatljivija za

javnost (birače), dajući prioritet svom opstanku na političkoj sceni. Spomenuti autori ipak ne otkrivaju što o svemu misli *praksa*, ostavljajući prostor za nova istraživanja i bolje razumijevanje odnosa triju aktera. Obrazovna praksa (tj. sve ono što je čini), kao predmet istraživanja i/ili korisnik rezultata, snažan je igrač u političkoj areni.

Isti autori spominju važnost uloge tzv. *posrednika* u obrazovnoj politici (*policy brokers*) koji se brinu upravo za bolju učinkovitost diseminacije rezultata obrazovnih istraživanja (pritom različiti autori razlikuju utjecaj, posljedice, uporabu i vrijednost istraživanja za korisnike – obrazovnu politiku i praksu). Iako ne postoje sustavna istraživanja kojima je cilj identificirati tko i na koji način djeluje kao *policy broker* u području obrazovne politike, autori uočavaju snažniji utjecaj medija, političkih lobista, neprofitnih organizacija i pojedinaca (tzv. *political entrepreneurs*) koji nastoje doprijeti do ciljanih korisnika rezultata obrazovnih istraživanja. No čini se da ni istraživači ni korisnici rezultata istraživanja (obrazovna politika i praksa) još ne pridaju dovoljno pozornosti usmjeravanju uloge posrednika. Danas se ova rasprava proširila idejom o uvođenju procesa/djelatnosti upravljanja znanjem u obrazovnoj politici (*knowledge management*). Osobito važnom pokazuje se rasprava o razinama vrijednosti znanja u tom kontekstu: subjektivna vrijednost (koliko će netko platiti informaciju), objektivnu vrijednost (kakva bi bila odluka da nije bilo te informacije) i normativna vrijednost (koji je doprinos korištenja te informacije) (Rittberger, 2007)⁹.

⁷ Komentirajući nedovoljnu povezanost između istraživača obrazovanja i onih koji stvaraju obrazovnu politiku, često se naglašava da ove dvije grupacije žive u različitim svjetovima, govore različitim (stručnim) jezicima, poštuju različite vrijednosti i usmjereni su prema različitim načinima nagrađivanja za svoj rad. Znanstvenici pišu radove koje će objaviti u relevantnim časopisima i fokusirani su na razvoj novih spoznaja. Takve spoznaje rijetko imaju neposrednu aplikativnu vrijednost za obrazovnu politiku i ne koriste se za njezino poboljšanje u određenim okolnostima.

⁸ Političari smatraju da postoji previše irelevantnih informacija stečenih na temelju istraživanja, koje je teško apsorbirati i primijeniti. Neki istraživački projekti jednostavno nisu osjetljivi na praktične i političke probleme implementacije, istraživanja ignoriraju stvarnosti u kojima se događa politika, a teorije često nisu testirane ili empirijski dokazane. Neke informacije dolaze u krivo vrijeme, najčešće prekasno, a katkad im se zamjera pristranost, netočnost ili teškoću provjere (Davies, 2000; Hetrick i Van Horn, 1988).

⁹ Analizirajući različite modele posredovanja u obrazovnoj politici, zaključuje da političari najčešće rabe sljedeće modele: linearni model (razvijanje politike slijedi od istraživanja teme na koju upute političari); model rješavanja problema (istraživanja popunjavaju praznine u znanju, nakon čega slijede akcije i odluke); interaktivni model (istraživači i političari zajedno surađuju u rješavanju specifičnih problema); politički model (istraživači opravdavaju odluke donesene na nekoj drugoj osnovi a ne istraživačkoj); taktički model (istraživanja su izgovor da se izbjegnju odluke); model prosvječivanja (istraživanja postupno potiču javnost na upoznavanje problema i identificiranje pogodnih odluka); intelektualni model odnosno model orijentiran na suradničko istraživanje (istraživanje s drugim intelektualnim djelatnostima – novinarstvom, povijesti i sl. – poboljšava kvalitetu rasprave o pitanjima javne politike).

O specifičnoj ulozi praktičara progovara Fitz (1994), upozoravajući na potrebu jasne distinkcije između istraživanja različitih faza ciklusa obrazovne politike: osobito kreiranja obrazovne politike (definiranja političkih ciljeva) i istraživanja implementacije (načina na koji se ciljevi provode u praksi), naglašavajući da oba imaju važnost u stvaranju cjelovite slike o uspješnosti određene opcije. Fokussirajući se na analizu implementacije obrazovne politike, ponovno upozorava da različitu perspektivu daju pristupi „*odozgo*” i „*odozdo*”. Pristup „*odozgo*” bit će motiviran identifikacijom uvjeta u kojima će se maksimizirati uspješnost provođenja političkih ciljeva u praksu. No pristup „*odozdo*” otkriva nove dimenzije procesa implementacije koje itekako mogu poslužiti za donošenje odluka o prilagođavanju i modifikaciji ciljeva (Apple, 2003). Dosadašnja istraživanja implementacije obrazovne politike upozoravaju na važnost razumijevanja odnosa između centra (mjesta gdje se oblikuje politika) i *disperzirane* periferije (u koju se implementiraju odluke). Pogrešno je zaključiti, tvrdi Fitz, da uspješnost implementacije ovisi isključivo o balansu između moći centra da diseminira političku opciju prema periferiji i sposobnosti praktičara da je interpretira i provede onako kako su autori i predvidjeli. Valja imati na umu da praktičari imaju sposobnost reinterpretacije značenja određene opcije i sposobnost implementacije koja nije u skladu s početnim idejama autora. Takva situacija može poslije dovesti do rezultata o lošoj učinkovitosti političke opcije, čak i u slučajevima kad je početna ideja solidno osmišljena i prihvatljiva, što znači da važnost istraživanja implementacije nipošto ne treba podcjenjivati. Dobro poznavanje političke arene u obrazovnoj politici, a osobito aktera koji u toj areni sudjeluju (bez obzira na to bili oni u središtu ili na periferiji obrazovne politike), važno je za osiguranje uspješnosti i razvoja obrazovne politike.

O pojedinim akterima: mikropolitčki pristup analizi obrazovne politike

U novije vrijeme potiče se provedba istraživanja čiji je cilj proučavanje i interpretacija unutarne dinamike pojedinih aktera odnosno interesnih skupina koje čine političku arenu obrazovne poli-

tike. Ovaj pristup analizi obrazovne politike, poznat u literaturi kao *mikropolitčki pristup*, rabi se jer omogućava bolje razumijevanje djelovanja pojedinih aktera u političkoj areni i otvara prostor za modifikaciju odnosa radi njihova daljnjeg razvoja i poboljšanja. Primjerice, moguće je tumačiti neku interesnu grupu i kako osnažiti u procesu stvaranja ili implementacije obrazovne politike ili kako motivirati pasivnije grupe na poželjan stupanj djelovanja. Ostajući u okvirima trokuta obrazovne politike, mikropolitika zahtijeva da se detaljnije prouči *tko, gdje i kako* sudjeluje u istraživanju, praksi i politici.

Mikropolitika polazi od pretpostavke da razumijevanje većih društvenih sustava ovisi o djelovanju pojedinaca koji ih čine. Dok se tumačenja politike odnose na individualne i grupne aktivnosti u većim političkim arenama, mikropolitiku zanimaju slične aktivnosti unutar (obrazovnih) organizacija – škola ili fakulteta. Mikropolitika se odnosi na strategije kojima pojedinci i grupe u nekom organizacijskom kontekstu koriste vlastite resurse (moć?) kako bi utjecali na realizaciju svojih interesa. Proučavaju se načini na koje ljudi koriste moć kako bi utjecali na nešto i štitili se od drugih (nepoželjnih) utjecaja. Proučava se konflikt i način na koji se ljudi međusobno natječu kako bi postigli ono što žele. Proučava se suradnja i način na koji se ljudi međusobno podupiru kako bi postigli očekivane rezultate (Blase, 1991). Morley (2003) sumira da za proučavanje mikropolitike obrazovnih organizacija više znače procesi i odnosi u organizaciji nego sama struktura u kojoj funkcioniraju; znanje više od informacija, vještine više od pozicija i ono što se izgovori više od onoga što stoji u pisanim dokumentima.

Mikropolitčka istraživanja najčešće počivaju na spoznajama teorija interesnih skupina, od čega polazi većina utjecajnijih autora. Teorije interesnih skupina (derivirane iz političkih znanosti) mogu se podijeliti u dvije šire kategorije: one koje se fokusiraju na ulogu zajedničkih političkih interesa kao poticaja za stvaranje i održavanje interesne grupe (takozvana *pluralistička tradicija*) i one koje se fokusiraju na uloge zajedničkih političkih interesa i razmjene ostalih poticaja kao osnove za nastajanje i održavanje skupine (*tradicija razmjene*) (Johnson,

2001; Mawhinney, 2001 i dr.). Razlike u gledištima osobito dolaze do izražaja kada se proučava gdje je locirana moć u određenom sustavu i kako prepoznati tko, kada i kako izvrši utjecaj. Naime, mnogi važni elementi moći ne mogu se neposredno promatrati i uočavati; a teško je i ispitati što pojedine interesne skupine pokreće na određenu (političku) aktivnost¹⁰.

Proučavanje i komparacija djelovanja različitih aktera/interesnih skupina rezultirali su izdvajanjem i razlikovanjem niza varijabli i dimenzija interesnih skupina koje mogu pomoći razumijevanju varijacija u nastajanju, održavanju i utjecanju različitih interesnih skupina. Interesne grupe mogu varirati u brojnim dimenzijama/varijablama, od kojih Johnson (2001) ističe demografske, organizacijske, poticajne i dimenziju političke učinkovitosti (slika 2).

Demografske varijable	Strukturne varijable
Veličina interesne grupe Starost interesne grupe Raznolikost članstva Geografska disperziranost članstva Solidarnost grupe u odnosu na ciljeve Trajnost grupe (epizodična ili kontinuirana) Broj zaposlenog profesionalnog kadra Ostalo	Originalnost poticaja grupe Zahtjevi članstva prema grupi Konstelacija poticaja članstva: materijalni, solidarni ili svrhoviti odnos članova prema grupi. Dužnost, uključenost Ostalo
Varijable organizacijske strukture	Varijable političkog utjecaja – učinkovitost
Stupanj organiziranosti Pojedinačno ili grupno članstvo Organizacijska stabilnost Struktura upravljanja Stupanj birokratizacije Stupanj unutarnje demokratizacije Prostorna složenost Složenost fokusa Usredotočenost fokusa Ostalo	Primarni fokus u areni političkog odlučivanja: jednostavan ili višestruk Politički resursi/kapital Razina prihvaćenosti od aktera u političkom sustavu kao legitimne grupe i glasa Stupanj političkog uspjeha Korištene strategije utjecaja Ostalo

SLIKA 2: PRIMJERI VARIJABILNIH KARAKTERISTIKA INTERESNIH GRUPA PREMA JOHNSONU (2001)

¹⁰ U društvenim se znanostima pri promatranju odnosa između dvaju ili više subjekata često spominje „odnos moći“ koji se može primijeniti i na odnos spomenutih aktera, a moguće je razlikovati pet tipova moći (French i Raven, 1956; u Goedegebuure i dr., 1994): moć nagrađivanja (temeljena na pozitivnim sankcijama), moć prisile (temeljena na negativnim sankcijama); moć legitimnosti (temeljena na dodijeljenom autoritetu); moć odnosa (temeljena na identifikaciji) i moć struke (temeljena na znanju i stručnosti). Iako je u pozadini djelovanja „odnosa moći“ najčešće novac (koji omogućuje kontrolu nad aktivnostima osobito putem instrumenata nagrađivanja i prisile) i prevaga je uglavnom na strani onoga tko ga posjeduje, za razumijevanje odnosa između različitih aktera valja promotriti i ostala kretanja.

Autor naglašava da popis ponuđenih karakteristika nije iscrpan. Čini se da ipak otvara prostor novim istraživanjima koja će tražiti odgovore na pitanja o specifičnim karakteristikama koje pojedine interesne skupine čine uspješnijima ili manje uspješnima u političkoj areni obrazovne politike.

Smatra se da je jedan od temeljnih razloga nastajanja interesnih skupina narušavanje ekvilibrija u političkim sustavima, kao posljedica različitih društvenih preokreta i promjena. Dotad stabilni odnosi među akterima u određenom političkom sektoru prekidaju se i rekonfiguriraju, stvaraju se nove povlaštene i oslabljene grupacije. Oslabljene grupacije najčešće traže načine vraćanja prijašnjega povlaštenog položaja. Prepoznajući vrijednost kolektivne akcije, pojedinci koji dijele slične interese organiziraju se i aktiviraju radi ostvarenja zajedničkog interesa. Osim što moraju poznavati svoj specifični interes, dijeliti taj interes s drugima, moraju i posjedovati adekvatne poticaje s pomoću kojih mogu djelovati prema ostvarenju svojih interesa. Olsen (još 1979) razlikuje tri kategorije poticaja koje interesne grupe mogu ponuditi svojim članovima: *materijalne* (najčešće novac), *solidarne* (status, prijateljstvo, poznanstvo, užitek) i *svrhovite* (način za postizanje željenih ciljeva). Iznimno je važno da beneficije sudjelovanja budu veće od troškova sudjelovanja (jedna od ključnih investicija članova jest vrijeme). U ovom procesu spominje se uloga takozvanih političkih poduzetnika (*political entrepreneurs*): to su oni pojedinci koji upotrebljavaju političke mogućnosti kako bi stvorili i prikupili političke resurse za realizaciju ciljeva. Osim toga, odnos (razmjene) između političkih poduzetnika i ostalih članova u skupini smatra se ključnim odnosom i čini srž mikropolitike aktivnosti unutar interesne skupine: oni olakšavaju identifikaciju, artikulaciju i razmjenu zajedničkih interesa između nedovoljno povezanih pojedinaca.

Bolje razumijevanje interesnih skupina omogućava i uvid u njihovu strukturu i način upravljanja. Tri su osnovne dimenzije organizacijske strukture interesne skupine: složenost zadataka i prostora; formalnost interesne skupine i distribucija autoriteta

odlučivanja. Interesne skupine mogu biti organizirane kao unitarne (imaju jednu razinu organizacije pa članovi pripadaju grupi direktno bez sudjelovanja u nekoj posredujućoj organizaciji) ili federalne strukture (organizacija koja ima svoje afilijacije rasprostranjene na prostornoj osnovi). Struktura snažno utječe i na stupanj sudjelovanja članova u procesima odlučivanja i na stupanj unutarnje demokracije interesne skupine. No mnogo varijabli može utjecati na razumijevanje upravljanja odnosno procesa odlučivanja u interesnoj skupini. Primjerice, udaljenost pojedinih članova od organizacijske elite odnosno distribucije resursa i utjecaja. Nadalje, razlozi zbog kojih se članovi uključe u organizaciju: vrlo često razlozi uključivanja nisu izravno povezani s realizacijom zajedničkog cilja. Poznati su primjeri uključivanja članova zbog mogućnosti stjecanja materijalne dobiti ili pozitivnih rezultata socijalne interakcije koja se događa u interesnoj skupini. Razlozi uključivanja velikim će dijelom utjecati na odluku o željenom stupnju uključivanja u proces odlučivanja.

Proučavanje upravljanja u interesnoj skupini usko je povezano s proučavanjem taktika i strategija kojima se koriste pojedini članovi skupine kako bi realizirali željene ciljeve. Taktike se definiraju kao aktivnosti (vidljive i nevidljive) koje poduzimaju skupine i njihovi članovi, a strategije se odnose na kombinaciju taktika koje skupine koriste u određenoj situaciji kako bi utjecale na ishode svojih aktivnosti (Mawhinney, 2001). Izbor taktika i strategija ovisit će o nizu faktora: situacijskom kontekstu, prirodni pitanja u koji su interesne skupine uključene, strategijama koje koriste ostali akteri u političkoj areni i orijentaciji koju je zauzeo onaj koji odlučuje. Bourgeois i Nizet (1993), nastojeći pronaći uobičajeni obrazac strategija koje valja očekivati (ili čak poticati) u određenoj situaciji, proučavali su različite strategije utjecaja koje političke (interesne) skupine u (visokom) obrazovanju koriste u određenim situacijama odlučivanja. Pritom su pretpostavili da se strategije utjecaja mogu promatrati kroz dvije nezavisne dimenzije: načine utjecaja (koje su promatrati kroz metode pritiska ili legitimacije)¹¹ te kroz

¹¹ U situaciji utjecaja putem pritiska moć jednog aktera nad drugim promatra se kao ovisnost. Ovisnost nastaje kad jedan akter kontrolira resurse koji su ključni za postizanje ciljeva drugog, tj. resursi su nedostupni bez odobrenja onog koji ih posjeduje. U situaciji utjecaja na način legitimnosti važna je sposobnost aktera da stvara zahtjeve koje će drugi akter doživjeti kao legitimne. U tom slučaju naponi mogu biti usmjereni prema nastojanjima da se u očima drugog aktera legitimira rezultat odlučivanja, proces odlučivanja ili subjekt odlučivanja (Bourgeois i Nizet, 1993).

sedam tipova organizacijskih resursa (stručnost, financije, informacije, vrijeme, pravila, koalicije te jezik i simboličke akcije). Te se dvije dimenzije teorijski javljaju u 14 različitim kombinacija koje se mogu promatrati u različitim situacijama odlučivanja. Tako, primjerice, uspješna strategija utjecaja može biti davanje legitimnosti određenoj koaliciji unutar organizacije koja može imati temeljnu ulogu u procesu odlučivanja. Također, jedna od kombinacija može biti vremenski pritisak jednog aktera na drugog pri donošenju odluke, čime se može izbjeći stvaranje koalicije kao potencijalnog oponenta donošenju odluke i sl. U svakoj pojedinoj situaciji valja promatrati kakva je međuovisnost aktera koji u njoj sudjeluju, osobito što se tiče distribucije moći povezane s posjedovanjem određenoga tipa organizacijskog resursa¹².

Mikropolitika istraživanja naglašavaju važnost identifikacije (i moguće modifikacije) uloga pojedinih interesnih skupina i njezinih članova. Croll i dr. (1994) analizirali su ulogu nastavnika u različitim situacijama provedbe obrazovnih reformi i raspravljali koliko uloga ove interesne skupine može utjecati na ishod (uspjeh) planiranih promjena (ovaj se primjer izvrsno nadopunjava na prije spomenutu Fitzovu raspravu o mogućnostima reinterpretacije političke odluke tijekom njezine implementacije u praksu). Prvi model prepoznaje nastavnika kao potencijalnog *partnera* u stvaranju obrazovne politike zajedno s drugim akterima u tom procesu¹³. Drugi model pretpostavlja ulogu nastavnika kao *implementatora* obrazovne politike, u kojem se najčešće uočava oštra distinkcija s procesom kreiranja obrazovne politike ako u njemu ne sudjeluju. Evaluacije su u ovakvim procesima obično fokusirane na to koliko se uspješno provela implementacija odnosno koliko su nastavnici kompetentni za uspješnu rea-

lizaciju očekivanih aktivnosti. Treći model predstavlja nastavnike kao *oponente* određenoj politici, najčešće oponente implementaciji određenih odluka koje su donesene na nekoj drugoj razini. Preciznija analiza ove uloge može otkriti jesu li nastavnici oponenti određene odluke (donesene na nekoj drugoj razini) ili njezine implementacije, što može imati sasvim drukčiju konotaciju (primjerice, odluka može biti pozitivno procijenjena, ali nisu stečeni uvjeti za njezinu implementaciju). Četvrti model pretpostavlja nastavnike kao *kreatore* obrazovne politike. Ovi modeli osobito su korisni za analizu potencijalnih uloga (i utjecaja) praktičara u trokutu obrazovne politike: česti su slučajevi da revizija procesa odlučivanja upućuje na potrebu jačeg uključivanja praktičara u faze koje prethode implementaciji (Shattock, 2006).

Ako se vratimo na pitanje važnosti provođenja mikropolitika istraživanja, jasno je da se boljim poznavanjem pojedinih aktera u političkoj areni obrazovne politike mogu učiniti brojne intervencije kako bi se ojačalo, oslabilo ili na neki drugi način modificiralo njihovo zatečeno djelovanje prema poboljšanju međusobnih odnosa aktera. Svaki akter posjeduje različite resurse kojima se uspješno ili manje uspješno koristi; može rabiti različite taktike i strategije radi realizacije svojih interesa; može davati ili primati različite poticaje za svoje djelovanje. Mogu biti svjesni ili manje svjesni vlastite strukture, uloge i utjecaja u političkoj areni te mogućnosti uspostavljanja odnosa s ostalim akterima. Golem je prostor za provedbu mikropolitika istraživanja aktera u obrazovnoj politici: ostaje istražiti treba li i kako osnažiti istraživačku zajednicu, praktičare ili političare kako bi pridonijeli donošenju boljih i učinkovitih odluka u sektoru obrazovanja.

¹² Velika uloga pridaje se ideologiji koju zastupa određena interesna skupina. Ideologija se odnosi na sustav ideja i vrijednosti koji dijele članovi skupine, a koje omogućavaju racionalizaciju ili opravdanje za postojanje grupe i definiranje svog djelovanja. Stupanj u kojem ideologija služi određivanju poticaja za nastajanje interesne skupine razlikuje se od grupe do grupe. Neke su interesne skupine više zaokupljene promoviranjem statusa i materijalnih interesa svojih članova. Ideologija ima dvostruki utjecaj na mikropolitiko djelovanje interesne skupine: može djelovati kao poticaj za nastajanje i održavanje skupine, ali i za njezino raspadanje u slučaju djelovanja konfliktnih ideologija unutar skupine. Djelovanje ideologije ovisi o nekoliko varijabli: jedna je stupanj u kojem ideologija djeluje kao poticaj za stvaranje grupe; druga je stupanj predanosti ideologiji od članova grupe.

¹³ Iako partnerstvo ne isključuje postojanje konflikta, u ovakvom je procesu važno da različiti akteri uviđaju uloge onih drugih kao legitimne u procesu i da postoji stupanj slaganja o zajedničkim ciljevima (Croll i dr., 1994).

Zaključak: prema profesionalizaciji analize obrazovne politike

Rasprava o analizi i istraživanju obrazovne politike (i za obrazovnu politiku), nedavno pokrenuta zbog inicijative stvaranja strategije obrazovne politike na razini EU-a, pruža mogućnosti promišljanja i redistribucije odnosa između obrazovne politike, prakse i istraživanja. Već je spomenuto da je riječ o složenom, dinamičkom i interaktivnom odnosu: složenost se uočava zbog velikog broja pojedinačnih i grupnih aktera u svakom od ove tri zajednice; dinamičnost je određena konstantnim rapidnim promjenama s kojima se oni susreću u svom djelovanju, a interaktivnost u bezbroj međusobnih odnosa koji vladaju unutar i između sve tri zajednice. Nije teško predvidjeti smjer u kojem valja ići: prema uspostavljanju bolje suradnje i komunikacije između tri zajednice. Prepoznati vlastitu ulogu, ali i mogućnosti djelovanja u poznatom trokutu obrazovne politike, izazov je svakomu tko je u njemu. Još je veći izazov

prepoznati ulogu i mogućnosti djelovanja ostalih aktera te se uključiti s njima u optimalnu interakciju. Ključ je, ako je suditi prema trendovima koje slijedimo, u profesionalizaciji analize obrazovne politike i analize za obrazovnu politiku. Još nema naznaka iz kojeg će dijela trokuta doći prvi ozbiljniji poticaji ovakvoj inicijativi: može li sveučilište biti korak ispred?

Postojeće ulaganje sredstava u istraživanje obrazovanja, kolika god ona bila u odnosu prema ulaganjima u istraživanja u drugim sektorima, ipak zahtijeva da se postavi pitanje o tome koliko se rezultati takvih istraživanja doista koriste pri donošenju ključnih odluka; posežu li oni koji takve odluke donose za rezultatima do kojih dolazi istraživačka zajednica (koju velikim dijelom upravo oni financiraju)? Rasprave obično vode prema istom zaključku: istraživanja se provode, (ograničena) sredstva se disperziraju, istraživanja dupliciraju, rezultati repliciraju i premalo koriste. U trokutu obrazovne politike svakako valja učiniti više reda.

Literatura

- Apple, M. W. (2003), „Down From the Balcony: Critically Engaged Policy Analysis in Education”, *Educational Policy*, 17 (2), str. 280-287.
- Berkhout, S. J. i Wielemans, W. (1999), „Toward Understanding Education Policy: an integrative approach”, *Educational Policy*, 13 (3), str. 402-420.
- Blase, J. (ur.). (1991), *The Politics of Life in Schools*. Newbury Park, CA: Sage.
- Cibulka, J. G. (2001), „The Changing Role of Interest Groups in Education: Nationalization and the New Politics of Education Productivity”, *Educational Policy*, 15 (1), str. 12-40.
- Colebatch, H. K. (1998), *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Croll, P.; Abbot, D.; Broadfoot, P.; Osborn, M. i Pollard, A. (1994), „Teachers and Education Policy: Roles and Models”, *British Journal of Educational Studies*, 42 (4), str. 333-347.
- Currie, J. (ur.). (1998), *Universities and Globalization*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Davies, P. (2000), „The Relevance of Systematic Reviews to Educational Policy and Practice”, *Oxford Review of Education*, 26 (3/4), str. 365-378.
- Fitz, J. (1994), „Implementation Research and Education Policy: Practice and Prospects”, *British Journal of Educational Studies*, 42 (1), str. 53-69.
- Goedegebuure, L. i Van Vught, F. (Eds.) (1994), *Comparative Policy Studies in Higher Education*. Utrecht: LEMMA.
- Hetrick, B. i van Horn, C. E. (1988), „Educational Research Information: Meeting the Needs of State Policymakers”, *Theory into Practice*, 27 (2), str. 106-110.
- Johnson, Jr. B. L. (2001), „Micropolitical Dynamics of Education Interests: A View from Within”, *Educational Policy*, 15 (1), str. 115-134.
- Kirst, M. W. (2000), „Bridging Education Research and Education Policymaking”, *Oxford Review of Education*, 26 (3/4), str. 379-391.
- Levin, B. (2004), „Making Research More Matter”, *Education Policy Analysis Archive*, 12 (56) (<http://epaa.asu.edu/eppa/v12n56/>).
- Mawhinney, H. B. (2001), „Theoretical Approaches to Understanding Interest Groups”, *Educational Policy*, 15 (1), str. 187-214.
- McCarthy, M. M. (1990), „University-Based Policy Centers: New Actors in the Education Policy Arena”, *Educational Researcher*, 19 (8), str. 25-29.
- Morley, L. (2003), *Quality and Power in Higher Education*. Berkshire: SRHE and Open University Press.
- Olson, M., Jr. (1979), „Group size and contributions to collective action: A response”. *Research in Social Movements, Conflicts, and Change*, 2, str. 149-150.
- Rittberger, M. (2007), Knowledge management systems: a future perspective? Izlaganje na međunarodnoj konferenciji: „*Knowledge for Action: Strategies for an Evidence Based Education Policy*” u organizaciji njemačkoga federalnog Ministarstva obrazovanja (Bundesministerium für Bildung und Forschung) i njemačkog Instituta za istraživanje obrazovanja (DIPF – Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung). Frankfurt am Main/Njemačka, 28.- 30. 3. 2007.
- Scribner, J. D.; Aleman, E. i Maxcy, B. (2003), „Emergence of the Politics of Education Field: Making Sense of the Messy Center”, *Educational Administration Quarterly*, 39 (1), str. 10-40.
- Shattock, M. (2006), *Managing Good Governance in Higher Education*. London: Open University Press.
- Weimer, D. L. i Vining, A. R. (1998), *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upple Saddle River: Prentice-Hall, Inc.