

Obrazovna politika iz perspektive hrvatskih učitelja i nastavnika¹

UDK: 37.014:371.12(497.5)

Izvorni znanstveni članak

Primljeno: 3.3.2014.



Vesna Kovač²
vkovac@ffri.hr



Branko Rafajac³
brafajac@ffri.hr



Iva Buchberger⁴
ibuchberger@ffri.hr



Maja Močibob⁵
mmocibob@ffri.hr

Filozofski fakultet Sveučilišta u Rijeci

¹ Dio rezultata ovog istraživanja prezentiran je na međunarodnoj konferenciji *Future of Education* (Firenca, lipanj, 2014.) i u kraćoj formi objavljen u zborniku radova, bez recenzije.

² Izv. prof. dr. sc. Vesna Kovač sudjeluje u izvođenju nastave na predmetima Obrazovna politika, Pedagoški aspekti analize obrazovne politike, Osiguranje kvalitete u odgojno obrazovnim organizacijama i Didaktika. U istraživačkom radu bavi se temama iz područja obrazovne politike i menadžmenta. Voditeljica je poslijediplomskoga sveučilišnoga doktorskog studija pedagogije te voditeljica Centra za obrazovanje nastavnika pri Filozofskom fakultetu u Rijeci.

³ Prof. dr. sc. Branko Rafajac pročelnik je Odsjeka za pedagogiju. U dugogodišnjoj sveučilišnoj karijeri izvodio je nastavu iz kolegija Sociologija obrazovanja, Metodologija znanstvenog istraživanja i Statistika u brojnim visokoškolskim programima na sve tri razine studija. U istraživačkom i publicističkom radu posvetio se interdisciplinarnim istraživanjima socio-pedagoških fenomena (vrijednosne strukture mladih, upravljanja i vođenja, osiguranja kvalitete u sustavu, posebice visokom obrazovanju). Tijekom karijere intenzivno je bio angažiran na organizacijsko-upravnim poslovima na fakultetskoj, sveučilišnoj i državnoj razini. Tako je višeputno obavljao poslove dekana fakulteta, bio članom matičnih povjerenstava za izbor nastavnika u znanstveno-nastavna zvanja i u dva mandata članom Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje.

⁴ Iva Buchberger, mag. paed. et phil., magistra je filozofije i pedagogije te diplomirana učiteljica s pojačanim programom iz nastavnog predmeta likovna kultura. Znanstvena je novakinja na Odsjeku za pedagogiju i Centru za obrazovanje nastavnika, te doktorandica je na Poslijediplomskom znanstvenom doktorskome studiju pedagogije.

⁵ Maja Močibob, mag. psych., je vanjska suradnica Odsjeka za psihologiju i Odsjeka za pedagogiju Filozofskog fakulteta u Rijeci. Područje njenog znanstvenog interesa je kognitivna psihologija, s naglaskom na istraživanje uloge metakognicije u višim mentalnim procesima. Suraduje u izvođenju nastave na predmetima koji se bave metodologijom istraživanja u odgoju i obrazovanju.

Sažetak

Cilj istraživanja bio je ispitati percepcije učitelja osnovnih i nastavnika srednjih škola u RH o (a) karakteristikama obrazovnog sustava, obrazovnih politika i reformi te učiteljske/nastavničke profesije i (b) njihovoj ulozi u kreiranju i implementaciji ključnih odluka na razini škole odnosno obrazovnog sustava. Njihove su se procjene potom usporedile s procjenama nastavnika i suradnika na sveučilištima koji sudjeluju u izvođenju programa studija učiteljskog/nastavničkog smjera i procjena donositelja ključnih odluka obrazovnih politika na različitim lokacijama i razinama donošenja odluka u obrazovanju. Istraživanje je uključilo 624 sudionika istraživanja (396 učitelja osnovnih i nastavnika srednjih škola, 116 nastavnika i suradnika na sveučilištima, 112 donositelja odluka). Podaci u istraživanju prikupljeni su metodom anketiranja korištenjem mrežnog anketnog upitnika. Analiza procjena obilježja obrazovne politike iz perspektive različitih dionika hrvatskog obrazovnog sustava ukazuje na značajniju zastupljenost negativnih obilježja, a ističu se sljedeći: nedovoljno uvažavanje učiteljske odnosno nastavničke profesije u društvu; nepovjerenje učitelja i nastavnika, ali i drugih dionika obrazovnog sustava u političare i ispravnost odluka vezanih uz pitanja odgoja i obrazovanja; nedovoljno uključivanje učitelja i nastavnika u donošenje odluka na razini škola i na razini nacionalnog sustava o ključnim obrazovnim pitanjima.

Ključne riječi: obrazovna politika, obrazovne reforme, upravljanje školom, učiteljska profesija

Uvodna razmatranja

Kada se raspravlja i piše o trendovima globalnih obrazovnih politika najčešće se spominju podaci o učinkovitosti obrazovnih sustava, institucija, programa i pojedinaца prema nizu kriterija i pokazatelja koje su definirali *globalni akteri obrazovne politike* (Rizvi i Lingard, 2010.; Ben-Peretz, 2009).⁶ Pozivajući se na rezultate PISA

⁶ Mnogi su autori pristupili pojašnjenju termina javne, pa tako i obrazovne politike, uglavnom ukazujući na složenost i višedimenzionalnost samog pojma (Kovač, 2007.; Rizvi i Lingard, 2010.). Najučestalije tumačenje je ono koje obrazovnu politiku određuje kao obrazac odluka koje usmjeravaju djelovanje u području obrazovanja ili označavaju definirani smjer promjena. Također se promatra kao proces racionalnog pripremanja i provođenja odluka od strane onih koji su ovlašteni da ih donose. Za bolje razumijevanje pojma pomaže staviti u kontekst pojmove obrazovne politike, obrazovne reforme i donošenja odluka o obrazovanju (Pastuović, 2012.). Reforma je sistemska promjena koja zahvaća sve dijelove sustava i generirana je političkom odlukom. Drugim riječima, reformom obrazovanja se

istraživanja, s posebnim osvrtom na izdvajanje faktora uspješnih škola i sustava (OECD, 2013.; Sahlberg, 2012.), često se kao poželjni faktori spominju visoka razina autonomije škola u odlučivanju, visoki stupanj sudjelovanja učitelja i nastavnika⁷ (uz ravnatelje i stručne suradnike) u odlučivanju o bitnim aspektima rada škole (pa i obrazovnog sustava) te uvažavanje učiteljske i nastavničke profesije u društvu. Nasuprot ovim pokazateljima, u javnosti se češće iznose podaci koji aktualnu situaciju vezanu uz uvažavanje učiteljske i nastavničke profesiju te ulogu učitelja i nastavnika u donošenju ključnih odluka opisuju kroz negativna obilježja. Osim na deklarativnoj razini, kroz sadržaj značajnijih strateških dokumenata koji usmjeravaju razvoj obrazovnog sustava na međunarodnoj i nacionalnoj razini, malo se doznaje o stvarnim naporima ovlaštenih donositelja obrazovnih politika usmjerenih prema jačanju profesionalnog kapaciteta i uloge učitelja kao aktivnih sudionika u stvaranju obrazovnih politika⁸.

Opisujući djelovanje *globalnog polja obrazovne politike*, Rizvi i Lingard (2010.) argumentiraju da se globalna obrazovna politika uokviruje, stvara, diseminira i implementira drugačije nego kad su središnji autoritet nad njom imale pojedine nacionalne države. Glavne smjernice za kreiranje globalnih obrazovnih politika sad proizlaze iz *policy* dokumenata i djelovanja međunarodnih i transnacionalnih organizacija poput OECD-a, Svjetske banke, UNESCO-a i EU. Pritom se stvaraju novi odnosi između i unutar pojedinih država koje razvijaju specifične (nacionalne i lokalne) odgovore na globalne trendove obrazovnih politika; pojavljuju se i uključuju novi akteri u kreiranju obrazovnih politika stvarajući nove (često umrežene) vertikalne i horizontalne forme upravljanja obrazovanjem (Connolly i James, 2011.); mijenjaju se vrijednosne orijentacije u obrazovanju koje se osobito prelamaju u odnosu između

provodi određena obrazovna politika. Tematski prioriteti suvremenih (globalnih) obrazovnih politika su poboljšanje ekonomske učinkovitosti obrazovanja, poboljšavanje kvalitete obrazovanja, olakšavanje pristupa obrazovanja svim društvenim skupinama i jačanje autonomije škola odnosno odgojno – obrazovnih ustanova u odlučivanju.

⁷ Za potrebe ovoga rada upotrebljavat će se termin *učitelj* za razinu osnovne škole, termin *nastavnik* za razinu srednje škole. Time će se pratiti postojeća zakonska regulativa RH (Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Narodne novine, 87 od 2008.), uz napomenu da u primjeni još uvijek postoji terminološka raznovrsnost, ali često i nedosljednost uporabe termina (učitelj-nastavnik-profesor).

⁸ U trenutku dovršavanja ovog rada objavljen je i upućen na javnu raspravu radni materijal Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije (Vlada RH, 2013.) u kojem se u uvodu ističe kako ...”Hrvatska prepoznaje obrazovanje i znanost kao svoje razvojne prioritete koji joj jedini mogu donijeti dugoročnu stabilnost, ekonomski napredak i osiguranje kulturnog identiteta” (7), a autonomiju svih institucija i djelatnika u području obrazovanja i znanosti osnovnim načelom na kojem se zasniva Strategija, ali i pretpostavkom osiguravanja digniteta pripadnika pripadajućih profesija.

zagovaranja ekonomske efikasnosti obrazovanja i održavanja socijalne jednakosti i pravednosti kroz obrazovanje (Ben-Peretz, 2009.). Jedna od posljedica ovih djelovanja jest stvaranje određene distance između mjesta i aktera gdje se oblikuju (globalne) politike i mjesta odnosno aktera gdje će se one implementirati (lokalno). Državni autoriteti kao posrednici u ovim procesima češće pokazuju snažniju tendenciju za udovoljavanje globalnim trendovima, dok se učitelje i nastavnike, kao neposredne provoditelje *policy* odluka u svojim školskim i razrednim sredinama, manje konzultira o pitanjima relevantnim za implementaciju. Rezultat distanciranih odnosa uočava se u čestom nezadovoljstvu učitelja i nastavnika donesenim odlukama, teškoćama tijekom implementacije, a u konačnici i neuspješno provedenim reformama. Polazeći od pretpostavke da uspješnost obrazovnog sustava i obrazovnih reformi u velikoj mjeri ovisi o profesionalnom kapacitetu i spremnosti učitelja i nastavnika da u neposrednoj školskoj praksi implementiraju nove odluke (Fullan, 2007. i 2010.), u ovom će se radu obratiti pozornost na način na koji procjenjuju ključna obilježja obrazovne politike te na njihovu ulogu u donošenju i implementaciji ključnih odluka obrazovne politike.

Trendovi globalnih obrazovnih politika

Stručna javnost se slaže oko zapažanja da je krajnji cilj globalnih obrazovnih politika osposobiti građane za učinkovitije korištenje prednosti globalne svjetske ekonomije (OECD, 2013.). Ovakvo polazište usmjerava pažnju autoriteta prema stalnom unapređivanju obrazovnih sustava, naglašavajući pritom brigu za jačanje kvalitete obrazovnih usluga, pravedniji pristup obrazovanju i snažnije poticaje za učinkovitije školovanje. Ove se tendencije mogu pratiti kroz sadržaje *policy* dokumenata koje potpisuju značajniji akteri globalnih obrazovnih politika. Ti se sadržaji uglavnom odnose na definiranje uloge obrazovanja u globalnom svijetu i uloge učitelja i nastavnika kao temeljnih provoditelja novih obrazovnih politika. Temeljiti pregled i komentar značajnih (globalnih) *policy* inicijativa i dokumenata koji se odnose na područje obrazovanja, a posebice obrazovanja učitelja i nastavnika, već je dostupan u više recentnih publikacija (primjerice, Europska komisija, 2010.; Valenčić – Žuljan i Vogrinc, 2011.). Pregled započinje isticanjem posljednjeg desetljeća 20. stoljeća kao početka promjena i novih izazova za obrazovanje (učitelja i nastavnika) u kojima se posebno ističe proces europeizacije i stvaranja *zajedničkog europskog prostora* različitih društvenih područja, pa i područja obrazovanja⁹. Upravo je profesionalno obrazovanje učitelja i nastavnika uvršteno kao jedan od indikatora za praćenje

⁹ U ožujku 2010. Europska komisija predstavila je strategiju Europa 2020 (Europe 2020 Strategy – slijedi Lisabonsku strategiju, 2000) u kojoj se kao jedan od prioriteta i

ostvarivanja lisabonskih ciljeva za područje obrazovanja (European Council, 2009), a danas, zaključuje se, i jedan od indikatora za praćenje ostvarivanja ciljeva strategije Europa 2020 gdje se kao jedan od prioriteta naglašava ulaganje u ljudski kapital i obrazovanje kao ulog za gospodarski i ekonomski razvoj neke zemlje.

Ono što se dalje može iščitati iz spomenutih *policy* dokumenata jest popis indikatora koji se odnose na prisutnost kvalitete i europske dimenzije obrazovanja učitelja i nastavnika u pojedinim nacionalnim sustavima (European Commission, 2007.). Značajni dio spomenutih indikatora neposredno je povezan s pretpostavkom uspostavljanja učinkovite suradnje sveučilišta, škola i drugih dionika u osiguravanju kvalitetnog obrazovanja učitelja i nastavnika i jačanja uloge i položaja učiteljske i nastavničke profesije u društvu. Tako se, primjerice, može promatrati uloga autoriteta zaduženih za obrazovanje na nacionalnoj i lokalnoj razini (kroz investiranje u obrazovanje ili jačanje kapaciteta obrazovnih institucija); uloga sveučilišta odnosno visokoškolskih institucija koje obrazuju učitelje i nastavnike (kroz brigu o stjecanju profesionalnih kompetencija, suradnje u cjeloživotnom obrazovanju odnosno privlačenju najkvalitetnijih kandidata za profesiju); uloga škola i odgojno obrazovnih djelatnika (kroz poticanje adekvatnih upravljačkih struktura u školama, uključivanje u sheme mobilnosti); ali i drugih partnerskih institucija odnosno pojedinaca u društvu koji su zainteresirani ili odgovorni za razvijanje učiteljske i nastavničke profesije (suradnja s roditeljima, sudjelovanje u kolaborativnim projektima s gospodarstvom i sl.).

Položaj i uloga učitelja i nastavnika u donošenju i implementaciji ključnih odluka obrazovnih politika

Značajne informacije koje pojašnjavaju neke aspekte položaja i uloge učitelja i nastavnika u donošenju i implementaciji odluka doznaju se iz dvije skupine istraživanja: onih koja se bave *policy* implementacijom na razini obrazovnih sustava i onih koji prate različite aspekte upravljanja obrazovnim institucijama.

Većina istraživanja *policy* implementacije ističu njezine dvije temeljne dimenzije: prva se odnosi na *uspješnost* implementacije odnosno u kojoj mjeri se politika implementirala u praksi na način koji odgovara njenoj zamisli, a druga na *učinkovitost* implementacije odnosno u kojoj mjeri je implementacija politike polučila željena poboljšanja u praksi (McLaughlin, 1987.; Fitz i sur., 1994.; Honig, 2006.; Fuhrman i sur., 2007.; Cooper i sur., 2008.). Također valja istaknuti da su dosadašnja istraživanja obrazovnih politika već rezultirala izdvajanjem glavnih faktora o čijoj

ciljeva ističe razvoj ekonomije utemeljene na znanju i inovaciji. Cjeloživotno učenje i obrazovanje ističu se kao centralni elementi u postizanju postavljenog cilja.

međusobnoj interakciji ovisi uspješnost i učinkovitost *policy* implementacije: uz učitelje i nastavnike, ali i druge *ciljne skupine* koje će na određeni način biti zahvaćene provedbom *policy* odluke. Pritom se posebno izdvajaju faktori koji se odnose na obilježja pojedine *policy* odluke i faktori koji se odnose na okruženje u koje se *policy* odluka nastoji implementirati (Honig, 2006.).

Polazeći od pretpostavke da se u istraživanjima obrazovnih politika učitelje i nastavnike najčešće promatra kroz njihovu ulogu u implementaciji značajnih *policy* odluka, važno je skrenuti pozornost da se sve snažnije zagovara širenje njihovih uloga i kompetencijskih profila na druge faze *policy* procesa u području obrazovanja, posebice faze formuliranja i donošenja odluka u čijoj će provedbi neposredno sudjelovati. Tijek i obilježja *policy* implementacije u značajnoj će mjeri ovisiti o ulogama koje su učitelji zauzeli u ranijim fazama *policy* procesa. Većina istraživača obrazovne politike upozorava da je za razumijevanje *policy* implementacije od ključne važnosti poznavanje prirode odnosa koji su između različitih sudionika postojali prilikom faze donošenja *policy* odluke (primjerice, McLaughlin, 1987.; Honig, 2006.). Pri tom je važno prevladati distancu između vrha (onih koji imaju autoritet za donošenje ključnih odluka i uglavnom zastupaju perspektivu odluke na makro razini) i baze (oni koji su označeni kao neposredni provoditelji odluka i koji su fokusirani na mikro razinu odnosno lokalne uvjete u kojima će se odvijati praksa) (Fuhrman i sur., 2007.). Važnost prevladavanja ove distance potvrđuju i rezultati PISA istraživanja (OECD, 2013.), koji uspješnije obrazovne sustave povezuju s većom razinom autonomije škola te učitelja i nastavnika u donošenju ključnih odluka. No, ovaj nalaz treba promatrati u kontekstu s drugim faktorima koji karakteriziraju pojedine obrazovne sustave: jačanje autonomije učitelja i nastavnika neće imati pozitivan učinak ukoliko taj proces nije popraćen i osiguravanjem/jačanjem profesionalnog kapaciteta učitelja za kvalitetno donošenje odluka.

Tijekom implementacije obrazovne politike uvijek valja računati na sposobnost i mogućnosti učitelja i nastavnika te drugih profesionalaca da interpretiraju i reinterpetiraju politiku na način koji odgovara njihovom znanju, uvjerenjima i vrijednostima koje pripisuju određenoj politici (McLaughlin, 1987., Fitz i sur., 1994.). Drugim riječima, učitelji i nastavnici kao profesionalci rijetko izvršavaju naputke odozgo bez da razmotre primjerenost, smisao i mogućnost prilagođavanja *policy* odluke realnoj praksi u kojoj se planira implementacija. Ukoliko se to događa u situacijama top down odlučivanja, u kojoj donositelj odluke nije unaprijed razmotrio (odnosno utjecao na) razinu profesionalne i osobne motivacije sudionika implementacije za izvršavanje željene politike, vrlo je vjerojatno da će se dogoditi implementacija koja u određenoj mjeri neće odgovarati namjerama donositelja. Ovu se pojavu ne može bez prethodne analize prosuđivati kao poželjnu ili nepoželjnu, budući da može odra-

žavati vrlo različite motive – od onih koji su usmjereni na iznalaženje najbolje prakse za dobrobit krajnjih korisnika do pogrešne implementacije uzrokovane nedostatkom nužnih kompetencija i drugih kapaciteta ili zbog osobnih frustracija izazvanih gubitkom određenih resursa nakon primjene nove politike (Palmer and Snodgrass Rangel, 2011.).

Rezultati recentnih istraživanja raznih aspekata upravljanja školom i obrazovnim sustavima (primjerice, Jackson i Marriott, 2012.; Jarvis, 2012.; Somech, 2010.; Hallinger i Heck, 2010.; Hulpia i sur., 2011.) ističu da se upravo kroz proces upravljanja školom odvija ključno povezivanje razreda, pojedine škole i obrazovnog sustava u cjelini odnosno povezivanje unutarnjih procesa unapređivanja škole s izvanjski potaknutim reformama. Za jačanje takozvanih distributivnih oblika upravljanja¹⁰ školom i školskim sustavima, kao jedne od naglašenijih smjernica za razvijanje obrazovnih politika na globalnoj razini, posebno se zalaže OECD kroz svoju seriju komparativnih istraživanja i publikacija posvećenih upravljanju školom (Pont i sur., 2008.). Distribucija upravljačkih uloga i odgovornosti na učitelje i nastavnike te druge profesionalce unutar i izvan škola (posebnu pozornost bi valjalo obratiti i na rad školskih odbora), javlja se s trendovima povećanog opsega uloga i odgovornosti školskih ravnatelja u upravljanju školom, organizacijskih promjena škola, jačanja autonomije škola s obzirom na donošenje ključnih odluka i njihove povećane odgovornosti za postignute rezultate (Pont i sur., 2008.). Naime, pretpostavlja se da su škole postale presložene organizacije koje djeluju u sve složenijem okruženju, pa će primjerene odluke teško moći donositi jedna osoba ili manja skupina zaposlenika zadužena za upravljanje školom. Uključivanje učitelja i nastavnika u proces donošenja odluka pozitivno je povezano s povećanjem učinkovitosti škole, radne produktivnosti i profesionalnog kapaciteta učitelja i nastavnika, postignuća učenika, ali i s oblikovanjem poželjnijih obilježja školske klime i okruženja (Bruggencate i sur., 2012.; Robinson i sur., 2008.; Choi Wa Ho, 2010.). Zagovaranje distributivnog tipa upravljanja školom temelji se na pretpostavkama da će odluke u čijem donošenju sudjeluju učitelji i nastavnici biti kvalitetnije, motivacija učitelja i nastavnika za njihovo provođenje bit će snažnija, realizacija njihovog profesionalnog kapaciteta bolja,

¹⁰ U literaturi se spominju različiti termini kojima se opisuje uključivanje učitelja i nastavnika u proces odlučivanja: participativno, distributivno, kolegijalno i sl. Osobito valja voditi računa o specifičnim obilježjima spomenutih tipova upravljanja koji, uz aktivnu participaciju učitelja i nastavnika u odlučivanju, podrazumijevaju da svi sudionici dijele zajedničke vrijednosti i norme ponašanja, a odluke se donose u suradnji i konsenzusom svih uključenih.

a njihovo zadovoljstvo poslom veće. Promatrajući i uspoređujući učinkovitost škola¹¹ s obzirom na njihova različita organizacijska obilježja, procjenjujući pritom različite kombinacije razina utjecaja koje ravnatelji, učitelji i nastavnici imaju na donošenje ključnih odluka, Jackson i Marriot (2012.) zaključuju da su najuspješnije one škole u kojima učitelji, nastavnici i ravnatelji stupanj svog utjecanja procjenjuju visokim¹².

U kontekstu hrvatske obrazovne politike nema dovoljno empirijskih podataka o tome kako učitelji i nastavnici procjenjuju obilježja obrazovne politike odnosno prisutnost onih njezinih obilježja koja se zagovaraju u spominjanim međunarodnim *policy* dokumentima. Također nema podataka o osposobljenosti učitelja i nastavnika za sudjelovanje u kreiranju i implementaciji ključnih odluka obrazovne politike, niti o ostvarenosti nužnih pretpostavki za njihovu aktivniju ulogu u upravljanju školama, a time i pretpostavki za jačanje prakse distributivnog upravljanja školama. Stoga je provedeno empirijsko istraživanje s ciljem ispitivanja obilježja obrazovne politike iz perspektive učitelja i nastavnika, ali i perspektive drugih dionika obrazovnog sustava čija je uloga u oblikovanju smjernica za unapređivanje obrazovanja iznimno važna.

Svrha, cilj i metoda istraživanja

Cilj ovog istraživanja bio je stjecanje uvida u opću percepciju učitelja i nastavnika, edukatora učitelja i nastavnika te donositelja/provoditelja *policy* odluka spram nekih obilježja obrazovnog sustava, obrazovnih politika i reformi te spram učiteljske profesije i obrazovanja učitelja. Osim uvida u stanje problema, svrha istraživanja bila je i pribavljanje empirijske osnove za operacionalizaciju daljnjih istraživačkih projekata iz ove problematike. Posebice se to odnosi na istraživanja specifičnih uloga pojedinih dionika i smetnji u njihovoj interakciji koje mogu uzrokovati disfunkcionalnost sustava.

Dakle, u ovom istraživanju željelo se odgovoriti na tri specifična pitanja:

¹¹ Učinkovitost škola se u različitim istraživanjima mjeri na različite načine, no najčešće se kao mjera postignuća uzimaju rezultati učenika u standardiziranim testovima znanja. Osim ovoga, koriste se pokazatelji poput inovativnosti škole koja se definira kao ciljano uvođenje i primjena novih ideja, procesa, proizvoda ili procedura koje poboljšavaju rad škola; produktivnosti škole koja se promatra kroz poželjna ponašanja učitelja i nastavnika prilikom odvijanja njihovih temeljnih zadaća ili učinkovitost učitelja i nastavnika koja se mjeri primjerice kroz zadovoljstvo učitelja i nastavnika poslom (Somech, 2010.).

¹² U spomenutom istraživanju utvrđeno je da tek 27,22 % škola pripada najpoželjnijoj kategoriji, a prosječna visina procjena utjecaja učitelja i nastavnika na donošenje odluke iznosi 2,27 na ljestvici procjene stupnja utjecaja od 1 do 4.

1. Kako ključni dionici obrazovnog sustava u RH (učitelji i nastavnici, edukatori učitelja i nastavnika (sveučilišni nastavnici) i donositelji/provoditelji¹³ *policy* odluka procjenjuju obilježja obrazovnog sustava, obrazovne politike i reformi?
2. Kako navedeni sudionici procjenjuju položaj učiteljske i nastavničke profesije u društvu i kvalitetu obrazovanja učitelja i nastavnika?
3. Kako učitelji i nastavnici percipiraju neke pretpostavke, motivaciju i svoje stvarno sudjelovanje u kreiranju i provedbi obrazovne politike?

Podaci su kolektirani na uzorcima iz tri populacijska skupa suradnika/informatora na prostoru RH. Prvi populacijski skup činili su učitelji u razrednoj i predmetnoj nastavi osnovnih škola i nastavnici srednjih škola RH, drugi sveučilišni nastavnici koji sudjeluju u obrazovanju učitelja i nastavnika i treći donositelji/provoditelji odluka iz domena državne obrazovne politike do razine ravnatelja škola.

Budući da je istraživanje zamišljeno kao preliminarno, utvrđivanje usmjerenosti i raspona stavova spram obrazovnog sustava, politike, reformi i položaja učiteljske i nastavničke profesije te sudjelovanja u implementaciji političkih odluka, koje će pružiti podlogu za operacionalizaciju daljnjeg istraživanja ove problematike, iz navedenih populacija nisu ekstrahirani jednostavni slučajni uzorci, već modificirani slučajni uzorci skupina suradnika iz populacijskih skupina na čitavom prostoru RH. Postupak se sastojao u tome da je iz popisa županija slučajno odabrano sedam županija, a iz njih slučajnim izborom izdvojena je odgovarajuća proporcija osnovnih i srednjih škola čiji su učitelji i nastavnici ušli u uzorak suradnika. Na taj način ispitivanjem je obuhvaćeno 396 učitelja i nastavnika. Iz populacije donositelja/provoditelja odluka iz domene obrazovne politike (djelatnici Ministarstva, Agencije za obrazovanje, županijski i gradski pročelnici za obrazovanje, ravnatelji) u ispitivanje je uključeno 112 suradnika. Iz populacije sveučilišnih nastavnika koji realiziraju programe na učiteljskim i nastavničkim studijima u svim hrvatskim sveučilištima, u ispitivanje je uključeno 116 suradnika.

Glavnom ispitivanju prethodilo je predistraživanje u kojem su provedeni standardizirani intervjui s pitanjima otvorenog tipa s učiteljima i nastavnicima, a koji su poslužili kao osnova za konstrukciju primijenjenih upitnika.

¹³ Ova skupina odnosi se na osobe koje obnašaju neku od vodećih upravljačkih dužnosti u sustavu odgoja i obrazovanja. Na institucionalnoj razini (odnosno razini pojedine škole) u istraživanje su uključeni ravnatelji škola, na lokalnoj razini to su pročelnici odjela u jedinicama lokalnih samouprava zaduženi za sektor odgoja i obrazovanja, a na nacionalnoj razini uključeni su predstavnici Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Agencije za odgoj i obrazovanje, Nacionalne agencije za vanjsko vrednovanje, ureda državne uprave zaduženi za područje odgoja i obrazovanja te sindikata koji djeluju u području odgoja i obrazovanja.

Podaci su prikupljeni mrežnim upitnikom u formi ljestvice Likertovog tipa koju su suradnici/informatori procjenjivali u pet stupnjeva, pri čemu je 1 značilo potpuno neslaganje, a 5 potpuno slaganje s navedenom tvrdnjom. Sudionicima se garantirala anonimnost sudjelovanja, a prosječno vrijeme popunjavanja trajalo je 15 minuta. Upitnik je bio dostupan sudionicima u razdoblju od dva tjedna. U popratnom pismu anketnog upitnika detaljno je pojašnjena svrha istraživanja, temeljni pojmovi te ključna uloga sudionika u istraživanju. Za potrebe istraživanja konstruirane su tri verzije anketnog upitnika (i) za učitelje osnovnih i nastavnike srednjih škola, (ii) za edukatore učitelja i nastavnika i (iii) za donositelje odluka. Obrada podataka izvršena je statističkim programom SPSS. U obradi prikupljenih podataka korištena je deskriptivna statistika (prikazane su aritmetičke sredine, standardne devijacije i postoci), za utvrđivanje razlika u procjenama određenih tvrdnji s obzirom na izdvojene nezavisne varijable (razmatrano u nastavku teksta) t-test za nezavisne uzorke, a za utvrđivanje razlika u procjenama određenih tvrdnji različitih skupina sudionika korištena je analiza varijance za nezavisne uzorke. Upitnikom su osim stavova sudionika kolektirani podaci o slijedećim njihovim obilježjima: spol, stručna sprema, radno iskustvo, tip škole u kojoj su zaposleni, predmetno područje i status s obzirom na realizirano napredovanje.

Popisi tvrdnji kojima su ispitane percepcije obilježja obrazovnog sustava, obrazovnih politika i položaja učiteljske i nastavničke profesije derivirani su iz aktualnih *policy* dokumenata u kojima se navode (poželjni) indikatori kvalitete obrazovanja i obrazovanja učitelja i nastavnika. Motivaciju, poticaje i aktivitet, realno sudjelovanje učitelja i nastavnika u kreiranju i provedbi politika procjenjivali su samo učitelji i nastavnici na dodatnih pet tvrdnji. Važno je naglasiti da se u ovom istraživanju nije procjenjivala uloga učitelja i nastavnika u odlučivanju s obzirom na pojedine tipove odluka koje se donose npr. na razini obrazovne institucije odnosno obrazovnog sustava (kao primjerice u: OECD, 2010; Jackson i Marriott, 2012), već se tražila opća procjena uloge učitelja i nastavnika u procesima odlučivanja.

S obzirom da nema dostupnih komparabilnih empirijskih podataka o procjenama sudionika odgojno-obrazovne djelatnosti o poželjnim/nepoželjnim obilježjima obrazovne politike u RH, ti su podaci prikupljeni postavljanjem dvaju otvorenih pitanja u upitniku. Interpretacija rezultata istraživanja izvršena je na temelju paralelne analize kvantitativnih i spomenutih kvalitativnih podataka koji detaljnije pojašnjavaju dobivene procjene¹⁴.

¹⁴ Na otvorena pitanja od ukupnog broja sudionika prikupljena su 810 odgovora. Odgovori su varirali opsegom od jedne riječi (primjerice, navedeno je jedno poželjno obilježje obrazovnog sustava, poput dostupnosti ili besplatnosti obrazovanja i dr.) do opsežnih iskaza o različitim aspektima obrazovne politike. Iz svakog odgovora su izdvojeni pojedinačni

Analiza i interpretacija rezultata

Procjene stavova o obrazovnom sustavu, obrazovnim politikama i reformama

Svih deset afirmativnih tvrdnji ili poželjnih karakteristika obrazovnog sustava, obrazovnih politika i reformi u RH izrazito su nisko procijenjene od strane sve tri skupine sudionika istraživanja (Tablica 1). Ili, drugim riječima, prosječne procjene učitelja i nastavnika, sveučilišnih nastavnika i donositelja obrazovnih politika spram navedenih, općenito poželjnih obilježja obrazovne djelatnosti, politike i reformi u zoni su negiranja. Taj podatak nedvojbeno ukazuje na ozbiljne poremećaje u sustavu i dovodi u pitanje osnovne pretpostavke neophodne za uspješnu realizaciju bilo kakvih pokušaja unapređenja kvalitete.

Sudionici istraživanja, osim procjena stupnja svoje suglasnosti s navedenim tvrdnjama zamoljeni su da navedu koja pozitivna obilježja karakteriziraju hrvatski obrazovni sustav i obrazovne politike. Od ukupno 446 čestica izdvojenih iz odgovora na ovo otvoreno pitanje o grupirana su u tri skupine:

Prva skupina najbrojnijih pozitivnih iskaza (194 čestice) tematski je vezana uz komentare o kurikulumu gdje se kao najpozitivnija obilježja spominju: *Dostupnost, besplatnost i širina obrazovanja*"; *Usmjerenost sustava na učenike i raznolikost predmetnih područja*"; *Uvođenje zdravstvenog kurikuluma i građanskog odgoja, što će ojačati odgojnu komponentu i omogućiti veću kreativnost i kritičko mišljenje*.

U drugoj skupini, (167 čestica) grupirani su odgovori što se odnose na dinamiku sustava i promjene usmjerene na podizanje kvalitete, a ilustriraju ih slijedeće kategorije¹⁵: *Postoji spremnost za promjene i poboljšanja; Prate se suvremeni trendovi; Pokušava se uvesti reda u obrazovnom sustavu*. Međutim, valja istaknuti se ovi

podaci, a višestrukim pregledavanjem podataka uočene su i izdvojene glavne tematske kategorije unutar kojih se mogu svrstati svi podaci (Milas, 2005.). Iz odgovora na pitanje o pozitivnim karakteristikama obrazovne politike izdvojeno je 528 pojedinačnih čestica, a iz odgovora na pitanje o negativnim karakteristikama ukupno 1143 čestica. Za pozitivna obilježja izdvojene su sljedeće tematske kategorije: opisi obilježja obrazovne politike, usmjerenost na kurikulum, usmjerenost na konkretne projekte i programe, usmjerenost na obrazovanje, usmjerenost na učitelje i nastavnike. Za negativna obilježja to su: opisi negativnih obilježja obrazovne politike, usmjerenost na negativne aspekte odnosa prema učiteljima i nastavnicima odnosno njihovoj profesiji, usmjerenost na kurikulum, usmjerenost na ostale subjekte, obrazovni sustav, usmjerenost na škole.

¹⁵ Za potrebe ovog rada neće se isticati kojoj skupini sudionika istraživanja pripada autor izdvojenog iskaza. Naime, utvrđeno je da ne postoje odstupanja između pojedinih skupina u sadržajima iskaza koji se iznose u izdvojenim tematskim kategorijama.

Tablica 1. Procjene stavova o obrazovnom sustavu, obrazovnim politikama i reformama

Tvrdnje	Učitelji i nastavnici		Sveučilišni nastavnici		Donositelji odluka	
	M	SD	M	SD	M	SD
Položaj sektora obrazovanja u društvu je zadovoljavajući.	1,38	0,65	1,40	0,67	1,47	0,73
Financijsko ulaganje u sektor obrazovanja je dostatno.	1,28	0,52	1,29	0,65	1,35	0,68
Obrazovanje se primarno promatra kao investiranje u ljude.	1,96	1,16	2,12	1,09	2,08	1,12
Donositelji obrazovnih politika kvalitetno surađuju sa školama.	1,60	0,80	1,80	0,80	1,73	0,82
Ciljevi obrazovnih politika su jasni.	2,21	0,97	2,15	0,97	2,23	0,91
Aktualne reforme u obrazovnom sustavu vode prema boljem funkcioniranju obrazovnog sustava.	2,60	1,00	2,57	0,91	2,78	0,96
Aktualne reforme u obrazovnom sustavu vode prema poboljšavanju obrazovnih postignuća učenika.	2,58	1,04	2,56	0,94	2,73	1,00
Mišljenje šire javnosti o obrazovnim reformama je pozitivno.	2,12	0,80	2,01	0,71	2,15	0,84
Obrazovne reforme su dobro isplanirane i osmišljene.	2,06	0,92	1,97	0,86	2,17	0,90
Materijalna sredstva za provedbu reforme su osigurana.	1,42	0,61	1,45	0,70	1,52	0,72

iskazi javljaju više kao ilustracija individualnih pokušaja ili primjera, a ne kao opći trendovi ili prevladavajuće stanje. To je vidljivo iz njihovih popratnih komentara: *Na žalost, obrazovanje nema dobrih strana. Svemu se pristupa stihijski i s političkim motivom. Kopiraju se parcijalna rješenja stranih sustava koja se paušalno provode bez dostatnog materijalnog ulaganja i sustavne edukacije.*

Treća tematska skupina pozitivnih komentara odnosi se na recentne projekte i programa što se provode na nacionalnoj razini (85 čestica). Pritom se kao pozitivni primjeri najčešće spominju: *Programi stručnih usavršavanja i Državna matura*. Sudionici pritom ističu implikacije novih projekata na suzbijanje postojećih nepoželjnih pojava u praksi: *Uvođenje Državne mature konačno nepristrano i objektivno vrednuje postignuća učenika, s direktnim posljedicama koje ih motiviraju na stvaran rad i onemogućava varanje i prepisivanje.*

U drugom otvorenom pitanju sudionici istraživanja su zamoljeni da navedu negativne karakteristike sustava i hrvatske obrazovne politike. Indikativno je da pri tome sudionici navode gotovo tri puta više (1143 čestica) nego kod navođenja pozitivnih obilježja. Među negativnim obilježjima obrazovne politike (489), najveći broj pripada onima koji ističu *Nedostatak jasne strategije pri donošenju ključnih odluka*". Druga najbrojnija skupina negativnih obilježja upućuju na *Nepprimjerenost odluka učiteljskoj/nastavničkoj struci ; Nekompetentnosti političara ; Slabu materijalnu osnovu za provođenje ključnih odluka*" i *Promicanje negativnih vrijednosti kroz obrazovnu politiku*". Među ostalim negativnim obilježjima sudionici najčešće ističu: *Nedosljednost, ishitrenost, podilaženje europskim trendovima, tromost i neodgovornost za provedbu*". Kao ilustracija navedenog može poslužiti sljedeći komentar koji u sebi objedinjava mnoge od navedenih negativnih obilježja: *Promjene se provode samo na papiru. Previše papirologije, a malo stvarnih kvalitetnih promjena u radu. Copy paste reforma, puko zadovoljavanje forme bez sadržaja. Obrazovnu politiku nam kroje ljudi koji nikada nisu radili u nastavi. .. Nepovjerenje u obrazovnu politiku odražava i sljedeći iskaz: Mislim da "naše" obrazovne politike zapravo nema. Nema dugoročnog cilja, plana, financija. Nema kontinuiteta već se stalno nešto mijenja u stilu bitno da se nešto dogđa, a što je to i koliko je kvalitetno nije bitno.*

Sljedeća najbrojnija skupina komentara usmjerena je na negativna obilježja kurikuluma (163 čestica) kojem se najviše zamjera: neprilagođenost, preopterećenost, sklonost zanemarivanju bitnih kompetencija i zastarjelost. Sljedeći iskaz objedinjava veći broj uočenih stajališta: *Zastarjeli i nezanimljivi programi, nedostatak američkog modela obrazovanja (obvezni predmeti - hrvatski, matematika, strani jezik, tjelesni + izborni), previše predavačkog izlaganja kreda+ploča, premalo terenske nastave i informatizacije, sustav državne mature dobro je osmišljen, ali je previše pogađalački (previše ponuđenih odgovora).* Valja dodati i sljedeći iskaz: *Nastavni program nije prilagođen vremenu, zastario je, niti je adekvatno popraćen nastavnim materijalom koji bi nastavniku omogućio lakšu i bolju provedbu programa u različitim usmjerenjima i na različitim razinama. Najlakše je napisati test i dobiti rezultat. A što dalje s tim ako nema sati na kojima će nastavnik pomoći učenicima da bolje savladaju program.*

Od komentara koji upućuju na druge subjekte u obrazovanju (113) ističu se oni koji ukazuju na negativne pojave tematski vezane uz učenike (nedisciplina, neprilagođenost rada učenicima s poteškoćama i darovitim učenicima te prevelika učenička prava) i roditelje (prevelike ovlasti i neprimjereni ponašanja prema učiteljima). Jedna od često spominjanih negativnih pojava odnosi se na trend inflacija visokih ocjena: *Inflacija ocjena, tj. poplava umjetnih odlikaša, odnosno učenje za ocjene a ne za stjecanje životnih vještina.* Trend dobro ilustrira i sljedeći iskaz: *Za svaki i*

najmanji trud traži se nagrada - odličan. Stvaramo sliku nerealnog života. Nastavnici su obespravljani, bez zaštite, samo trebamo upisivati petice da smirimo roditelje i učenike, a voditi hrpu papirologije da udovoljimo ministarstvu, jedino nije važno što i kako radiš.

Iz skupine negativnih komentara vezanih uz obrazovni sustav (55 čestica) najčešće se ističe loša horizontalna i vertikalna povezanost između pojedinih dijelova sustava. Ističu se i komentari koji se odnose na škole (40 čestica) najčešće ukazujući na njihovu nedovoljnu opremljenost i materijalne uvjete. U tom se kontekstu prepoznaje i pitanje neravnomjerne brige prema školama u različitim sredinama: *Nedovoljno su prilagođene norme i pravilnici za manje sredine. Uglavnom nastaju prema potrebama velikih gradova te nisu prihvatljive u manjim sredinama (selo, pogranično područje, planinska naselja, otoci). Uvjeti rada i materijalna opremljenost škola nisu ujednačene.* Naglašava se i pitanje koja upućuju na ovisnost škola o investicijama iz vanjskog okruženja: *Prevelik broj učenika u razredu, skupi i nisu besplatni udžbenici, investiranje u školske projekte putem donatora iz vanjskog okruženja, nedostatak sportskih dvorana, otvorenost i senzibilnost prema školama svih društvenih grupa i organizacija.* Sljedeći komentar objedinjuje poruke vezane uz pitanja (ne)uspjeha obrazovnih reformi: *Negativne strane naše obrazovne politike su te što se prije svega ciljevi postavljaju u odnosu na neke vanjske parametre (poput EU) i što se neprestano želi dokazati njima kako smo mi uspješni. Ono što bi trebali biti ciljevi obrazovnih politika, ali i općenito politika je boljitak zajednice, ali i pojedinaca kao članova te zajednice. Nažalost to u praksi nisu ciljevi. I to je prema mom mišljenju i razlog neuspjeha brojnih reformi.* Kad se ovaj iskaz stavi u kontekst s rezultatima procjene slaganja s tvrdnjom da se obrazovanje primarno promatra kao investiranje u ljude, i političkom retorikom (na međunarodnoj, ali i na domaćoj razini) koja zagovara ovakav način gledanja na obrazovanje, može se zaključiti o postojanju značajnog raskoraka između političke retorike i prakse, odnosno nemogućnosti prepoznavanja vidljivih učinaka obrazovanja za poboljšanje dobrobiti pojedinaca i zajednice.

Procjena društvenog statusa učiteljskoj profesije i obrazovanja učitelja

Iako se podizanje društvenog položaja učitelja, veće uvažavanje učiteljske profesije i visoka kvaliteta inicijalnog i cjeloživotnog obrazovanja učitelja smatra jednom od najvažnijih strateških smjernica (europskih) obrazovnih politika, stavovi spram tih pitanja, svih triju skupina sudionika istraživanja upućuju na alarmantnu situaciju (Tablica 2). Naime, sudionici istraživanja su iskazali izrazito neslaganja s tvrdnjama da je učiteljska/nastavnička profesija atraktivna i da omogućuje primjeren društve-

Tablica 2. Procjena stavova o učiteljskoj profesiji i obrazovanju učitelja

Tvrdnje	Učitelji i nastavnici		Sveučilišni nastavnici		Donositelji odluka	
	M	SD	M	SD	M	SD
Učiteljska/nastavnička profesija u društvu se percipira kao atraktivna.	1,54	0,76	1,62	0,86	1,86	0,86
Učiteljima i nastavnicima je osigurana mogućnost stjecanja primjerenog društvenog statusa.	1,47	0,72	1,68	0,86	1,77	0,82
Sustav napredovanja učitelja i nastavnika u struci je učinkovit.	2,13	0,94	2,03	0,97	2,28	0,90
Sustav visokoškolskog obrazovanja učitelja i nastavnika je kvalitetan.	2,61	0,96	2,53	0,96	2,61	0,91
Visokoškolske institucije za obrazovanje učitelja i nastavnika kvalitetno surađuju sa školama.	2,18	0,93	2,79	1,01	2,17	0,97

ni status. Nešto blaže, ali također neslaganje iskazali su spram tvrdnji o kvaliteti obrazovanja učitelja/nastavnika. Rezultati neumoljivo potvrđuju već davno uočeni trend permanentnog opadanja društvenog ugleda i materijalnog statusa učiteljskog/nastavničkog zanimanja koji uvjetuje daljnje negativne pojave kao što su negativna selekcija i feminizacija zanimanja koji uvjetuju daljnje prepreke u podizanju kvalitete odgojno-obrazovne djelatnosti.

Analizom varijance za nezavisne skupine (uz Bonferonni post-hoc test) provjeren je postoji li statistički značajna razlika u stavovima o učiteljskoj/nastavničkoj profesiji između učitelja i nastavnika, sveučilišnih nastavnika i donositelja odluka. Iako su rezultati pokazali da postoje statistički značajne razlike u procjenama na nekim tvrdnjama, provjera veličine efekta pokazale su ih zanemarivim. Npr. kod tvrdnje *Nastavnička profesija u društvu se percipira kao atraktivna*) – donositelji odluka iskazuju veće slaganje s navedenom tvrdnjom od učitelja i nastavnika. Za tvrdnju *Učiteljima i nastavnicima je osigurana mogućnost stjecanja primjerenog društvenog statusa* donositelji odluka i sveučilišni nastavnici iskazuju veće slaganje s navedenom tvrdnjom od učitelja i nastavnika. Statistički značajne razlike dobivene su i na tvrdnji o kvalitetnoj suradnji visokoškolskih institucija za obrazovanje učitelja i nastavnika sa školama. Sveučilišni nastavnici pritom iskazuju veće slaganje od učitelja i donositelja odluka. No, bez obzira na dobivene statistički značajne razlike u procjenama navedenih grupa sudionika, najupečatljiviji nalaz su *niske procjene svih triju grupa sudionika*.

Kvalitativni komentari pojašnjavaju navedene procjene. Iz skupine pozitivnih komentara jedan se dio odnosi na one usmjerene na učitelje i nastavnike (60), gdje se kao pozitivno uočava prepoznavanje učitelja i nastavnika kao činitelja obrazovne politike i usmjerenost na brigu o učiteljima i nastavnicima: *Uključivanje sve većeg broja učitelja i nastavnika u kreiranje strategija podučavanja i učenja*. No iz prikaza negativnih komentara uočava se da je zastupljenost ovakvih praksi u našem obrazovnom sustavu razmjerno niska.

Najbrojnija skupina negativnih komentara vezuje se uz neprimjeren odnos prema učiteljima i nastavnicima i učiteljskoj i nastavničkoj profesiji (218 čestica), pri čemu se osobito ističe: loš status učiteljske i nastavničke profesije u društvu, male plaće, njihove nedostatne kompetencije potrebne za odvijanje obaveza, nemotiviranost i preopterećenost. U ovoj skupini komentara nalaze se i oni koji upozoravaju na nedostatke inicijalnog obrazovanja učitelja i nastavnika: *Osobe koje predaju metodu na fakultetima također nikada nisu radile u školama, ostale su na fakultetu kao asistenti pa nastavile tom linijom; kada svi ti ljudi (razni savjetnici i sl.) dolaze u škole, situacija uvijek bude idealna, svi se prave da su zadovoljni; ono što učimo na fakultetima nema veze s pravim stanjem stvari; pripremaju nas na idealne razrede, razvijanje kreativnosti, razne kompetencije i ishode... nitko nas ne priprema na derjavu, bezobrazluk, psovanje na satu, nasilje....* Veliki broj komentara upozorava na nisku zastupljenost praktičnog osposobljavanja studenata za rad u nastavi.

Procjena stavova o ulozi, motivaciji i aktivitetu učitelja u kreiranju i implementaciji obrazovnih politika

Tvrdnje koje se odnose na ulogu, motivaciju i aktivitet učitelja i nastavnika u kreiranju i implementaciji obrazovnih politika procjenjivali su samo učitelji i nastavnici. Budući se tvrdnje/stavci u ovom dijelu ljestvice odnose na samoprocjenu vlastite uloge, motiviranosti i aktiviteta prosjek procjena je očekivano nešto viši, ali još uvijek u negacijskom polju (Tablica 3).

Provjere razlika u procjenama učitelja i nastavnika s obzirom na varijable spol, radno iskustvo, tip škole, uglavnom nisu pokazale statističku značajnost, osim na varijabli napredovanje u struci". Rezultati t-testa za nezavisne uzorke pokazali su značajnu razliku između procjena učitelja i nastavnika koji su realizirali napredovanje i onih koji to nisu na dvije tvrdnje: *Aktivno sudjelovanje u provedbi obrazovnih politika* ($t(322)=3,318$; $p<0,01$) i *Dostupnost potrebnih informacija za uspješnu provedbu obrazovnih reformi* ($t(324)=2,991$; $p<0,01$) U oba slučaja više procjene daju učitelji i nastavnici koji su realizirali napredovanje.

Tablica 3. Procjena stavova o ulozi, motivaciji i aktivitetu učitelja i nastavnika u kreiranju i implementaciji obrazovnih politika

Tvrđnja	M	SD
Moja uloga u provedbi obrazovnih reformi je važna.	3,14	1,298
Motiviran/a sam za sudjelovanje u kreiranju ključnih odluka obrazovnih politika.	3,08	1,183
Motiviran/a sam za provedbu ključnih odluka obrazovnih politika.	3,05	1,192
Aktivno sudjelujem u provedbi obrazovnih reformi.	2,91	1,167
Dostupne su mi potrebne informacije za uspješnu provedbu obrazovnih reformi.	2,88	1,045

Rasprava i zaključna razmatranja

Rezultati istraživanja nedvosmisleno upućuju na postojanje niza nezadovoljavajućih okolnosti koje rezultiraju lošim procjenama obilježja obrazovne politike, obrazovnog sustava i učiteljske/nastavničke profesije iz perspektive velikog broja hrvatskih učitelja i nastavnika, ali i drugih dionika koji sudjeluju u kreiranju i funkcioniranju obrazovnog sustava. Usklađenost procjena svih triju skupina sudionika istraživanja zasigurno pojačava poruke koje proizlaze iz ovog istraživanja. Iako prikupljeni podaci nisu bitno drugačiji od rezultata srodnih istraživanja provedenih u drugim nacionalnim sustavima, a razmimoilaženja u odnosima između političara i praktičara sasvim uobičajena pojava u kontekstu obrazovnih politika (Kovač, 2007.), dobivene rezultate valja ozbiljno razmotriti i definirati poželjne pristupe rješavanju ili ublažavanju uočenih problema. Naime, o sličnim rezultatima izvještavaju stručnjaci iz Centra za obrazovne politike u Beogradu (Pantić i Čekić-Marković, 2012.): na temelju obrade podataka prikupljenih razgovorima s fokusnim grupama nastavnika u Srbiji autori naglašavaju nezadovoljstvo nastavnika provedbom obrazovnih reformi, nepovjerenje u odluke političara, mišljenje da ključne odluke donose pojedinci koji ne poznaju školsku i nastavnu praksu, potrebu da se popravi loša slika koja se o obrazovanju stvara u medijima te niski stupanj motivacije učitelja i nastavnika za sudjelovanje u promjenama kao posljedicu lošeg iskustva s prethodnim reformama. Sudionici oba istraživanja dijele mišljenje o nedostatku kontinuiteta u donošenju obrazovnih politika, nejasnim ciljevima obrazovne politike i svojom nedostatnom ulogom kao aktera u procesu odlučivanja unutar obrazovnog sustava.

Niske procjene zastupljenosti većine (poželjnih) obilježja obrazovne politike i obrazovnih sustava koja se zagovaraju u utjecajnim *policy* dokumentima s ciljem usmjeravanja trendova razvoja i usklađivanja nacionalnih obrazovnih politika, bez sumnje upozoravaju na obavezu snažnijeg (političkog) zalaganja i povezivanja svih relevantnih dionika obrazovnog sustava. Polazeći od Fullanove pretpostavke o nužnosti povezivanja svih razina upravljanja obrazovnim sustavom u cilju osiguravanja uspješnih i održivih obrazovnih reformi (2007.), jednu od značajnijih poruka ovog istraživanja valja uputiti donositeljima odluka na najvišoj (nacionalnoj) razini autoriteta: učitelje i nastavnike u hrvatskim školama valja snažnije uključiti u proces kreiranja obrazovne politike, počevši već od stvaranja boljih pretpostavki za jačanje njihovih uloga u odlučivanju na razini škola. Osnaženi i uključeni učitelji i nastavnici mogu osigurati donošenje primjerenijih odluka usmjerenih na unapređivanje školskih i nastavnih postignuća. Iako se učitelji i nastavnici uglavnom pozitivno izjašnjavaju o potezima autoriteta koji rezultiraju potencijalnim poboljšanjima obrazovnog sustava (primjerice, projektom Državne mature ili vanjskog vrednovanja škola), često upozoravaju na moguće negativne posljedice ukoliko se pravovremeno ne osiguraju uvjeti za njihovu uspješnu implementaciju. Donositelji odluka moraju uspostaviti čvršće mehanizme praćenja tijekom implementacije važnijih odluka, pri čemu uspostavljanje primjerene komunikacije s učiteljima i nastavnicima na terenu spada među najvažniji dio takvog mehanizma.

Iz rezultata istraživanja valja izdvojiti one koji se odnose na nepovjerenje većeg dijela sudionika istraživanja u ispravnost odluka koje se donose na nacionalnoj razini, uključujući i iskaze nepovjerenja u kompetentnost političara, učinkovitost obrazovnih reformi, način donošenja odluka te primjerenost donesenih odluka školskoj odnosno nastavnoj praksi. I ove rezultate je moguće interpretirati u kontekstu nedovoljnog uključivanja učitelja i nastavnika u donošenje ključnih odluka, posebice u rasprave o primjerenosti određene odluke konkretnoj školskoj odnosno nastavnoj situaciji. Nalazi srodnih istraživanja upućuju na čestu praksu u kojoj donositelji odluka ne vode dovoljno računa o varijetetu lokalnih uvjeta u kojima će morati zaživjeti određene odluke ili inovacije (Honig, 2006.). Proces iznalaženja dostupnih načina izvještavanja o specifičnostima pojedinih lokalnih sredina upućuje na potrebu jačanja uloga jedinica lokalnih samouprava kao značajnih aktera u povezivanju najviše razine autoriteta s pojedinim školama. U ovom času nema dovoljno dostupnih podataka o funkcioniranju jedinica lokalnih samouprava odnosno njihovih odjela

zaduženih za školska pitanja, posebice o efektima njihova djelovanja na rad škola i učitelja/nastavnika¹⁶.

Valja se osvrnuti i na rezultate koji neposredno izvještavaju o nedostatnom uključivanju učitelja i nastavnika u donošenje važnih odluka iz područja obrazovne politike. Osim izrazito niskih procjena kvalitete suradnje donositelja obrazovnih politika sa školama ($M=1,60$), učitelji i nastavnici izvještavaju o niskoj procjeni važnosti svoje uloge u provedbi obrazovnih reformi ($M=3,14$). No niske su i procjene motivacije za kreiranje i provedbu ključnih odluka obrazovnih politika, što se poklapa s rezultatima srodnog istraživanja o kojem izvještavaju Pantić i Čekić-Marković (2012.). Dok spomenuti autori pojašnjavanju niski stupanj motivacije učitelja i nastavnika kao posljedicu stečenih loših iskustava u prethodnim obrazovnim reformama, rezultati istraživanja provedenog u hrvatskim školama upućuju na pretpostavku da učitelji i nastavnici manjak motivacije duguju i nedostatnim uključivanjem u odlučivanje na razini samih škola. Budući da se u ovom istraživanju tražila samo opća procjena sudionika o nekim pitanjima uključivanja u procese donošenja odluka na razini škola odnosno sustava, svakako valja preciznije ispitati stvarne načine i stupanj njihova sudjelovanja u tim procesima.

Zabrinjavajući su podaci koji izvještavaju o percepciji učiteljske i nastavničke profesije u društvu kao atraktivne ($M=1,86$) i osiguravanju mogućnosti stjecanja primjerenog društvenog statusa učitelja i nastavnika ($M=1,77$). Posebice se valja osvrnuti na učestalu pojavu neprimjerenih ponašanja različitih dionika obrazovnog sustava prema učiteljima i nastavnicima o kojima sudionici izvještavaju kroz iskaze o negativnim obilježjima obrazovne politike (218 iskaza). Kada se ovi podaci promatraju u kontekstu sadržaja utjecajnih policy dokumenata kroz koje se zagovara važnost brige o jačanju atraktivnosti učiteljske i nastavničke profesije (European Commission, 2007), čini se da se poruke o mogućim mjerama za uklanjanje prepreka koje stoje na putu uvažavanju ove profesije trebaju uputiti na više lokacija. Osim nužnosti zalaganja političara za osiguravanje boljeg materijalnog statusa učitelja i nastavnika kroz veće plaće i primjerenije oblike vrednovanje njihovih postignuća u nastavi, dio poruka odnosi se i na visokoškolske institucije za osposobljavanje uči-

¹⁶ Rezultati istraživanja obilježja suradnje škola i vanjskih dionika u RH (iz perspektive hrvatskih učitelja i nastavnika) ukazuju da škole najviše surađuju upravo s lokalnom zajednicom, no zadovoljstvo suradnjom s jedinicama lokalne samouprave zaduženih za područje odgoja i obrazovanja procjenjuju razmjerno nisko ($M=2,69$; odnosi se na procjene stupnja zadovoljstva suradnjom na skali od 1 do 5). Uz pretpostavku da obilježja ove suradnje vrijedi preciznije ispitati, posebno ukazati na primjere dobre prakse koji se mogu sustavno primijeniti na širu zajednicu, otvoreno pitanje za iduće istraživanje svakako se odnosi na ispitivanje efekata djelovanja ovih jedinica na učinkovitost škola i postignuća učenika (Kovač i Buchberger, 2014.).

telja i nastavnika. Sve skupine sudionika istraživanja nisko procjenjuju kvalitetu sustava visokoškolskog obrazovanja učitelja i nastavnika (najniže procjene daju upravo sami visokoškolski nastavnici: $M=2,53$) i kvalitetu suradnje između visokoškolskih institucija za obrazovanje učitelja i nastavnika i škola (najniže procjenjuju donositelji odluka: $M=2,17$). Dio objašnjenja ovim procjenama dolazi iz iskaza samih sudionika istraživanja koji upućuju na nedostatnu suradnju škola i visokoškolskih institucija u realizaciji studentske prakse. No valja istaknuti da brigu o standardima visokoškolskog obrazovanja učitelja i nastavnika, a osobito o osiguravanju uvjeta rada u visokoškolskim institucijama kako bi se ti standardi mogli realizirati, ne mogu snositi visokoškolske institucije bez adekvatne podrške autoriteta zaduženih za obrazovanje na nacionalnoj razini. Dok se u nekim nacionalnim sustavima kompetencijski standardi za visokoškolsko obrazovanje učitelja i nastavnika reguliraju na nacionalnoj razini i spadaju u temeljna zalaganja obrazovne politike na nacionalnoj razini, u Hrvatskoj se ova pitanja delegiraju na razinu visokoškolskih institucija (EC/EACEA/Eurydice, 2013.). Posljedično, briga za osiguravanje primjerenih uvjeta i kvalitete obrazovanja učitelja i nastavnika prepuštena je samim visokoškolskim institucijama i osjetljivosti njihovih čelnika prema pitanjima jačanja kapaciteta učiteljskih odnosno nastavničkih studija¹⁷. Na nepostojanje dugoročne strategije trajnog profesionalnog razvoja i neusklađenost sustava inicijalnog obrazovanja učitelja upozoravaju i autori radnog materijala Strategije obrazovanja, znanosti i obrazovanja (Vlada RH, 2013.)¹⁸, a kao mjere za uklanjanje prepreka ovakvom stanju predlaže se uspostavljanje pune profesionalizacije učiteljskog i nastavničkog zanimanja (kroz izradu nacionalnog kompetencijskog standarda za učiteljsku i nastavničku profesiju i kroz uvođenje sustava (re)licenciranja za stjecanje i zadržavanje dopusnice za rad u odgojno-obrazovnoj ustanovi) te osiguravanje kvalitetnih uvjeta za rast i razvoj svih učitelja i nastavnika tijekom svih faza profesionalnog razvoja karijera. Ostaje za pratiti u kojoj mjeri će institucije nadležne za podršku i koordinaciju provedbe Strategije ustrajati na provedbi ovih strateških mjera. Na kraju, valja imati na umu da postoje značajne pretpostavke za aktivnije uključivanje učitelja i nastavnika u proce-

¹⁷ Ovome valja pridodati i pitanje vanjskog osiguravanja kvalitete inicijalnog obrazovanja učitelja i nastavnika, koje je riješeno na različite načine u različitim nacionalnim sustavima, kao i formalnih zahtjeva kojima trebaju udovoljiti visokoškolski nastavnici koji sudjeluju u radu učiteljskih odnosno nastavničkih studija. Hrvatska spada u red zemalja u kojima se postavljaju samo opći zahtjevi za rad u sustavu visokog obrazovanja kroz sustav izbora u znanstveno-nastavna zvanja, dok u nekim zemljama za ovu skupinu stručnjaka (*teachers educators*) vrijede dodatni zahtjevi kojima valja udovoljiti.

¹⁸ U sekciji vezanoj uz *Rani i predškolski, osnovnoškolski i srednjoškolski odgoj i obrazovanje* izričito se definira i elaborira Cilj 3: Podići kvalitetu rada i društvenog ugleda učitelja.

se donošenja *policy* odluka – uglavnom pozitivan odnos prema uvođenju promjena, te izražen pozitivan stav svih dionika o potrebi uključivanja učitelja i nastavnika u proces donošenja odluka.

Sudeći po najavama domaćih i međunarodnih autoriteta s područja obrazovnih politika, obrazovne reforme zasigurno će se nastaviti provoditi u punom intenzitetu. Poboljšana komunikacija i povezanost svih razina upravljanja obrazovnim sustavom osigurat će njihovu veću uspješnost i održivost.¹⁹

Literatura

- Ben-Peretz, M. (2009.). *Policy-Making in Education. A holistic approach in response to global changes*, Lanham, Rowman & Littlefield Education.
- Bruggencate, G., Luyten, H., Scheerens, J. i Slegers, P. (2012.). Modeling the Influence of School Leaders on Student Achievement: How Can School Leaders make a Difference? *Education Administration Quarterly*, 48(4), 699-732.
- Choi Wa Ho, D. (2010.). Teacher Participation in Curriculum and Pedagogical Decisions: Insights into Curriculum Leadership. *Educational Management Administration & Leadership*, <http://ema.sagepub.com/content/38/5/613> (23.9.2012.)
- Connolly, M. i James, C. (2011.). Reflections on Developments in School Governance: International Perspectives on School Governing Under Pressure. *Educational Management and Leadership*, 39(4), 501-509.
- Cooper, B. S., Cibulka, J. G. i Fusarelli, L. D. (2008.). *Handbook of Education Politics and Policy*, New York, Routhledge.
- Crawford, M. (2012.). Solo and Distributed Leadership: Definitions and Dilemmas. *Educational Management Administration & Leadership* <http://ema.sagepub.com/content/40/5/610> (10.10.2012.)
- EC/EACEA/Eurydice (2013.). *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the EU.
- European Commission (2007.). *Improving the Quality of Teacher Education. Communication from the Commission*. http://www.oapee.es/documentum/MECPRO/Web/weboapee/servicios/documentos/documentacion-convocatoria_2008/com392en.pdf?documentId=0901e72b8000447c (23.9.2012.)
- European Council (2009.). Council Conclusions of 12 May 2009 on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training, *Official Journal of the European Union*. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:010:EN:PDF> (24.9.2012.)
- Europska komisija (2010.). *Europa 2020 - Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast*. http://www.mobilnost.hr/prilozi/05_1300804774_Europa_2020.pdf (23.9.2012.)

¹⁹ Napomena: Istraživanje *Ispitivanje nastavnčkih kompetencija i uloga u kreiranju i provedbi obrazovnih politika* dio je znanstveno-istraživačkog projekta Sveučilište i vanjsko okruženje u kontekstu europskih integracijskih procesa, (009-0000000-0931) kojeg je u periodu od 2007. do 2013. godine podupiralo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta Republike Hrvatske. Istraživanje je provedeno u rujnu 2012. godine.

- Fitz, J., Halpin, D. i Power, S. (1994.). Implementation Research and Education Policy: practice and prospects. *British Journal of Educational Studies*, 42(1): 53-69.
- Fuhrman, S. H., Cohen, D. K. i Mosher, F. (2007.). *The State of Education Policy Research. Theoretical Concepts and Research Methods*, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Fullan, M. (2010.). *All Systems Go: The Change Imperative for Whole System Reform*, Thousand Oaks, California, Corwin.
- Fullan, M. (2007.). *The New Meaning of Educational Change*, New York, Teachers College, Columbia University.
- Heimans, S. (2011.). Education Policy, Practice and Power. *Education Policy*, 26 (3): 369-393.
- Hallinger, P. i Heck, R. H. (2010.). Leadership for Learning: Does Collaborative Leadership Make a Difference in School Improvement? *Educational Management, Administration and Leadership*, 38 (6), 654-678.
- Honig, M. I. (2006.). *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity*, Albany, NY, State University of New York Press.
- Hulpia, H., Devos, G. i Van Keer, H. (2011.). The Relation Between School Leadership from a Distributed Perspective and Teachers' Organizational Commitment: Examining the Source of the Leadership Function. *Education Administration Quarterly*, 47(5), 728-771.
- Jackson, K. M. i Marriot, C. (2012.). The Interaction of Principal and Teacher Instructional Influence as a Measure of Leadership as an Organisational Quality. *Educational Management & Leadership*, 48(2), 230-258.
- Jarvis, A. (2012.). The Necessity for Collegiality: Power, Authority and Influence in the Middle. *Education Administration and Leadership*, 40(4), 480-493.
- Kovač, V. (2007.). Pristupi analizi obrazovne politike. U: V. Previšić, N.N. Šoljan i N. Hrvatić (ur.), *Pedagogija – prema cjeloživotnom obrazovanju i društvu znanja* (str. 515-521), Zagreb, Hrvatsko pedagoškijsko društvo.
- Kovač, V. i Buchberger, I. (2014.). Suradnja škola i vanjskih dionika. *Sociologija i prostor*, 51 (3), 523-545.
- McLaughlin, M. W. (1987.). Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 171-178.
- Milas, G. (2005.). *Istraživačke metode u psihologiji i drugim društvenim znanostima*, Zagreb, Naklada Slap.
- OECD (2013.). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, PISA, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>
- Palmer, D. i Snodgrass Rangel, V. (2011.). High Stakes Accountability and Policy Implementation: Teacher Decision Making in Bilingual Classrooms in Texas, *Educational Policy*, 25(4), 614-647.
- Pantić, N. i Čekić-Marković, J (ur.), (2012.). *Nastavnici u Srbiji: stavovi o profesiji i o reformama u obrazovanju*, Beograd, Centar za obrazovne politike.
- Pastuović, N. (2012.). *Obrazovanje i razvoj*, Zagreb, Institut za društvena istraživanja i Učiteljski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Pont, B., Nusche, D. i Moorman, H. (2008.). *Improving School Leadership. Volume 1: Policy and Practice*, Paris, OECD.

- Rizvi, F., i Lingard, B. (2010.). *Globalizing Educational Policy*, London, Routledge.
- Robinson, V. M. J., Lloyd, C. A. i Rowe, K. J. (2008.). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly*, 44(5), 635-674.
- Sahlberg, P. (2012.). *Lekcije iz Finske*, Zagreb, Školska knjiga
- Somech, A. (2010.). Participative Decision Making in Schools: A Mediating-Moderating Analytical Framework for Understanding School and Teacher Outcomes. *Education Administration Quarterly*, 46(2), 174-209.
- Valenčič – Žuljan, M. i Vogrinc, J. (ur.), (2011.). *European Dimension of Teacher Education: Similarities and Differences*, Ljubljana, Kranj, Faculty of Education, University of Ljubljana, The National School of Leadership in Education.
- Vlada RH (2013.). *Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije: radni materijal*. Zagreb, Vlada RH, [http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/strategije/strategija_obrazovanja_znanosti_i_tehnologije_radni_materijal_rujan_2013/strategija_obrazovanja_znanost_i_tehnologije_radni_materijal/\(view_online\)/1](http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/strategije/strategija_obrazovanja_znanosti_i_tehnologije_radni_materijal_rujan_2013/strategija_obrazovanja_znanost_i_tehnologije_radni_materijal/(view_online)/1) (25.9.2013.)
- Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, *Narodne novine*, 87 od 2008.

Educational Policy From the Perspective of Croatian Teachers

Summary

The aim of this study was to examine the perceptions of primary and secondary school teachers in the Republic of Croatia about (a) the characteristics of the educational system, educational policies and reforms and teaching profession and (b) their role in creating and implementing key decisions at school level or educational system level. Their assessments were then compared with the assessments of teachers and associates at universities participating in the programme of studies of teacher direction and the assessments of key decision makers of educational policies in different locations and different levels of decision-making in education. The study included 624 participants (396 primary and secondary school teachers, 116 teachers and associates at universities, 112 decision-makers). The data in the study were collected by survey method using network questionnaire. The analysis of the characteristics of the assessments of educational policies from the perspective of different participants of Croatian educational system indicates more significant presence of negative characteristics and the following have been highlighted: insufficient appreciation of teaching profession in society; distrust of teachers and other participants of educational system in politicians and correctness of decisions related to educational issues; insufficient involvement of teachers in decision-making at school level and at the level of national system on key educational issues.

Key words: educational policy, educational reforms, school management, teaching profession