

Pravičnost i uključivost obrazovnog sustava: analiza dizajna hrvatskih obrazovnih politika

mr. sc. Ninoslav Šćukanec Schmidt
Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb
nscukanec@iro.hr

Thomas Dominic Farnell, MA
Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb
tfarnell@iro.hr

dr. sc. Ana Skledar Matijević
Institut za razvoj obrazovanja, Zagreb
askledar@iro.hr

doc. dr. sc. Anka Kekez
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
anka.kekez-kostro@fpzg.hr

Uvod i analitički okvir¹

Pravičnost i uključivost obrazovnih politika temelj su uspješnog obrazovnog sustava koji postiže svoje obrazovne i društvene ishode. S ciljem utvrđivanja načina na koji se u Hrvatskoj usmjerava povećanje pravičnosti i uključivosti obrazovnog sustava, u ovom radu analiziramo dizajn dokumenata javnih politika koji vode djelovanje aktera na svim razinama obrazovanja.

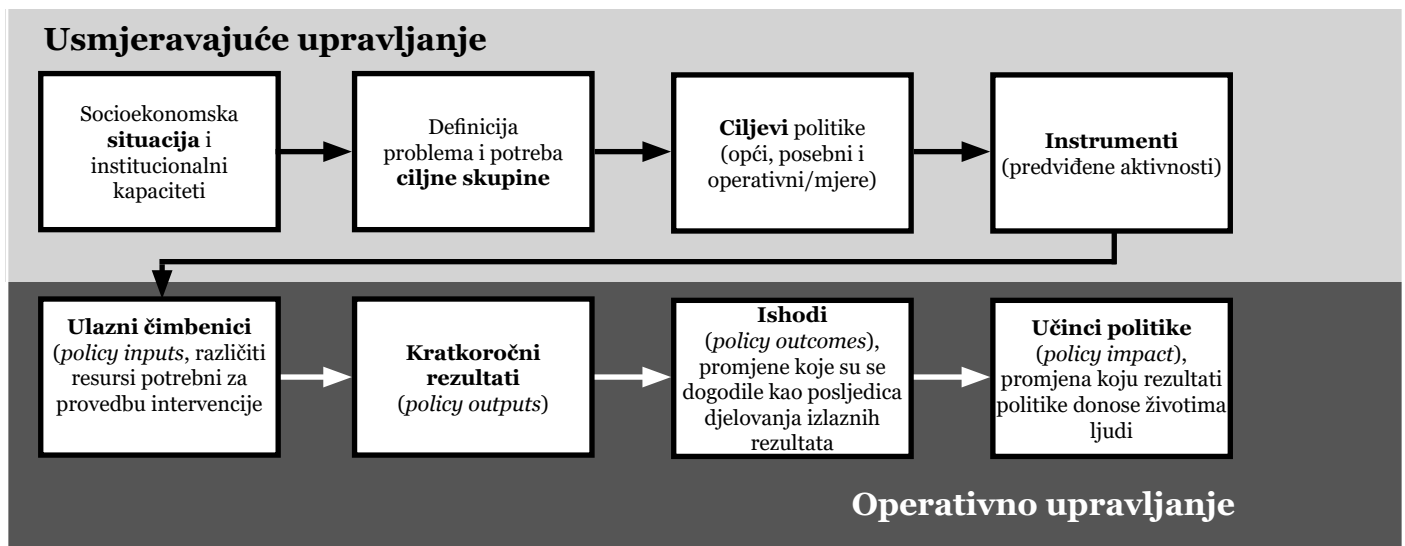
Dizajniranje javne politike u uspješnoj praksi započinje utvrđivanjem problema i potreba te rezultira identifikacijom ključnih sastavnica javne politike: (1) ciljne skupine čije potrebe i probleme politika nastoji riješiti ili čije ponašanje želi promijeniti; (2) opći i posebni ciljevi koji se žele postići nekom politikom; (3) kombinacija instrumenata kojima će se pokušati ostvariti ciljevi neke politike; 4) implementacijske strukture kojom se utvrđuju ljudski, vremenski i drugi

¹ Rad je izrađen u sklopu projekta *Tematska mreža: Cjeloživotno obrazovanje dostupno svima*, čiji je nositelj Institut za razvoj obrazovanja. Projekt je sufinanciran sredstvima Europske unije iz Europskog socijalnog fonda (85%) i sredstvima Državnog proračuna RH (15%). Ukupna vrijednost projekta iznosi 3 542 852,64 kuna, a razdoblje provedbe projekta je od 29. listopada 2020. do 29. listopada 2023.

resursi potrebni za provedbu politike, 5) okvir praćenja provedbe kojim se određuju pokazatelji ispunjenosti ciljeva te 6) logika intervencije kojom se na djelotvoran način povezuju sastavnice politike (Birkland, 2010; Kekez, 2014; Petak, 2014).

Pri utvrđivanju ciljnih skupina i ciljeva javne politike, instrumenata kojima će se ciljevi nastojati ispuniti i pri predviđanju operativnih aktivnosti kojima će se upravljati provedbom politike ključno je razmatranje logike intervencije koja se sažeto prikazuje na *Slici 1*.

Slika 1. Logika intervencije u dizajnu javnih politika



Izvor: Autori prema Pollitt i Bouckaert, 2011; Petak i Kekez, 2014; Kekez i Munta, 2021.

Kao što *Slika 1* pokazuje, djelotvorna javna politika sadrži jasnu poveznicu između identificiranih problema i potreba ciljnih skupina, ciljeva i instrumenata (aktivnosti) s jedne strane, te, s druge strane, predviđenih rezultata koji se u sadržaju dokumenata javnih politika definiraju kroz pokazatelje rezultata, ishoda i učinaka. U praksi to podrazumijeva da zadaće dizajniranja javnih politika istovremeno obuhvaćaju upravljanje usmjeravajućeg i operativnog karaktera. Usmjeravajućim upravljanjem određuje se smjer javne politike, i to definiranjem njene ciljne skupine, ciljeva i instrumenata (Kekez i Munta, 2022). Ciljevi koji se predlažu kvalitetno dizajniranom politikom predstavljaju logičan smjer rješenja problema određene ciljne skupine i operacionalizirani su kroz instrumente koji imaju potencijal za postizanje željene promjene. Operativno upravljanje procesom ispunjavanja ciljeva i predviđenih rezultata započinje tijekom samog dizajniranja javne politike. Njime se u sadržaj javnopolitičkog dokumenta ugrađuje prikaz resursa potrebnih za provedbu politike te određuju alati praćenja poput pokazatelja rezultata, ishoda i učinka politike (Kekez i Munta, 2022).

Koristeći opisanu logiku intervencije kao širi analitički okvir, u radu opisujemo i vrednujemo način na koji se u hrvatskim obrazovnim politikama usmjerava rješavanje problema obrazovne nejednakosti. Naglasak analize stavljamo na usmjeravajući aspekt dizajna javnih politika, a analitički postupak vodimo trima istraživačkim pitanjima:

1. Koje ciljne skupine obuhvaćaju hrvatski javnopolitički dokumenti usmjereni na rješavanje problema obrazovne nejednakosti?
2. Kakva je razina općenitosti i koji je sadržaj ciljeva hrvatskih javnopolitičkih dokumenata vezanih uz rješavanje problema obrazovne nejednakosti?

3. Kakva je kvaliteta logike intervencije u problem obrazovne nejednakosti u hrvatskim obrazovnim politikama, s obzirom na odnos ciljnih skupina i ciljeva različite razine općenitosti i sadržaja?

Prvo istraživačko pitanje odnosi se na ciljne skupine javnih politika kao skupine građana za čiju se dobrobit određena javna politika kreira, ili čije se ponašanje javnom politikom nastoji usmjeriti (Petek, 2014). Dok značajan udio javnih politika u praksi kao ciljnu skupinu zahvaća čitavu populaciju određene zajednice, javne politike s jasno određenom ciljnom skupinom (npr. osobe s invaliditetom, mladi, djeca, itd.) imaju veće šanse za ostvarenje učinkovite logike intervencije (Petek i sur., 2022). Određenje ciljnih skupina posebno je značajno za uspješnost obrazovnih politika jer ono omogućuje jasno usmjeravanje djelovanja niza državnih i nedržavnih aktera na rješavanju nejednakosti na različitim razinama obrazovanja. Zbog toga analiziramo način na koji se ciljne skupine određuju u hrvatskim strateškim dokumentima važnim za obrazovne politike.

Drugim istraživačkim pitanjem propitujemo ciljeve kao formalna očitovanja o poželjnoj budućnosti zajednice ili autoritativne izjave kojima se u javnopolitičkim dokumentima deklarira što će vlast učiniti. Ciljevi se u literaturi o javnim politikama često razlikuju s obzirom na različite razine apstraktnosti, gradirajući tako od temeljnih načela i svrhe javne politike, preko specifičnih ili posebnih ciljeva pa sve do operativnih ciljeva i konkretnih mjera, koji zapravo određuju instrumente djelovanja (Howlett i sur., 2020). K tome, prema Petek i sur. (2021), s obzirom na specifičan sadržaj, ciljevi mogu biti usmjereni na poželjne ishode političkog odlučivanja u pojedinom sektoru (sektorski ciljevi), a mogu biti usmjereni i na promjene u korištenju postojećih ili na uvođenje novih instrumenata javnih politika (instrumentalni ciljevi). Nadalje, ciljevi se mogu usmjeriti na određenje procesnih aspekata dizajna ili implementacije javnih politika (procesni ciljevi), ili kao poželjnu budućnost mogu postaviti zadovoljavanje nekog evaluacijskog kriterija (evaluacijski ciljevi). Na kraju, ističu Petek i sur. (2021), ciljevi se mogu usmjeriti na načela kojima se unaprjeđuje kvaliteta cijelog političkog sustava, a ne samo jednog sektora (vrijednosni ciljevi). Koristeći razlikovanje vrsta ciljeva prema Petek i sur. (2021) kao polazište, u radu analiziramo sadržajnu dimenziju ciljeva koji se u hrvatskim javnopolitičkim dokumentima vežu uz rješavanje problema obrazovne nejednakosti.

Treće istraživačko pitanje odnosi se na ocjenu logike intervencije u obrazovnim politikama za postizanje veće pravičnosti i uključivosti. Zbog velikog broja dokumenata na ovu temu, analizu ograničavamo na usmjeravajuće sastavnice dizajna javnih politika: ciljne skupine i ciljeve. Implementacijsku strukturu i pokazatelje uspješnosti kao operativne sastavnice analizom ne obuhvaćamo. Instrumente javnih politika, kao sastavnicu koja spaja usmjeravajuće i operativno upravljanje, analiziramo neizravno tražeći među ciljevima hrvatskih obrazovnih politika primjere instrumentalnih ciljeva. Hrvatske javne politike, naime, instrumente u najvećoj mjeri određuju kroz sadržaj svojih operativnih ciljeva. Kako su pokazali Petek i sur. (2021), javne politike se kroz ciljeve niže razine općenitosti često bave uvođenjem novih ili unapređenjem postojećih procesnih ili sadržajnih instrumenata. Procesnim instrumentima, poput alata za praćenje provedbe, izravno se osigurava upravljanje procesom oblikovanja i provedbe određene politike, a neizravno se utječe na ostvarenje ciljeva veće razine općenitosti. Sadržajnim instrumentima, s druge strane, izravno se utječe na ostvarenje ciljeva veće razine općenitosti – primjeri su razvoj informativnih materijala za polaznike sustava obrazovanja ili usluga podrške za nastavnike kojima se potiče uključivost obrazovnog sustava. U literaturi o javnim politikama oba tipa instrumenata dijele se na četiri kategorije prema temeljnim upravljačkim resursima koje koriste: informacije, zakonske ovlasti, financije i organizacija (Howlett i sur., 2020; Kekez, 2014).

Metodologija

Opis i vrednovanje logike javne intervencije u problem rješavanja obrazovne nejednakosti temeljimo na kvalitativnoj analizi strateških dokumenata (programa, strategija i planova) kojima se u Hrvatskoj dizajnirani različiti aspekti obrazovne politike. U dokumentima se usmjeravamo na ciljne izjave koje u sebi sadrže referiranje na ciljne skupine, ciljeve i instrumente javnih politika. Ova analiza nastoji obuhvatiti sve ciljeve u nizu strateških dokumenata važnih za rješavanje problema obrazovne nejednakosti, i to na svim razinama obrazovanja:

- rani i predškolski odgoj i obrazovanje
- osnovnoškolsko obrazovanje
- srednjoškolsko obrazovanje
- visoko obrazovanje
- obrazovanje odraslih
- cjeloživotno učenje

Izvori podataka uključuju strategije iz područja obrazovanja, planove usmjerene na ciljne skupine (npr. osobe s invaliditetom) ili teme (poticanje čitanja, borba protiv diskriminacije) te razvojne dokumente poput *Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021.-2026.* (v. popis obuhvaćenih dokumenata na kraju teksta).

Opis usmjeravajućih sastavnica dizajna obrazovnih politika provodimo primjenom tematske analize, kao metode kvalitativne analize podataka koja je usmjerena k uočavanju, označavanju i interpretiranju obrazaca u kvalitativnoj građi poput skupa dokumenata (Braun i Clarke, 2013). Tematskom analizom u ovom istraživanju nastoje se utvrditi i sistematizirati teme obuhvaćene ciljnim izjavama kojima se izravno ili neizravno nastoji djelovati na rješavanje obrazovnih nejednakosti.

Tematska analiza, pri tom, provodi se koracima kvalitativne analize koje su formalizirali Miles i Huberman (1994), a koji se vežu uz pristup nazvan *Codebook Thematic Analysis* (Braun i Clarke, 2013). U tom pristupu tematskoj analizi, kvalitativno kodiranje kao postupak označavanja građe relevantne za istraživačko pitanje započinje i vodi se izradom popisa kodova koji se u praksi naziva knjiga kodova (*codebook*). Kodovi predstavljaju nazive koji se dodjeljuju dijelovima građe, a koji imaju značenje za istraživačka pitanja. U našoj analizi kodovi su se dodjeljivali rečenicama ili isječcima dokumenata koji u sebi sadrže ciljne izjave. Za izradu knjige kodova nije analizirana čitava građa, već osam javnopolitičkih dokumenata koji su prepoznati kao važni za rješavanje obrazovnih nejednakosti na svim razinama obrazovanja.

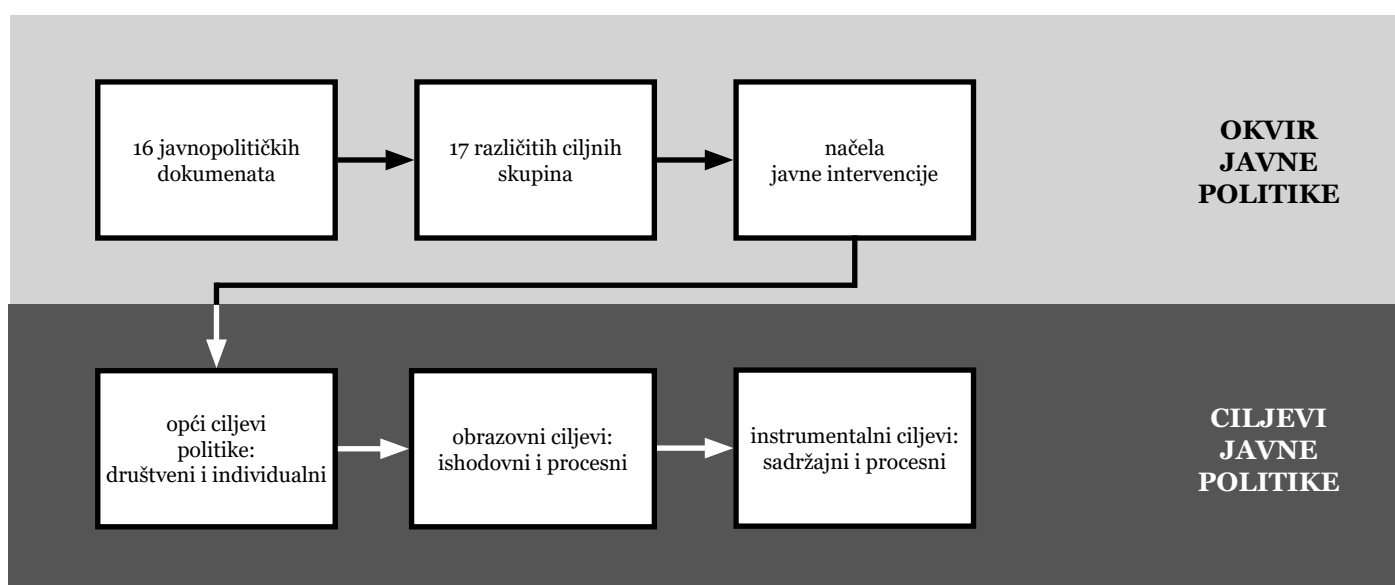
U prvoj fazi, korišteni su primarno induktivni kodovi koji sadrže malo ili nimalo interpretacije. Nakon kreiranja dužeg popisa induktivnih kodova, istraživački tim sastavljen od autora ovog rada je kroz sastanke i radionice slične kodove povezivao, objedinjavao i/ili grupirao stvarajući tako teme i podteme koji reflektiraju istraživačko razumijevanje podataka. U narednoj fazi, dio kodova koji se mogao povezati s postojećim istraživanjima u području javnih politika ili kategorijalnim aparatom javnih politika povezan je u teme koji zahvaćaju obrasce u svjetlu taksonomija o ciljevima i instrumentima javnih politika (Petek i sur., 2021; Kekez, 2014; Howlett i sur., 2020). Takvom kombinacijom induktivnih i deduktivnih kodova i tema razvijena je knjiga kodova koja je poslužila kao okvir za kvalitativno kodiranje čitave građe.

U pripremi za završnu fazu kodiranja, istraživački tim mapirao je brojne javnopolitičke dokumente koji bi mogli u svom sadržaju obuhvaćati ciljeve povezane s naporima za rješavanje problema obrazovnih nejednakosti u obrazovanju. Analizom preko 30 dokumenata, u uzorak je izabrano njih 16, od čega su tri krovne nacionalne razvojne strategije i planovi, četiri strategije i planovi iz područja obrazovanja te osam strategija iz drugih područja i sektora – s izravnom vezom uz pravičnost i uključivost u obrazovanju. Izabrani dokumenti analizirani su korištenjem knjige kodova razvijene u prethodnoj fazi, pri čemu je jednoj ciljnoj izjavi moglo biti pridruženo više kodova, uključujući i nove kodove koji nisu bili obuhvaćeni knjigom kodova. Na taj način u ukupnoj građi kodirano je 1 569 ciljnih izjava, a kroz dva ciklusa kodiranja razvijen je završni popis koji sadrži sedam skupina tema od kojih svaka opisuje važne dimenzije usmjeravajuće logike intervencije u problem nejednakosti u obrazovanju u Hrvatskoj. U nastavku dajemo sažeti prikaz svih tema, a potom svaku zasebno analiziramo i ilustriramo.

Dizajn hrvatske politike za pravičnosti i uključivost obrazovanja

Analizom javnopolitičkih dokumenata kojima se u Hrvatskoj usmjeravaju različiti aspekti obrazovanja utvrđeno je kako se tema pravičnosti i uključivosti obrazovanja obrađuje kroz čak 16 ranije spomenutih dokumenata. Borbu protiv obrazovne nejednakosti, analiza je pokazala, ovi dokumenti usmjeravaju na različite načine pri čemu tek jedan dokument pravičnost i uključivost obrazovanja uzima kao nosivu temu svog dizajna i obuhvatno ju obrađuje: *Nacionalni plan za unaprjeđenje socijalne dimenzije visokog obrazovanja u Hrvatskoj 2019.-2021.* Ostali planovi i strategije pitanju pravičnosti i uključivosti pristupaju svaki iz svog kuta, obuhvaćajući pri tom određene ciljne skupne ili određene dimenzije borbe protiv obrazovne nejednakosti. Na taj način, javna intervencija za obrazovnu jednakost u Hrvatskoj je dizajnirana kao horizontalna tema koja svoje sastavnice dobiva tek spajanjem sadržaja analiziranih dokumenata. Sastavnice dizajna intervencije dobivene analizom ciljeva sadržanim u svih 16 dokumenata sažeto ilustrira *Slika 2.*

Slika 2. Sastavnice dizajna hrvatske politike za pravičnosti i uključivost obrazovanja



Izvor: Autori.

Kao što je vidljivo iz *Slike 2*, skupna analiza svih ciljeva dokumenata s poveznicom na temu pravičnosti i uključivosti u obrazovanju pokazala je kako se sastavnice dizajna ove javne intervencije mogu podijeliti na one koje određuju opći okvir djelovanja te konkretne ciljeve. Analizirani dokumenti, tako, okvir ukupne intervencije određuju definiranjem većeg broja ciljnih skupina i pozivanjem na četiri široko postavljena načela u području pravičnosti i uključivosti u obrazovanju. Taj okvir je, potom, razrađen trima grupama ciljeva koji se razlikuju s obzirom na razinu specifičnosti. Opći ciljevi obrazovne politike mogu biti društveni i individualni jer obuhvaćaju ishode koji po završetku obrazovnog procesa imaju učinak na društvo u cjelini, a ne samo na razini pojedinca. Obrazovni ciljevi, koji spadaju u kategoriju posebnih ciljeva, vežu se uz dvije skupine ciljnih izjava, od kojih se prva odnosi na ishode obrazovnog procesa, a druga na sam proces odgoja i obrazovanja (npr. proširivanje upisivanja, izjednačavanje uvjeta obrazovanja) – ovi ciljevi imaju učinak na pojedinca te na sustav odgoja i obrazovanja. Operacionalizacija ciljeva općeg karaktera u analiziranim dokumentima predviđena je kombinacijom niza instrumentalnih ciljeva, koji mogu imati sadržajni i procesni karakter. Svih pet sastavnica dizajna detaljnije se prikazuju u nastavku teksta.

Ciljne skupine

Analizom dokumenata obrazovne politike u Hrvatskoj identificirano je 17 različitih ciljnih skupina javne intervencije za osiguravanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju. Ciljne skupine prikazuju se u *Tablici 1*, kao i podatci o brojčanoj zastupljenosti svake ciljne skupine u različitim dokumentima i podatci o ukupnom broju spomena svake ciljne skupine u svim dokumentima.

Tablica 1. Ciljne skupine u javnim politikama za pravičnost i uključivost u obrazovanju

Nazivi ciljnih skupina	Broj dokumenata u kojima se spominju	Broj spomena u svim dokumentima
Svi (neodređeno)	15	349
Skupine u nepovoljnom položaju (neodređeno)	11	123
Osobe nižeg socioekonomskog statusa	8	35
Djeca s teškoćama u razvoju; osobe s invaliditetom	10	113
Pripadnici romske nacionalne manjine	7	60
Pripadnici drugih nacionalnih manjina	1	6
Darovita djeca	5	50
Odrasli	6	71
Djeca branitelja	1	2
Osobe koje žive u ruralnim, udaljenim i izoliranim područjima	6	7
Roditelji iz skupina u nepovoljnom položaju	5	15
Tražitelji međunarodne zaštite	3	21
Iseljenici i povratnici	1	7
Useljenici	1	3

Izvor: Autori.

Kao što pokazuje *Tablica 1*, relativna većina ciljeva javnih politika (n=349) se odnosi na osiguravanje pravičnosti i uključivosti bez identifikacije konkretne ciljne skupine, već kao načelo koje se odnosi na sve polaznike obrazovanja. Druga najbrojnija ciljna skupina su „skupine u nepovoljnom položaju“ (n=123), no ona nije popraćena preciznijom definicijom pripadnika te skupine. Od precizno definiranih

ciljnih skupina najbrojnija su djeca s teškoćama u razvoju/osobe s invaliditetom (n=113), odrasli (n=71), pripadnici romske nacionalne manjine (n=60) i darovita djeca (n=50). Preostalih 11 ciljnih skupina se spominju rjeđe i mnoge od njih u manje od 6 (od ukupno 16 analiziranih) javnopolitičkih dokumenata.

Iz analize se može zaključiti da, iako ciljevi obrazovnih politika prepoznaju široku lepezu različitih ciljnih skupina, najveći je broj mjera općeg karaktera (bez identificirane ciljne skupine), a među konkretnijim ciljnim skupinama dominiraju četiri skupine. Iako se pojedini aspekti ovih nalaza mogu objasniti specifičnostima određenih razina obrazovanja, nalazi sugeriraju potrebu usklađivanja ciljnih skupina među različitim dokumentima te preciznije definiranje nekih skupina (posebice onih u grupi „skupine u nepovoljnom položaju“).

Načela

Dio analiziranih ciljeva hrvatskih obrazovnih politika eksplicitno ili implicitno reflektiraju različita načela vezana uz osiguravanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju. U **Tablici 2** se predstavljaju četiri identificirana načela, zajedno s opisom njihovog značenja, ilustrativnim citatima iz javnopolitičkih dokumenata te podatcima o brojčanoj zastupljenosti svakog načela u svim dokumentima.

Tablica 2. Načela u javnim politikama za pravičnost i uključivost u obrazovanju

Vrste načela	Značenje načela	Ilustrativni citati iz strateških dokumenata
Dostupnost (n=56)	Izgradnja obrazovnih ustanova i/ili osiguravanje dostatnih resursa za njihov rad. Može također se odnositi na opće načelo „dostupnosti“ bez detaljnije definicije tog termina.	„obrazovanje je u Republici Hrvatskoj svakomu dostupno“; „izgradnja i obnavljanje obrazovnih ustanova (vrtića, škola, visokih učilišta, učeničkih i studentskih domova)“
Jednake prilike (n=86)	Osiguravanje jednakog tretmana svim pojedincima ili osiguravanje jednakih uvjeta za sve u ustanovama. Može se također odnositi na opće načelo „jednakih prilika/mogućnosti“ bez detaljnije definicije tog termina.	„izjednačavanje mogućnosti za svu djecu, učenike i studente“; „ostvarivanje jednakih uvjeta obrazovanja“
Pravičnost i uključivost (n=316)	Ciljano otklanjanje prepreka pristupu, sudjelovanju i uspješnom završavanju obrazovanja, posebice za skupine u nepovoljnom položaju.	„provođenje inkluzivnog odgoja i obrazovanja“; „pristupačnost, jednostavnost i prilagođenost slabije obrazovanim građanima, osobama s posebnim potrebama, marginaliziranim i starijim skupinama građana“
Socijalna dimenzija (n=33)	Stvaranje inkluzivnog okruženja u obrazovanju s ciljem da sastav tijela koje ulazi, sudjeluje i završava obrazovanje odgovara heterogenom profilu društva u cjelini.	„povezati obrazovnu vertikalu kako bi se unaprijedila socijalna dimenzija obrazovanja“

Izvor: Autori.

Za očekivati je bilo da najzastupljenije načelo među ciljevima bude upravo „pravičnost i uključivost“, što i jest slučaj (n=316). Također je bilo za očekivati da će „socijalna dimenzija“ imati najmanju zastupljenost u dokumentima, budući da se termin koristi većinom u području visokog obrazovanja, a znatno manje na ostalima razinama. Zanimljiv nalaz u ovoj analizi je da značajan broj ciljeva reflektira načelo dostupnosti (n=56) i jednakih prilika (n=86). Tek dodatnom dubljom analizom moglo bi se utvrditi do koje se mjere ova načela podudaraju sa središnjim konceptom „pravičnosti i

uključivosti“ ili pak predstavljaju suprotstavljajuća konceptualna polazišta – s jedne strane s fokusom na osiguravanje jednakih ulaznih uvjeta, ili pak, s druge strane, s fokusom na osiguravanje prilagodbi i drugih ciljanih potpora za skupine u nepovoljnom položaju.

Opći ciljevi: društveni i individualni

Opća kategorija ciljeva intervencije u osiguravanje pravičnosti i uključivosti obrazovanja odnosi se na ishode obrazovnog procesa koji po završetku obrazovnog procesa imaju učinak na društvo u cjelini, ali i na pojedince (polaznike obrazovanja). Unutar ove kategorije analizom dokumenata identificirani su sljedeći ciljevi:

- Ostvarivanje punog potencijala pojedinaca (n=18) odnosi se na ciljeve koji nastoje osigurati da pojedinci putem sustava obrazovanja uspiju ispuniti svoje osobne ciljeve i potencijale.
- Jačanje mentalnog zdravlja pojedinaca (n=4) odnosi se na ciljeve usmjerene na jačanje psihološke otpornosti i mentalnog zdravlja polaznika obrazovanja kako bi se mogli bolje nositi s izazovima u procesu učenja, na tržištu rada, u obitelji i u društvu općenito.
- Podrška obiteljima (n=6) odnosi se na ciljeve usmjerene na podršku obiteljima polaznika obrazovanja, posebice u balansiraju poslovnog života te odgoja i obrazovanja djece.
- Stjecanje kompetencija za život u suvremenom društvu (n=8) odnosi se na ciljeve koji nastoje osigurati da podjedinici nakon završetka obrazovanja posjeduju kompetencije koje im omogućavaju da pridonose rješavanju društvenih izazova, da se nose s izazovima života u suvremenim uvjetima te da budu aktivni građani.
- Povećanje socijalne kohezije (n=14) odnosi se na ciljeve usmjerene na povećanje socijalne kohezije, pod čime se podrazumijeva proces usmjeren ka smanjivanju razlika i zaštiti od društvene isključenosti. Odnosi se i na razvoj socijalizacijskih procesa koji vode do bolje socijalne integracije djece te na integraciju u hrvatsko društvo za djecu povratnika i za druge skupine kojima hrvatski nije materinski jezik.
- Smanjenje siromaštva i nejednakosti (n=21) odnosi na ciljeve koji su usmjereni na borbu protiv siromaštva i društvenih nejednakosti te isključenosti skupina u socioekonomski nepovoljnom položaju.

U ovoj kategoriji širih i dugoročnijih ishoda obrazovnog procesa identificiran vrlo mali broj općih ciljeva, njih ukupno 71 (od ukupno 1 569 ciljeva). Većina ciljeva unutar ove kategorije odnosi se na smanjenje siromaštva i nejednakosti te na ostvarivanje punog potencijala pojedinca, dok je najmanje zastupljeno jačanje mentalnog zdravlja pojedinaca.

Obrazovni ciljevi: ishodovni i procesni

Na srednjoj razini općenitosti u dokumentima identificirane su dvije kategorije obrazovnih ciljeva: ishodovni i procesni. Obrazovni ishodovni ciljevi odnose se na postizanje ishoda obrazovnog procesa koji imaju učinak na pojedinca te na sustav odgoja i obrazovanja. Obrazovni procesni ciljevi, s druge strane, odnose se na osiguravanje određenih procesnih ishoda koji mogu izravno utjecati na poboljšanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju. Obrazovni procesni ciljevi se razlikuju od

obrazovnih ishodovnih ili općih ciljeva jer se odnose na proces ulaska/upisa u obrazovni sustav i na proces sudjelovanja u obrazovanju, a ne na rezultate samog obrazovnog procesa. Identificirane vrste obrazovnih ishodovnih i obrazovnih procesnih ciljeva prikazane su na *Slici 3*, kao i podatci o brojčanoj zastupljenosti svakog cilja u svim analiziranim dokumentima.

Slika 3. Obrazovni ishodovni i obrazovni procesni ciljevi u javnim politikama za pravičnost i uključivost u obrazovanju

Obrazovni ciljevi: ishodovni	Obrazovni ciljevi: procesni
<ul style="list-style-type: none">• Pобољшanje obrazovnih postignuća (n=27)• Osiguravanje kompetencija za zapošljivost (n=55)• Smanjenje razlika u obrazovnim postignućima (n=9)• Smanjivanje nezavršavanja obrazovanja (n=38)	<ul style="list-style-type: none">• Povećanje udjela uključenih u obrazovanje (n=63)• Unaprjeđenje prohodnosti obrazovnog sustava (n=22)• Izjednačavanje uvjeta obrazovanja (n=14)• Smanjivanje regionalnih razlika (n=20)• Proširivanje sudjelovanja i poticanje upisivanja (n=48)

Izvor: Autori.

U analiziranim dokumentima pronađeno je ukupno 129 ciljeva koji se ubrajaju u kategoriju obrazovni ishodovni ciljevi, što je relativno malo u odnosu na ukupni broj ciljeva (n=1 569), a među njima dominiraju ciljevi usmjereni na osiguravanje kompetencija za zapošljivost, dok je smanjenje razlika u obrazovnim postignućima najmanje zastupljeno. Nasuprot tome, 167 od 1 569 ciljeva poziva se na određeni obrazovni cilj procesnog karaktera. Obrazovni procesni cilj s najviše spomena u strateškim dokumentima (n=63) odnosi se na povećanje udjela uključenih u obrazovanje na određenoj razini. Ovaj nalaz je zanimljiv jer povećanje udjela upisanih ne mora nužno rezultirati pravičnim i uključivim ishodom (npr. može se povećati udio odraslih polaznika obrazovanja odraslih, ali ne nužno i udio polaznika iz skupina u nepovoljnom položaju). Međutim, relativna većina obrazovnih procesnih ciljeva (n=82 od 167) ipak se odnosi na otklanjanje razlika u uvjetima među obrazovnim ustanovama i/ili regijama te na ciljano privlačenje skupina u nepovoljnom položaju u sustav obrazovanja.

Instrumentalni ciljevi: sadržajni i procesni

Među ciljevima niže razine općenitosti koji spajaju usmjeravajuće i operativno upravljanje u dokumentima identificirane su dvije kategorije instrumentalnih ciljeva: sadržajni i procesni. Sadržajni instrumentalni ciljevi koriste instrumente kojima izravno utječu na postizanje ciljeva neke politike i usmjereni su spram određenih ciljnih skupina kako bi se riješili njihovi problemi. Procesni instrumentalni ciljevi koriste instrumente kojima utječu na sam proces stvaranja, implementacije i praćenja obrazovnih politika.

Analiza je pokazala da su instrumentalni ciljevi posebno značajan element intervencije u osiguravanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju. Od ukupnog broja analiziranih ciljeva (n=1 569), njih čak 491 (gotovo trećina) uključuje određenje novih ili poboljšanje postojećih sadržajnih instrumenata, dakle instrumenata kojima se izravno unaprjeđuje položaj skupina u nepovoljnom položaju. Istovremeno, u kategoriju instrumentalnih procesnih ciljeva uvršteno je njih 254 (16%). Analizom dokumenata identificirali smo sedam grupa sadržajnih i osam grupa procesnih instrumentalnih ciljeva koje prikazujemo u *Tablici 3*.

Tablica 3. Instrumentalni ciljevi intervencije u osiguravanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju

Vrste ciljeva	Vrsta instrumenata	Instrumentalni ciljevi intervencije
Sadržajni instrumentalni ciljevi	Informacije	Informiranje, promoviranje i senzibiliziranje polaznika obrazovanja (n=24)
		Izrada nastavnih materijala i izvođenje nastave (n=53)
	Pravne ovlasti	Donošenje zakona, podzakonskih akata, programskih i operativnih dokumenata (n=101)
	Javne financije	Sufinanciranje troškova obrazovanja polaznicima obrazovanja (n=100)
	Organizacija	Organizacija smještaja, prehrane i prijevoza za polaznike obrazovanja (n=15)
Pružanje usluge podrške polaznicima obrazovanja (n=148)		
Oснаživanje obrazovnih radnika (n=50)		
Procesni instrumentalni ciljevi	Informacije	Prikupljanje, obrada i upotreba podataka (n=57)
	Pravne ovlasti	Osnivanje i djelovanje radnih skupina i predstavničkih tijela (n=4)
	Javne financije	Programiranje financiranja obrazovnih ustanova (n=42)
		Zapošljavanje obrazovnih radnika i drugih djelatnika (n=21)
	Organizacija	Opremanje i izgradnja obrazovnih ustanova (n=45)
		Jačanje kapaciteta ustanova (n=21)
		Reorganizacija nastave (n=24)
	Suradnja među akterima politika (n=40)	

Izvor: Autori.

Najveći broj sadržajnih instrumentalnih ciljeva koje vlasti koriste odnosi se na organizacijske instrumente kojima se pružaju usluge podrške polaznicima obrazovanja kako bi se proširio pristup, osigurao njihov uspješan završetak obrazovanja te uspješan prelazak na tržište rada. Odmah nakon toga vlasti najviše koriste instrumente na temelju svojih pravnih ovlasti kroz donošenje zakona, podzakonskih akata i drugih pravnih dokumenata kojima nastoje unaprijediti položaj polaznika obrazovanja u nepovoljnom položaju. Vlasti gotovo podjednako koriste instrumente javnih financija kroz sufinanciranje troškova obrazovanja polaznicima obrazovanja. Indikativno je što vlasti duplo manje (u odnosu na prethodno navedene pravne ovlasti i sufinanciranje troškova obrazovanja) koriste organizacijske instrumente kojima osnažuju obrazovne radnike za rad sa skupinama u nepovoljnom položaju. Ovo ukazuje da vlasti moguće u dovoljnoj mjeri ne prepoznaju potrebu za kontinuiranim ulaganjem u stručno usavršavanje obrazovnih radnika, koje je potrebno zbog kompleksnosti rada sa skupinama u nepovoljnom položaju. Važan je nalaz što vlasti najmanje koriste informacije kojima raspolažu kako bi sve aktere informirali o raznim dostupnim instrumentima za unapređenje položaja polaznika obrazovanja u nepovoljnom položaju, što može za posljedicu imati da ciljne skupine ne koriste u dovoljnoj mjeri razne instrumente jer nisu informirane o njihovom postojanju.

Među procesnim instrumentalnim ciljevima najveći broj usmjeren je na prikupljanje, obradu i upotrebu podataka, što ukazuje na trend prema kojem se intervencija za veću pravičnost i uključivost obrazovanja nastoji oblikovati temeljem prikupljenih podataka tj. na temelju ustanovljene potrebe (*evidence-based policy making*). Značajan je također nalaz da nosioci politika koriste organizacijske instrumente za infrastrukturna ulaganja namijenjenih izgradnji i opremanju obrazovnih ustanova

dvostruko više od ulaganja u ljudske potencijalne kroz organizacijske instrumente za zapošljavanje obrazovnih radnika i drugih djelatnika. Analizirani dokumenti također često koriste instrumente javnih financija kroz financijsko programiranje za financiranje obrazovnih ustanova (n=42; treći po redu najčešće korišten procesni instrument), no značajno manje biraju organizacijske instrumente za jačanje kapaciteta obrazovnih ustanova, poput osnivanja novih organizacijskih jedinica ili ustanova za jačanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju. Javnopolitički dokumenti, a time nositelji politika, najmanje koriste pravne ovlasti za pokretanje radnih skupina i predstavničkih tijela za unaprjeđenje javnih politika za pravičnost i uključivost.

Zaključak: ocjena logike intervencije u osiguravanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju

Temeljem rezultata analize svih ciljeva javnopolitičkih dokumenata s poveznicom na temu pravičnosti i uključivosti u obrazovanju može se doći do zaključka da je ovo horizontalna tema u nizu dokumenata koja, međutim, nije formalizirana u koherentnu javnu politiku. Od analiziranih dokumenata, samo jedan je u cijelosti usmjeren na ovu temu (*Nacionalni plan za unaprjeđenje socijalne dimenzije visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj 2019.-2021.*), dok je u ostalih 15 dokumenata ova tema fragmentirana, najčešće s ciljevima koji nemaju jasno definiranu ciljnu skupinu. Zbog toga je javna intervencija za osiguravanje pravičnosti i uključivosti najčešće općeg karaktera, za sve polaznike obrazovanja, bez identificirane konkretne ciljne skupine te bez ciljanih mjera koje bi unaprijedile položaj specifičnih ciljnih skupina. Ova analiza, stoga, nastoji doprinijeti etabliranju teme pravičnosti i uključivosti u obrazovanju kao cjelovite i jasno definirane politike na svim razinama obrazovanja.

Pozitivno je što se većina analiziranih ciljeva obrazovnih politika poziva na načelo „pravičnosti i uključivosti“ u obrazovanju jer se time otvara mogućnost dizajniranja specifičnih mjera za rješavanje obrazovnih nejednakosti, sukladno potrebama specifičnih ciljnih skupina u nepovoljnom položaju. Međutim, budući da se značajan broj analiziranih ciljeva poziva i na načelo „jednakih prilika“, pri dizajnu mjera važno je uzeti u obzir da jednake prilike za sve ne znače ujedno da su one pravične i uključive, jer svi polaznici obrazovanja nemaju iste mogućnosti za ostvarenje vlastitih obrazovnih potencijala, budući da su njihovi društveni i ekonomski uvjeti u kojima se obrazuju različiti.

Dizajn obrazovnih javnih politika za osiguravanje pravičnosti i uključivosti je većinom operativnog karaktera, bez jasno definirane vizije koja bi ukazivala na širu društvenu ulogu i značaj pravičnosti i uključivosti u obrazovanju

Od analiziranih ciljnih izjava (n=1 569), najmanje su zastupljeni opći ciljevi (n=71). Ovakav nalaz sugerira da je dizajn obrazovnih javnih politika za osiguravanje pravičnosti i uključivosti većinom operativnog karaktera, bez jasno definirane vizije koja bi ukazivala na širu društvenu ulogu i značaj pravičnosti i uključivosti u obrazovanju. Opći ciljevi (društveni i individualni) su češće zastupljeni u općim dokumentima krovnog tipa i novijeg datuma, dok su rijetko prisutni u starijim dokumentima usmjerenim na specifične ciljne skupine. Budući da bi obrazovanje trebalo biti percipirano većinom kao javno dobro, važno bi bilo osigurati da javna intervencija u pravičnost i uključivost u obrazovanju veći naglasak stavi na postizanje općih ciljeva.

Analizom je pronađeno nešto više obrazovnih ciljeva (u odnosu na opće ciljeve), no ipak ukupno manje od petine analiziranih ciljnih izjava. Međutim, među obrazovnim procesnim ciljevima, koji mogu imati izravan utjecaj na poboljšanje pravičnosti i uključivosti, dominiraju ciljevi koji samo indirektno utječu na pravičnost i uključivost – npr. povećanje udjela uključenih u obrazovanje. Iako je među obrazovnim procesnim ciljevima uočljiva tendencija k većoj pravičnosti i uključivosti obrazovanja, još uvijek je velik naglasak stavljen na dostupnost, jednakost prilika i zapošljivost, što samo po sebi ne podrazumijeva nužno pravičnost i uključivost u obrazovanju. Ovakav nalaz sugerira da bi ciljevi obrazovnih politika trebali biti jasnije usmjereni na otklanjanje specifičnih problema obrazovnih nejednakosti.

Instrumentalnih ciljeva je najviše, gotovo pola od ukupnog broja analiziranih ciljnih izjava (n=745 od 1 569), što govori u prilog zaključku da je javna intervencija u problem obrazovnih nejednakosti primarno operativnog karaktera. Većina sadržajnih instrumentalnih ciljeva za jačanje pravičnosti i uključivosti u obrazovanju u sebi sadrži organizacijske instrumente kojima se pružaju usluge podrške polaznicima obrazovanja, pravne instrumente kroz donošenje zakona i drugih pravnih akata te instrumente javnih financija kroz sufinanciranja troškova obrazovanja polaznicima obrazovanja. Indikativno je što vlasti znatno manje koriste instrumente kojima osnažuju obrazovne radnike za rad sa skupinama u nepovoljnom položaju te instrumente informiranja i promoviranja aktivnosti za osiguravanje pravičnosti i uključivosti.

Među procesnim instrumentalnim ciljevima, pak, dominiraju oni usmjereni na prikupljanje, obradu i upotrebu podataka te oni usmjereni na infrastrukturna ulaganja namijenjenih izgradnji i opremanju obrazovnih ustanova. Međutim, vlasti znatno rjeđe ulažu u organizacijske instrumente namijenjene jačanju kapaciteta obrazovnih ustanova za pravičnost i uključivost te zapošljavanju obrazovnih radnika. Ovaj nalaz upućuje na zaključak da vlasti u ovom trenutku svoje instrumente primarno usmjeravaju u izgradnju bazične infrastrukture i analitičke baze za pravičnost i uključivost.

Premda su istraživačka pitanja ove analize usmjerena samo na javnopolitičke dokumente koji bi obrazovanje trebali učiniti pravičnijim i inkluzivnijim, svjesni smo postojanja drugih političkih faktora koji također utječu na oblikovanje i provedbu javnih politika. Usprkos tome, smatramo da analiza ciljnih skupina i sadržaja ciljeva u navedenim dokumentima pruža argumentiranu osnovu za unaprjeđenje javnih politika od strane vlasti te daje važan doprinos kritičkom djelovanju svih aktera koji zagovaraju unaprjeđenje obrazovnih javnih politika.

Literatura i analizirani dokumenti

Literatura

Birkland, T. A. (2010). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concept, and Models of Public Policy Making*. Armonk: M. E. Sharpe.

Braun, V. i Clarke, V. (2013). *Successful Qualitative Research: A Practical Guide for Beginners*. London: Sage.

Howlett, M., Ramesh, M. i Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes*. Ontario: Oxford University Press.

Kekez, A. (2014). Praćenje politike. U: Petek, A. i Petković, K. (ur.) *Pojmovník javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 132.

Šćukanec Schmidt i dr., Pravičnost i uključivost obrazovnog sustava

Kekez, A. (2014). Instrumenti javnih politika. U: Petek, A. i Petković, K. (ur.) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 75 -81.

Kekez, A. i Munta, M. (2022). Upravljački prioriteti političkog odlučivanja: analiza procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(4), 703-733.

Miles, M. i Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage.

Petak, Z. (2014). Dizajn javnih politika. U: Petek, A. i Petković, K. (ur.) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 53.

Petak, Z. i Kekez Koštro, A. (2014). Evaluacija. U: Petek, A. i Petković, K. (ur.) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 60.

Petek, A. (2014) Ciljana skupina. U: Petek, A. i Petković, K. (ur.) *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 39-42.

Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M. i Zgurić, B. (2021). Unboxing the Vague Notion of Policy Goals: Comparison of Croatian Public Policies. *European Policy Analysis*, 7(2), 451-469.

Petek, A., Zgurić, B., Šinko, M. i sur. (2022). From hierarchy to continuum: classifying the technical dimension of policy goals. *Policy Sciences*, 55(1), 715-736.

Pollitt, C. i Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3. izd. Oxford: Oxford University Press.

Analizirani dokumenti

Ministarstvo kulture i medija. (2017). *Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine*. Zagreb: Ministarstvo kulture i medija.

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MRMSOS). (2021a). *Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine*. Zagreb: MRMSOS.

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MRMSOS). (2021b). *Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti za razdoblje od 2021. do 2027. godine*. Zagreb: MRMSOS.

Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MRMSOS). (2022). *Nacionalni plan za prava djece u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2022. do 2026. godine*. Zagreb: MRMSOS.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU). (2021). *Nacionalna razvojna strategija RH do 2030. godine*. Zagreb: MRRFEU.

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (MDOMSP). (2020). *Nacrt – Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2020. do 2024. godine*. Zagreb: MDOMSP.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja (MZO). (2014). *Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije*. Zagreb: MZO.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja (MZO). (2019). *Nacionalni plan za unaprjeđenje socijalne dimenzije visokog obrazovanja u RH 2019.-2021.* Zagreb: MZO.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja (MZO). (2020). *Akcijski plan za prevenciju nasilja u školama 2020.-2024.* Zagreb: MZO.

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM). (2017a). *Nacionalni plan za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine*. Zagreb: Vlada RH.

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM). (2017b). *Akcijski plan za integraciju osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita za razdoblje od 2017. do 2019. godine*. Zagreb: Vlada RH.

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM). (2021). *Nacionalni plan za uključivanje Roma za razdoblje od 2021. do 2027. godine*. Zagreb: Vlada RH.

Vlada RH. (2021). *Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026. (NPOO)*. Zagreb: Vlada RH.

Vlada RH. (2022a). *Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027. godine*. Zagreb: Vlada RH.

Vlada RH. (2022b). *Nacionalni program reformi, 2022*. Zagreb: Vlada RH.

Vlada RH. (2022c). *Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda plus u vezi s ciljem „Ulaganje za radna mjesta i rast“, u okviru programa Učinkoviti ljudski potencijali 2021.-2027*. Zagreb: Vlada RH.