Original research article / Izvorni znanstveni rad
UDK 37.014:37.091.12
https://doi.org/10.32903/zs.72.1.2

CC BY NC SA

Primljeno/Received: 11.ožujka 2026. / March 11, 2026
Prihvaćeno/Accepted: 13.svibnja 2026. / May 13, 2026

STAVOVI ŠKOLSKIH PEDAGOGA O NACIONALNOJ POLITICI OBRAZOVANJA

Ružica Jurčević

Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska
rjurcevic@ffzg.unizg.hr

Gabriela Todorić

Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska
gtodoric@ffzg.unizg.hr

Sažetak

U ovom radu prikazani su rezultati istraživanja čiji je cilj bio ispitati stavove školskih pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja te njihovu percepciju vlastite uloge u njezinu oblikovanju i provedbi. Istraživanje je provedeno kvalitativnom metodologijom, korištenjem polustrukturiranih intervjua s ukupno osam pedagoga osnovnih i srednjih škola. Rezultati pokazuju da pedagozi prepoznaju važnost odgojno-obrazovnih reformi, no ističu niz izazova koji otežavaju njihovu učinkovitu provedbu. Glavni izazovi uključuju nedovoljno kvalitetnu i neadekvatnu komunikaciju s nadležnim institucijama (ministarstvom i agencijama), nejasnoću ciljeva i očekivanih učinaka reformi, nekritičko preuzimanje odgojno-obrazovnih praksi iz drugih zemalja, ad hoc uvođenje promjena povezano s promjenama vlasti te preopterećenost djelatnika zbog stalnih promjena. U pogledu svoje uloge, pedagozi navode da najveće promjene ostvaruju unutar vlastitih škola (mikrorazina politike), dok na odluke donesene na višim razinama politike obrazovanja (makrorazina) nemaju značajniju mogućnost sudjelovanja ni utjecaja. Rezultati upućuju na potrebu za sustavnijim uključivanjem pedagoške struke u proces oblikovanja i provedbe odgojno-obrazovnih refor-

mi, s ciljem jačanja njihove profesionalne uloge i donošenja politika utemeljenih na potrebama onih koji rade u praksi.

Ključne riječi*: odgojno-obrazovne reforme, politika obrazovanja, polustrukturirani intervju, školski pedagozi*

UVOD

U posljednjih nekoliko godina Hrvatska je provela niz reformi s ciljem modernizacije i unapređenja kvalitete odgojno-obrazovnog sustava te usklađivanja s europskim standardima i smjernicama. Među novijim reformama izdvajaju se uvođenje cjelodnevne škole i nacionalnih ispita, implementacija modularne nastave i novih kurikuluma u strukovnim školama te uvođenje kurikuluma povezanog s umjetnom inteligencijom. Sve su te reforme dio nacionalne politike obrazovanja koja je posljednjih godina sve značajnija zbog unapređenja sustava strateškog planiranja javnih politika. Planiranje, odnosno kreiranje javnih politika, pa tako i one obrazovne, može se promatrati na temelju sljedeća dva osnovna pristupa: „odozgo prema dolje“ (*engl.* top-down) i „odozdo prema gore“ (*engl.* bottom-up) (Fullan, 1994; Imperial, 2021; Skedsmo i Huber, 2019;). U prvom se pristupu politike kreiraju na višim razinama odlučivanja (vlada, ministarstva, agencije) te se prenose na niže razine sustava koje su zadužene za njihovu provedbu. Naglasak je na hijerarhiji, centraliziranom odlučivanju i jasno definiranim pravilima provedbe. Pri tome se akteri na nižim razinama sustava (npr. škole, nastavnici, pedagozi) promatraju samo kao pasivni provoditelji unaprijed definiranih odluka. Za razliku od toga, u pristupu „odozdo prema dolje“ polazi se od pretpostavke da i akteri na nižim razinama sustava mogu i trebaju aktivno sudjelovati u oblikovanju i provedbi politika. Ovdje odgojno-obrazovni djelatnici nisu samo pasivni provoditelji politika, već aktivni sudionici koji svojim iskustvom (tzv. *teacher agency*) sudjeluju u oblikovanju i provedbi obrazovnih promjena (Biesta, Priestley i Robinson, 2015). Drugim riječima, u ovom se pristupu politike razvijaju interakcijom svih aktera, a ne isključivo centraliziranim donošenjem odluka. Ovaj pristup dio je šireg koncepta participativnog upravljanja obrazovanjem utemeljenog na načelima demokratskog upravljanja, kojim se nastoje jačati transparentnost i suradnja u kreiranju politika obrazovanja (Ahmadi, Nematollahi i Asadolahidehkordi, 2022; Giudici, 2021; Locatelli, 2018).

Prema dijelu autora (Jurčević, 2022; Petak, 2004; Staničić, 2006), u hrvatskoj politici obrazovanja i dalje prevlada pristup „odozgo prema dolje“. Primjerice, Staničić (2006) navodi da je temeljni akter politike obrazovanja Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih koje je zaduženo da ustanovama za odgoj i obrazovanje osigura uvjete za ostvarenje ciljeva naznačenih u temeljnim dokumentima politike obrazovanja. Istodobno, institucije koje djeluju na nižim razinama sustava imaju prvenstveno provedbenu ulogu te ne donose samostalne odluke u skladu s interesima lokalnih sredina, već uglavnom prenose i implementiraju odluke centralnih institucija. Slične zaključke iznosi i Jurčević (2022) ističući da se Ministarstvo percipira kao

ključni akter u procesu oblikovanja politike obrazovanja, dok se agencije uglavnom promatraju kao administrativna tijela zadužena za pomoć i podršku u implementaciji, uz ograničenu mogućnost utjecaja na donošenje odluka. Regionalni i lokalni odjeli za obrazovanje svoju ulogu prepoznaju prvenstveno u provedbi politika te u prilagodbi aktivnosti pravilima i zahtjevima koje postavljaju vlada, ministarstvo i agencije. Ovakva raspodjela uloga upućuje na visoku razinu centraliziranosti procesa oblikovanja politike obrazovanja. Miošić, Berković i Horvat (2014) smatraju da primjena pristupa „odozdo prema dolje" u Hrvatskoj nije moguća jer sustav nailazi na strukturalne teškoće koje se protežu od nekonzistentnosti institucija, preko nedostatka administrativne sposobnosti u implementaciji promjena, do poteškoća u usklađivanju vjerovanja i navika aktera s novim obrascima ponašanja i djelovanja.

U tom su se kontekstu obilježja pristupa „odozgo prema dolje" nastojala posredno ispitati upravo istraživanjem stavova pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja i mogućnosti sudjelovanja u njezinu kreiranju i provedbi. Pedagog kao najšire profiliran stručnjak ima zadatak unapređivanja odgojno-obrazovnog procesa i cjelokupnog rada škole. To uključuje ne samo provedbu zadanih ciljeva politike već i praćenje, analiziranje i unapređivanje odgojno-obrazovne prakse, uvođenje inovacija te informiranje nastavnika o novostima iz područja odgoja i obrazovanja, uključujući reforme i promjene u sustavu (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, 2014; Vuković, 2021; Mušanović 2000, prema Borzić, 2023). Kao stručnjak koji je uključen u gotovo sve procese u školi, pedagog predstavlja poveznicu između donositelja politika i onih na koje se te politike odnose. Svojim djelovanjem, interpretacijama i prilagodbama ne samo da utječe na način primjene politike u praksi već i na njezine konačne učinke (Lipsky, 1969; Rossi, Tuurnas i Stenvall, 2025). Prema Lipskyju (1969), pedagog predstavlja „ljudsko lice" politike jer najizravnije radi s krajnjim korisnicima te politike – učenicima.

Iako je neosporna važnost uključivanja pedagoga u procese kreiranja i provedbe politike obrazovanja, njegovo sudjelovanje u tim procesima u Hrvatskoj i dalje ostaje ograničeno. Miošić i Turk (2017) ističu nekoliko čimbenika koji doprinose toj ograničenosti, uključujući nedostatak inicijative i motivacije, izostanak vanjskih poticaja, potrebu za dodatnim ulaganjem vremena te otpor prema provedbi promjena koje se čine nametnutima. Autori navode da su rezultati istraživanja zabrinjavajući jer se pedagozi smatraju sljedbenicima promjena, a ne inovatorima i poticateljima poboljšanja. Slični rezultati dobiveni su u istraživanju Kovač, Rafajac, Buchberger i Močibob (2014) provedenom s nastavnicima i učiteljima. Naime, sudionici istraživanja navode da imaju ograničenu ulogu u procesu odlučivanja koja postaje još izraženija zbog nekontinuiteta u donošenju politika obrazovanja i nejasnoće ciljeva.

S obzirom na sve navedeno, provedeno je empirijsko istraživanje s ciljem ispitivanja stavova i percepcija pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja, njihovoj ulozi i mogućnosti sudjelovanja u tom procesu.

METODA

Cilj i istraživačka pitanja

Cilj istraživanja bio je ispitati stavove školskih pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja te njihovu percepciju vlastite uloge u procesu njezina oblikovanja i provedbe. U skladu s navedenim ciljem, definirana su sljedeća istraživačka pitanja:

1. Koji su stavovi školskih pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja?
2. Kako školski pedagozi percipiraju svoju ulogu u oblikovanju i provedbi nacionalne politike obrazovanja?

Uzorak

Sudionici istraživanja bili su pedagozi osnovnih i srednjih škola iz različitih dijelova Republike Hrvatske. Pri odabiru sudionika primijenjen je namjerni uzorak. Uključivanje sudionika temeljilo se na sljedećih nekoliko relevantnih kriterija: vrsta škole (osnovna ili srednja), radno iskustvo (od početnika do iskusnih pedagoga) te radno okruženje (urbana i ruralna sredina). Konačni uzorak činilo je ukupno osam pedagoga, od kojih je troje bilo zaposleno u srednjoj, a petero u osnovnoj školi. Dvoje pedagoga imalo je manje od dvije godine iskustva, troje između dvije i šest godina, a troje više od četrnaest godina radnog staža. Petero ih je radilo u urbanim sredinama, a troje u ruralnim.

Mjerni instrument

Istraživanje je provedeno kvalitativnom metodologijom, pri čemu je kao istraživačka metoda korišten polustrukturirani intervju, dok je kao istraživački instrument korišten pripremljen protokol intervjua. Odabir intervjua opravdan je njegovom prikladnošću za ispitivanje stavova i percepcija sudionika. Protokol intervjua sastojao se od ukupno 16 pitanja podijeljenih u dvije veće cjeline koje odgovaraju postavljenim istraživačkim pitanjima. Prva se cjelina odnosila na ispitivanje stavova sudionika o nacionalnoj politici obrazovanja, uključujući promišljanja o aktualnim reformama u odgoju i obrazovanju, poput cjelodnevne škole i nacionalnih ispita, kao i na ispitivanje stavova o kvaliteti komunikacije škola i nadležnih institucija (ministarstva i agencija) u provedbi tih reformi. Druga se cjelina odnosila na ispitivanje razumijevanja uloge sudionika kao odgojno-obrazovnih stručnjaka (pedagoga) u oblikovanju i provedbi nacionalne politike obrazovanja.

Postupak

Intervjui su provedeni *online*, s pomoću platforme za virtualne sastanke od rujna do studenog 2024. godine. Prije provedbe istraživanja, kao i tijekom samog procesa prikupljanja podataka, poštovana su temeljna etička načela istraživanja, uključujući pisani pristanak sudionika na istraživanje, jamčenje anonimnosti te povjerljivost iskaza. Sudionici su prije početka intervjua obaviješteni o svrsi i ciljevima istraživanja, načinu korištenja podataka te mogućnosti povlačenja iz istraživanja u bilo kojem trenutku. Istraživanje je također odobrilo Povjerenstvo za etičnost znanstvenih istraživanja Odsjeka za pedagogiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu. Snimanje intervjua provedeno je uz prethodnu usmenu suglasnost sudionika.

Analiza podataka obuhvaćala je nekoliko koraka. Najprije je provedena transkripcija i organizacija audiovizualnih zapisa. Nakon transkripcije provedena je tematska analiza podataka uz deduktivni pristup. Odgovori sudionika ručno su kodirani i strukturirani u sljedeće dvije unaprijed definirane kategorije, u skladu s istraživačkim pitanjima: 1) stavovi školskih pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja te 2) percepcija uloge školskih pedagoga u oblikovanju i provedbi nacionalne politike obrazovanja. Kodovi koji su se odnosili na iste tematske sadržaje grupirani su u odgovarajuće kategorije. Sve su identificirajuće oznake sudionika uklonjene radi očuvanja anonimnosti, a svakom je sudioniku nasumično dodijeljen pseudonim od PED1 do PED8 te su tako i prikazani rezultati provedenog istraživanja.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Stavovi pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja

Prvim setom pitanja nastojali su se ispitati stavovi sudionika o nacionalnoj politici obrazovanja, s posebnim naglaskom na aktualne reforme u odgoju i obrazovanju. Rezultati su pokazali da sudionici odgojno-obrazovne reforme uglavnom smatraju pozitivnima i nužnima za razvoj sustava, no ističu određene izazove koji otežavaju njihovu učinkovitu provedbu. Ti su izazovi razvrstani u šest kategorija. Prvi izazov odnosi se na nedovoljno kvalitetnu i neadekvatnu komunikaciju između nadležnih institucija (ministarstva i agencija) i škola. Većina sudionika navodi da o pojedinim reformskim promjenama često saznaje u medijima, a ne izravno od nadležnih tijela. Čak i kada se informacije dostave pravodobno, ističu da su nedostatno detaljne i konkretne:

> PED3 *Mislim da nema dobre komunikacije, kad postavljate pitanje ministarstvu, zna se dogoditi da odgovor ne dobijete uopće, a kad ga dobijete, nisu to informacije s kojima možete adekvatno raditi.*

PED6 *Informacije nisu uvijek kompletne, u smislu moramo se informirati dodatno, komunicirati s drugim školama, ravnatelji s ravnateljima, da vidimo jesmo li sve dobro shvatili, je li nam nešto promaklo (...)*

PED8 *Mislim da upute nisu dovoljno konkretne, da su dosta naširoko napisane, ima puno toga količinski, ali sadržajno nisu baš konkretne, znam se puno puta uhvatiti kada čitam takvo nešto da bude više upitnika nego odgovora, nedostaje informacija.*

Pedagozi se zbog nejasnoća i nepotpunih informacija često osjećaju prepušteni sami sebi te se nerijetko oslanjaju na suradnju s kolegama iz drugih škola kako bi razjasnili pojedine zadatke i zahtjeve. Međutim, jedan sudionik problematizira potrebu za konkretnim informacijama i uputama ističući da su pedagozi navikli djelovati unutar jasno definiranih okvira što može stvoriti poteškoće kada se od njih očekuje veća autonomija:

PED7 *Dosta je toga u zraku, s tim da ne možemo kriviti samo Ministarstvo jer sam primijetila da se nastavnici često uplaše kad imaju slobodu. S jedne strane ju želimo, a kad nam se ta sloboda da, kao da smo zbunjeni i željeli bismo da nam netko kaže što smijemo i što ne smijemo. Valjda su ljudi toliko navikli funkcionirati u strahu od toga da nešto krivo ne naprave, da se plaše slobode nekad.*

Nadalje, sudionici ističu da nedovoljno kvalitetna i neadekvatna komunikacija između ministarstava i agencija i škola dovodi do nejasnoća u vezi s reformama koje se žele uvesti i ciljevima koji se žele postići – što je drugi identificirani izazov nacionalne politike obrazovanja:

PED4 *Postoje neke nejasne informacije, neka maglovita vizija kojoj nedostaje jasnoće, a to je veliki uzrok frustracija za djelatnike i mislim da je nejasnoća uvijek puno.*

PED5 *...uvijek se nekako škola mora sama potruditi i napraviti neke preinake i promjene, ali ne vidimo kako bi to trebalo u konačnici izgledati. Meni se čini da se donese neka odluka i odredi da se mora do određenog datuma uvesti, ali zašto i na koji način ne...*

PED6 *Mislim da se često događa da nešto nije jasno i da nešto odrađujemo zato što smo zapeli na tom i tom radnom mjestu i netko je naložio da se to mora napraviti. Nekad si dopustimo da mislimo – valjda ćemo ugledati taj cilj, valjda će nam biti jasno o čemu se radi*.

Nedovoljno kvalitetna komunikacija između onih koji kreiranju politiku obrazovanja i onih koji bi ju trebali provoditi dovodi do nejasnoća oko postavljenih ciljeva i očekivanih učinaka reformi – što je treći izazov. Sudionici izražavaju skepticizam prema stvarnoj provedivosti pojedinih reformi, posebice cjelodnevne škole. Ističu da je reforma dobro osmišljena na teorijskoj razini, da će u praksi rezultirati konkretnim ishodima ili stvarnim učincima na odgojno-obrazovni proces:

PED 2 *Sad nam je došla i ta cjelodnevna škola s nekom pričom kako bi to trebalo izgledati i ima nekog smisla, ali mislim da opet ide u nekom razvodnjenom obliku i da će na terenu opet biti svašta i pitanje tih zaduženja, nedostatak prostora, nedostatak sredstava za kvalitetno provođenje toga i opet se svodimo na to kao sa školom za životom da je samo bitno da na papiru lijepo piše, nažalost.*

PED8 *Dakle, mislim da je to [cjelodnevna škola] lijepo upakirano i u teoriji super zvuči i onda javnost, koja možda nije toliko upoznata, misli da je to divno i da napredujemo, a u stvarnosti, ako pitaš ljude koji su stvarno u sustavu, reći će da nije realno, da bi i oni htjeli te promjene, ali da nisu izvedive.*

Dio sudionika posebno izražava skepticizam prema nacionalnim ispitima smatrajući ih instrumentom standardizacije obrazovanja koji bi, čak i u osnovnim školama, mogao potaknuti fenomen „teaching to the test“ (Bhattacharyya, Junot i Clark, 2013; Popham, 2001):

PED2 *Mislim, smatram ih [nacionalne ispite] korisnima (...) u smislu povratne informacije nama i sustavu, s kakvim činjeničnim znanjem, vještinama i sposobnostima djeca izlaze iz osnovne škole (...) Kad bi to bilo tako, bilo bi odlično. Ali realno, ne vodi tome. U principu, djeca pišu ispite, dobiju se neka postignuća i što dalje s tim? Čemu to vodi?*

PED3 *Mi smo cijelo obrazovanje, pogotovo gimnaziju, sveli na pripreme za maturu. To je jedini cilj – dobiti dobru ocjenu na maturi. Sad se to radi i osnovnoškolskoj djeci s nacionalnim ispitima, sve ćemo ih skalirati i to je za mene kao pedagoga ponižavajuće (...) Uspoređivati nacionalnim ispitima svu djecu u Republici Hrvatskoj je standardizacija, a ona dolazi od američkog sustava obrazovanja, a to je za mene samo zarada i proizvodnja stresa (...)*

Četvrti se izazov odnosi na preuzimanje modela i pristupa iz drugih zemalja koji nisu u potpunosti prilagođeni nacionalnom kontekstu. Sudionici izražavaju zabrinutost da takav pristup zanemaruje dobre domaće prakse i otežava provedbu reformi:

PED3 *...čini se kao da smo preuzeli neke elemente iz anglosaksonskih zemalja koje nama uopće nisu slične. Niti nije bilo potrebno, po mom mišljenju, na taj način pristupiti ovaj reformi [cjelodnevna škola]. Mislim da je potpuno promašeno jer smo zanemarili neke dobre stvari koje mi imamo u prosvjeti nauštrb ideja koje nisu nama uopće kulturološki nikako bliske i to se danas vidi.*

PED4 *Rekao bih da je kod nas glavni uzrok relativno nekvalitetno pomodarsko slijeđenje trendova koji nisu nužno korisni. Nije dobro promišljeno i slijede se trendovi samo zato jer tako netko drugi radi. Naš mentalitet je općenito takav da mi moramo raditi ono što rade Nijemci, Austrijanci ili bilo tko drugi koga smatramo uzorom. (...)*

PED5 *Nekako dobivam dojam da osobe koje uopće nisu ušle u učionicu i ne razmišljaju niti o dobrobiti djece niti zaposlenika samo guraju neke ideje iz EU-a – npr. čuju da je nešto funkcioniralo u Irskoj ili Finskoj i da bi moglo funkcionirati i kod nas. Dakle, ne ispita se dovoljno postojeće stanje, nego se predlože neke odluke.*

Kao peti izazov nacionalne politike obrazovanja sudionici navode *ad hoc* uvođenje promjena koje je često povezano s promjenama vlasti. Naglašavaju da svaka nova vlast prekida ili mijenja započete reforme što dovodi do nedosljednosti i nedostatka sustavnog pristupa provedbe reformi:

PED2 *Mislim da je veliki problem što se na razini Vlade stalno smjenjuju vlasti, a onda i mišljenja. Čim se promijeni Vlada, sastav Vlade, ovisno o tome tko je na čelu, gura neke svoje stvari i nema neke dosljednosti. Ja sam već prošla nekoliko promjena Vlade i čim istekne neki mandat, jednostavno se gotovo baci u vodu i kreće se s nečim drugim tako da nema sustavnog tijela i onda ono što je zamišljeno se ne provodi (...) Ali kao i po pitanju svake reforme, ljudi počinju imati stav „ah, to je samo još jedna u nizu".*

PED4 *...naravno, problem je politika i izbori i stalno mijenjanje vladajućih. Imate obrazovnu politiku podložnu promjenama prema tome tko je na vlasti.*

PED7 *Najviše me smeta što se neki zakoni i odluke donose ishitreno. Prije nego što se dobro promisli, imam osjećaj da netko baš jako želi provesti te reforme, a ne promisli ih, ne promisli dovoljno o tome što to znači (...) i onda se nakon uvođenja razmišlja o nekim stvarima koje se u hodu dogode, a možda su se mogle i predvidjeti.*

PED8 *Kod nas se dosta sporo stvari mijenjaju, a kada se i mijenjaju bude dosta ho-ruk i na brzinu, idemo to sada provesti, a zato i imamo toliko neuspjelih reformi. Da se nađe netko tko će reći – da, to je radila prijašnja vlada ili ministarstvo, to je bilo dobro, idemo nastaviti s time – bilo bi odlično, a ne da svaka vlast donosi i neke svoje odluke i počinje s njima ispočetka.*

Zadnji se izazov odnosi na preopterećenost odgojno-obrazovnih djelatnika uzrokovanu čestim promjenama unutar odgojno-obrazovnog sustava koje dovode do smanjene motivacije, umora i profesionalnog izgaranja jer nemaju dovoljno vremena za prilagodbu:

PED6 *Kao mlada osoba u odgojno-obrazovnom sustavu mogu reći da sam ja već opterećena time što se stalno nešto mijenja i kao da ne možemo imati dvije-tri godine, a da ne dolazi do nekih promjena. Nekako imam osjećaj da te stalne promjene opterećuju nas koji tu radimo i onda da još više opterećuju one koji su u sustavu 30 – 40 godina i nemaju više energije to sve pratiti (...) ... svake godine se nešto mijenja, uvodi, i malo je teško shvatiti promjene i smisleno raditi i smisleno ih provoditi, a da ne bude od danas do sutra...*

PED8 *Imamo puno odgojno-obrazovnih djelatnika koji su već sada izgorjeli, umorni i isfrustrirani, stalno se nešto nameće, više i više posla, zapakiranog u reforme i promjene, a ništa se ne provede na pravi način i onda mislim da tu proizlazi jako puno nezadovoljstva i otpora i cjelodnevna škola bi to više produbila.*

Kako bi se adresirali neki od navedenih izazova, sudionici ističu važnost aktivnog uključivanja struke u proces oblikovanja politike obrazovanja, naglašavajući da bi to omogućilo kreiranje politika koje bolje odgovaraju stvarnim potrebama onih koji ih provode. Ovakvi stavovi očituju se u odgovorima drugog seta pitanja intervjua kojima se nastojalo istražiti kako pedagozi percipiraju svoju ulogu u oblikovanju i provedbi politika obrazovanja te u kojoj mjeri smatraju da mogu ravnopravno sudjelovati u tom procesu i poticati promjene „odozgo prema gore".

Percepcija uloge pedagoga u nacionalnoj politici obrazovanja

Drugi dio intervjua bio je usmjeren na pitanje percepcije uloge školskih pedagoga u oblikovanju i provedbi nacionalne politike obrazovanja. Rezultati pokazuju da, iako sudionici prepoznaju važnost svoje uloge u njezinu kreiranju i provedbi, smatraju kako imaju ograničene mogućnosti utjecaja na odluke koje se donose na višim razinama. Njihovo sudjelovanje u politici obrazovanja uglavnom je ograničeno na komentiranje u okviru javnih savjetovanja koja, prema njihovu mišljenju, rijetko ostvaruju značajniji utjecaj:

PED2 ...*svaki pravilnik i zakon koji se donose idu na javno savjetovanje, mi koji smo pozvani možemo se očitovati, izreći svoje mišljenje, međutim ono što je praksa pokazala jest da smo mi nadobudni odmah u početku rekli da, wow, super, konačno se pita za mišljenje, jer ipak mi iz prakse baratamo nekim konkretnim informacijama. Iskustvo je pokazalo da se samo nešto u maloj mjeri može promijeniti, neću reći ništa, ali stvarno malo (…) Puno ljudi, i ja uostalom, sam odustala od predlaganja ideja i mišljenja jer mahom bude odbijeno i ispada da ti hoćeš promijeniti, poboljšati, unaprijediti sustav, ali je totalno nebitno (...) Nema smisla da se javljam na to e-savjetovanje sa svojom idejom za koju vidim da je dobra u praksi kada su oni to tako zamislili i tako mora biti. Tako da, utjecaja našeg na obrazovnu politiku, a pedagoga posebno, mislim da nema (...)*

PED3 Što se tiče odnosa pedagog i donošenje odluka, ja mislim da smo mi tu potpuno neprepoznatljivi i da mi tu uopće ne sudjelujemo. To se pogotovo vidjelo sa školom za život gdje je edukacija svih nastavnika i ravnatelja započela mnogo prije nego pedagoga (...) Što se tiče samih odluka, slabo smo mi tu uključeni. Niti nas tko što pita, niti mi baš pokazujemo da bismo voljeli nešto reći.

PED8 *Općenito, oni u sve te procese, od donošenja zakona, reformi i promjena, ne uključuju struku. Postoje javna savjetovanja gdje možemo pisati prijedloge i mišljenja, ali mislim da kad formiraju tim, koji će se baviti nečime, već u tom timu trebaju biti ljudi iz osnovne, srednje i vrtića, ljudi kojih se taj zakon najviše tiče. Tu je prva greška jer mislim da ljudi na višim pozicijama, koji to sve donose, gledaju na promjene iz teorijske pozicije i suhoparno.*

Zbog toga se fokusiraju na ono što mogu konkretno mijenjati unutar svoje školske sredine i upravo u toj sferi vide svoju najveću profesionalnu vrijednost i zadovoljstvo:

> PED1 *S jedne strane se osjećam bespomoćno, u smislu da se moram držati zakona i njih ne mogu regulirati, s druge strane, vjerujem da doprinosim puno, mislim na svakodnevnu komunikaciju i rad s roditeljima, učiteljima i djecom, i to je plodonosno, a ovaj prvi dio, mora se pridržavati toga. Svakako puno više osjećam da doprinosim ovim neposrednim dijelom odgoja i obrazovanja, kroz radionice i preventivne programe, roditeljske sastanke i ostalo. Ta mi je strana puno bitnija*.

> PED6 *...možemo unijeti jako puno promjena na svakodnevnoj razini u politici same škole što može jako dobro utjecati na rad same škole i to što mi radimo u školi može biti puno bitnije nego neke vanjske upute.*

> PED7 *Pa ne mogu utjecati [na odluke koje se donose u području odgoja i obrazovanja] osim u smislu javnih savjetovanja, ali mogu utjecati na način na koji će se reforme provoditi u mojoj školi. I to nije mala stvar.*

> PED8 *...shvatili smo da možda ne možemo utjecati na neke vanjske stvari, ali možemo utjecati na svoju kulturu škole, na ono što mi predstavljamo i dajemo jedni drugima, učenicima i roditeljima.*

Međutim, jedan sudionik naglašava da prekomjerna usmjerenost pedagoga na neposredno djelovanje unutar škola doprinosi marginalizaciji njihove struke u cjelini, uključujući smanjenu vidljivost i utjecaj u oblikovanju politika obrazovanja:

> PED3 *Dakle, mi smo se kao pedagozi jako povukli u zadnjih 20-ak godina. Ja sam tu jako nesretna, mislim da ni jedna reforma bez pedagoga na čelu ne može uspjeti i prelazi u formalizam. S nacionalnim ispitima idemo u sve gore (...) Nismo dovoljno hrabri i educirani, pretihi smo, previše smo zatvoreni u svoje urede pa nas nitko ne doživljava, čak ni djeca u školi ne znaju čemu služi pedagog.*

S druge strane, drugi sudionik ističe da sudjelovanje pedagoga u politici obrazovanja otežava velika količina neposrednog rada s nastavnicima, učenicima i roditeljima, kao i brojni administrativni poslovi:

> PED1 *Bilo bi idealno kada bismo mi mogli odlučivati i više sudjelovati u kreiranju obrazovnih reformi, ali realno je toliki nesrazmjer rada pedagoga u ovom administrativnom i neposrednom radu, uz najveću želju, teško je izvedivo jer smo zatrpani papirima i mislim da će to većina pedagoga koje pitate potvrditi. Vjerujem da možemo više doprinijeti i da jesmo kompetentni u tome, ali jednostavno toliko posla nas guši i ne možemo dati onom dijelu kojem bismo željeli više pažnje, pa recimo i tom dijelu sudjelovanja u obrazovnoj politici.*

Unatoč navedenim izazovima sudionici su izrazili želju za aktivnijim uključivanjem u oblikovanje politike obrazovanja smatrajući da bi to ojačalo njihovu profesionalnu ulogu i omogućilo provedbu reformi koje su prilagođene stvarnim potrebama onih koji rade u praksi:

> PED6 *Mislim da možemo dati jako dobru povratnu informaciju o tome što je dobro, što se kvalitetno događa, kako se neka odluka reflektira na školu, možemo biti dobri posrednici između odluke i provođenja, svakako mislim da bi nas se trebalo pitati.*

> PED7 *Mislim da bismo trebali imati više glasa što se tiče donošenja odluka jer smo mi most između pravila, lokalnih ili državnih, roditelja, učenika i nastavnika, prema tome, mislim da bismo ipak trebali imati veći glas. Idealno bi bilo kad bi nas više pitali s kakvim poteškoćama se susrećemo ne terenu jer se događalo da se neke reforme, primjerice, HNOS, koji nikad nije službeno ukinut, ali se ne provodi, nije uspio na terenu, u praksi, nitko se ne ispriča da nešto nije uspjelo i kaže da su pogriješili. Možda da se prije pita kakve poteškoće se susreću na terenu.*

> PED8 *Da se naš glas čuje, i stručnost i iskustvo. A kada se to sve onda donese i izglasa, da imamo ulogu informiranja kolektiva, ali i javnosti, da uputimo sve i odgovaramo na pitanja možda i s primjerima, da budemo tu kontinuirana podrška. Mislim da ako se u praksi primijeti da nešto ne funkcionira, da postoji način da se možda opet oformi taj tim i komentira što točno nije dobro i ponudi se neko novo rješenje (...) U svakoj etapi pedagog može i treba imati ulogu.*

RASPRAVA

Prikupljeni odgovori iz provedenog istraživanja otkrivaju zanimljive rezultate. Pedagozi su prepoznali važnost odgojno-obrazovnih reformi, no istovremeno su istaknuli niz izazova koji, prema njihovim iskustvima, ograničavaju njihovu učinkovitu provedbu. Među najčešće navedenim izazovima navode se nedovoljno kvalitetna i neadekvatna komunikacija s nadležnim institucijama, nejasni ciljevi i očekivani učinci reformi, nekritičko preuzimanje obrazovnih praksi iz drugih zemalja, *ad hoc* uvođenje promjena povezano s promjenama vlasti te preopterećenost djelatnika zbog tih promjena.

Pedagozi su suglasni da komunikacija između nadležnih institucija i škola nije dovoljno kvalitetna. Ističu da informacije povezane s reformskim procesima često ne dobivaju pravodobno te imaju dojam da se njihovi prijedlozi i komentari za unapređenje sustava nerijetko zanemaruju. Nedostatak komunikacije dovodi do nejasnoća u vezi s postavljenim ciljevima i očekivanim učincima reformi, a samim time i do smanjene motivacije pedagoga za aktivniji angažman u oblikovanju politike obrazovanja. Posljedica je toga usmjeravanje djelovanja unutar vlastitih škola (mikrorazina politike), gdje prepoznaju najveći prostor za ostvarivanje promjena i vlastitog profesionalnog doprinosa.

Međutim, rezultati istraživanja upućuju i na postojanje „straha od slobode“ među pedagozima koji se očituje u nesigurnosti pri preuzimanju veće autonomije u vlastitom radu, što može upućivati na to da su pedagozi navikli djelovati unutar jasno definiranih okvira i zadanih smjernica. To je u skladu s istraživanjima Miošić i Turk (2017) te Kovač, Rafajac, Buchberger i Močibob (2014) koji ističu da odgojno-obrazovni djelatnici svoju ulogu često doživljavaju kao provedbenu, a rjeđe kao ulogu aktivnih sudionika u osmišljavanju i pokretanju promjena. Isto to pokazuju i rezultati istraživanja Kraguljac i Spasenović (2023) u kojem pedagozi svoje profesionalno djelovanje u postojećoj odgojno-obrazovnoj praksi najčešće vide u okviru uloge suradnika, administratora i savjetnika, dok se uloge izvan tih uobičajenih područja uopće ne navode. Navedeni „strah od slobode“ može biti posljedica dugotrajnog funkcioniranja u centraliziranom sustavu u kojem jasno definirani okviri pružaju osjećaj sigurnosti.

Nadalje, *ad hoc* uvođenje promjena, koje su često reakcija na trenutačne političke okolnosti, ističe se kao jedan od ključnih čimbenika koji otežavaju uspješnu provedbu odgojno-obrazovnih reformi. Pedagozi navode da nagle promjene dovode do preopterećenosti, nesigurnosti i otpora prema reformama. Ti se rezultati mogu interpretirati u okviru Fullanove (2007) teorije promjene, prema kojoj reformske inicijative ne uspijevaju zaživjeti u praksi upravo zato što odgojno-obrazovni djelatnici nisu dovoljno uključeni u proces njihove pripreme te ih zbog toga doživljavaju kao nametnute. Takva percepcija može dovesti ili do potpunog otpora ili selektivnog provođenja dijelova reforme. Uz navedeno, pedagozi problematiziraju i primjenu modela i pristupa iz drugih odgojno-obrazovnih sustava koji nisu prilagođeni nacionalnom kontekstu. Sve je navedeno u skladu i s rezultatima istraživanja Miošić i Turk (2017) prema kojima nedostatak motivacije, vanjskih poticaja i dodatnog vremena, kao i otpor prema uvođenju nametnutih promjena, otežavaju aktivno uključivanje pedagoga u procese kreiranja politika obrazovanja.

Ipak, pedagozi ističu svoju spremnost za aktivnije uključivanje u kreiranje promjena jer smatraju da to može doprinijeti jačanju pedagoške struke i razvoju reformi koje su usklađene s potrebama škola. U tom smislu mogu se primijeniti prijedlozi koje navodi Rado (2001). Autor zagovara veće uključivanje pojedinaca u proces donošenja političkih odluka te predlaže nekoliko strategija za pregovaranje pedagoga i nadležnih institucija, poput osnivanja obrazovnih vijeća ili pedagoških savjetodavnih tijela koja bi imala savjetodavnu ulogu u pitanjima koje se odnose na područje odgoja i obrazovanja. Na taj bi način pedagoška struka postala vidljivija u procesu oblikovanja i provedbe politike obrazovanja.

Provedeno istraživanje daje vrijedan uvid u stavove i percepcije pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja. Međutim, potrebno je napomenuti da ima određena ograničenja koja treba uzeti u obzir pri interpretaciji rezultata. Istraživanje je provedeno na malom uzorku, što onemogućuje generalizaciju rezultata na cjelokupnu populaciju školskih pedagoga u Republici Hrvatskoj. Uz to, rezultati istraživanja temelje se na samoprocjenama sudionika prikupljenima s pomoću intervjua, što može biti podložno subjektivnosti ili davanju socijalno poželjnih odgo-

vora. Stoga bi se u budućim istraživanjima mogle primijeniti kombinirane metode istraživanja (kvantitativne i kvalitativne) kako bi se dobio sveobuhvatniji uvid u ovu temu te kako bi se osigurala veća objektivnost odgovora. Također, buduća istraživanja trebala bi obuhvatiti veći i raznolikiji uzorak na temelju kojeg će se moći pouzdanije generalizirati rezultati. To bi uključivalo ne samo školske pedagoge već i perspektive drugih dionika obrazovnog sustava, poput ravnatelja, nastavnika ili donositelja odluka, kako bi se dobila cjelovitija slika odnosa unutar odgojno-obrazovnog sustava.

ZAKLJUČAK

U ovom radu predstavljeni su rezultati kvalitativnog istraživanja čiji je cilj bio ispitati stavove školskih pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja te njihovu percepciju vlastite uloge u njezinu oblikovanju i provedbi. Iako ima određena ograničenja, doprinos ovog istraživanja očituje se u boljem razumijevanju perspektive školskih pedagoga o nacionalnoj politici obrazovanja, skupine koja je u dosadašnjim istraživanjima relativno manje zastupljena u odnosu na druge dionike odgojno-obrazovnog sustava. Odgovori školskih pedagoga upućuju na potrebu za decentralizacijom odgojno-obrazovnog sustava, kao i za poboljšanjem komunikacije i suradnje između ministarstava, nadležnih agencija i odgojno-obrazovnih ustanova. Potrebno je aktivnije uključivanje pedagoške struke u proces oblikovanja politike obrazovanja, što bi rezultiralo ne samo jačanjem prepoznatljivosti pedagoške struke već i kvalitetnijim oblikovanjem i provedbom politike obrazovanja te njezinim boljim usklađivanjem s potrebama prakse. Zaključno, uspješnost bilo koje reforme, pa tako i odgojno-obrazovne, ne ovisi samo o kvaliteti politike „odozgo“, nego i o tome koliko su akterima na nižim razinama osigurani uvjeti da smisleno implementiraju promjene u svojim ustanovama. Iz te perspektive, svi odgojno-obrazovni djelatnici, uključujući pedagoge, nastavnike i ravnatelje, ne bi trebali biti pasivni provoditelji politika, nego aktivni akteri koji svojim djelovanjem oblikuju i prilagođavaju politiku obrazovanja u skladu sa specifičnim potrebama prakse jer je upravo praksa ta na koju se politika u konačnici odnosi te kojom se ostvaruje u svakodnevnom odgojno-obrazovnom radu.

LITERATURA

Ahmadi, H., Nematollahi, H. i Asadolahidehkordi, E. (2022). Steps of implementation and realization of participatory governance in higher education. *Management Studies in Development and Evolution, 31*(105), 103–135. https://doi.org/10.22054/jmsd.2022.65492.4075

Biesta, G., Priestley, M. i Robinson, S. (2015). The role of beliefs in teacher agency. *Teachers and Teaching: Theory and Practice, 21*(6), 624–640. https://doi.org/10.1080/13540602.2015.1044325

Borzić, P. (2023). *Uloga pedagoga u provođenju pedagoškog menadžmenta* (Diplomski rad). Sveučilište u Splitu. Preuzeto 13. ožujka 2025. s https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:172:961634

Fullan, M. (1994). Coordinating top-down and bottom-up strategies for educational reform. U A. R. Anson (ur.), *Systematic reform: Perspectives on personalizing education* (str. 7–24). Preuzeto 9. svibnja 2026. s https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED376557.pdf

Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. Teachers College Press.

Giudici, A. (2021). Teacher politics bottom-up: theorising the impact of micro-politics on policy generation. *Journal of Education Policy, 36*(6), 801–821. https://doi.org/10.1080/02680939.2020.1730976

Imperial, M. T. (2021). Implementation structures: The use of top-down and bottom-up approaches to policy implementation. U E. Hannah (ur.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1750

Jurčević, R. (2022). Education policy in Croatia – examining the role of key actors. U I. Blažević, M. Bulić i J. Herzog (ur.), *Research and theoretical approaches in education* (str. 1–20). Verlag Dr. Kovač.

Kovač, V., Rafajac, B., Buchberger, I. i Močibob, M. (2014). Obrazovna politika iz perspektive hrvatskih učitelja i nastavnika. *Napredak, 154*(3), 161–184. Preuzeto 7. siječnja 2025. s https://hrcak.srce.hr/138842

Kraguljac, N. i Spasenović, V. (2023). Kako pedagozi vide svoju profesionalnu ulogu? U D. Šaljić, N. Dubljanin i S. Pejatović (ur.), *Nacionalni naučni skup: U potrazi za kvalitetnim obrazovanjem i vaspitanjem – izazovi i moguća rešenja* (str. 27–34). Preuzeto 10. svibnja 2026. s https://rfasper.fasper.bg.ac.rs/bitstream/handle/123456789/5285/zbornik-radova-2023.pdf#page=29

Lipsky, M. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Preuzeto 10. svibnja 2026. s https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf

Locatelli, R. (2018). Education as a public and common good: Reframing the governance of education in a changing context. *UNESCO Education, research and foresight: working papers* (22), 1–17. Preuzeto 10. svibnja 2026. s http://hdl.handle.net/10807/154010

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta (2014). *Pravilnik o tjednim radnim obvezama učitelja i stručnih suradnika u osnovnoj školi.* Preuzeto 15. ožujka 2025. s https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_03_34_613.html

Miočić, I. i Turk, M. (2017). Školski pedagozi kao nositelji (europskih) promjena u obrazovanju? U M. Turk (ur.), *Suvremeni izazovi u radu (školskog) pedagoga. Zbornik u čast Stjepana Staničića* (str. 94–113). Sveučilište u Rijeci.

Miošić, N., Berković, J. i Horvat, M. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Preuzeto 13. ožujka 2025. s https://gong.hr/wp-content/uploads/2021/05/libera_digital_edited.pdf

Petak, Z. (2004). Financiranje lokalne samouprave: politike decentralizacije u Hrvatskoj i svijetu. U Z. Petak, M. Kasapović i D. Lalić (ur.), *Lokalna politika u Hrvatskoj: tri studije* (str. 1–60). Fakultet političkih znanosti.

Rado, P. (2001). *Transition in Education: Policy Making and the Key Educational Policy Areas in the Central-European and Baltic Countries*. Open Society Institute.

Rossi, P., Tuurnas, S. i Stenvall, J. (2025). Street-level bureaucrats as policymakers in the implementation of information system in social services. *Public Management Review, 27*(3), 702–721. https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2362247

Skedsmo, G. i Huber, S.G. (2019). Top-down and bottom-up approaches to improve educational quality: their intended and unintended consequences. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability, 31*(1–4). https://doi.org/10.1007/s11092-019-09294-8

Staničić, S. (2006). *Menadžment u obrazovanju*. Vlastita naklada.

Vuković, N. (2021). Profesionalni identitet školskog pedagoga. *Varaždinski učitelj, 4*(6), 5–22. Preuzeto 13. ožujka 2025. s https://hrcak.srce.hr/254517

PERSPECTIVES OF SCHOOL PEDAGOGUES ON NATIONAL EDUCATION POLICY

Abstract

This paper presents the results of a study aimed at examining school pedagogues' perspectives on national education policy and their perception of their role in its development and implementation. The study employed a qualitative methodology, using semi-structured interviews with a total of eight school pedagogues from primary and secondary schools. The findings indicate that pedagogues recognize the importance of educational reforms but highlight a range of challenges that hinder their effective implementation. The main challenges include inadequate communication with relevant institutions (ministries and agencies), unclear objectives and expected outcomes of reforms, uncritical adoption of educational practices from other countries, ad hoc policy changes related to shifts in government, and staff overload. Regarding their professional role, pedagogues report that they achieve the most impact within their own schools (micro-level policy), while they have limited opportunities for participation or influence on decisions made at higher levels of education policy (macro-level). The results underscore the need for more systematic involvement of the pedagogues' profession in the development and implementation of educational reforms, with the aim of strengthening their professional role and promoting policies based on the real needs of practitioners.

Keywords: *educational reforms, education policy, school pedagogues, semi-structured interviews*