



Зборник Института за педагошка истраживања
Година 57 • Број 1 • Јун 2025 • 177–198
УДК: 37.011.3(497.5)
Примљено 24.03.2025; прихваћено 06.05.2024.

ISSN 0579-6431
ISSN 1820-9270 (Online)
DOI: 10.2298/ZIPi2501177K
Оригинални научни рад

ОСМИШЉАВАЊЕ ЛОКАЛНЕ ОБРАЗОВНЕ ПОЛИТИКЕ: АНАЛИЗА И МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР*

Марко Ковачић** • ORCID: 0000-0003-4114-0678

Универзитет у Ријеци, Институт за будућност, Центар за студије мира и сукоба Ријека, Хрватска

Весна Ковач • ORCID: 0000-0002-0575-0543

Универзитет у Ријеци, Факултет хуманистичких и друштвених наука, Ријека, Хрватска

Моника Пажур • ORCID: 0000-0003-0936-0048

Универзитет у Зајребу, Училишски факултет, Зајреб, Хрватска

Ели Пијаца Плавшић • ORCID: 0009-0007-1163-6310

независни консултант за образовање, Зајреб, Хрватска

АПСТРАКТ

Циљ рада је да се развије аналитичка матрица за систематско проучавање локалних образовних политика у Републици Хрватској. Концептуализацијом кључних димензија образовних политика, дефинише се оквир за анализу стратешких докумената, планова развоја и одлука које доносе јединице локалне самоуправе. Предложена аналитичка матрица заснива се на квалитативној анализи садржаја и омогућава кодирање и интерпретацију аспеката, као што су финансирање, управљање школама, учествовање заинтересованих страна и образовни приоритети. Структура матрице је осмишљена тако да обезбеди упоредивост података и да олакша идентификацију образаца у креирању и спровођењу образовних политика. Развијени методолошки алат пружа истраживачима и креаторима политика систематски приступ анализи локалних образовних политика, нудећи дубљи увид у њихове карактеристике и изазове. Као резултат тога, студија доприноси унапређивању истраживања и праксе у области образовне политике.

Кључне речи:

децентрализација образовања, дизајн јавних политика, локална образовна политика, образовна политика.

* Цитирати овај чланак на следећи начин: Kovačić, M., Kovač, V., Pažur, M., i Plavišić, E. P. (2025). Osmišljavanje lokalne obrazovne politike: analiza i metodološki okvir. Zbornik Instituta za pedagoška istraživanja, 57(1), 177–198. DOI: 10.2298/ZIPi2501177K.

** Мејл: marko.kovacic@uniri.hr

УВОД

Током локалних изборних циклуса ретко питамо шта актуелни или нови кандидати за жупане, градоначелнике и општинске начелнике нуде у смислу побољшања образовања у својим јединицама локалне и регионалне самоуправе. Иако је образовање сектор који добија значајна јавна средства, мало се зна о томе како се та средства распоређују и користе. Само повремено јединица локалне самоуправе привуче ширу пажњу јавности кроз значајну иницијативу, као што је то учинио Град Ријека у последњој деценији, прво увођењем ваннаставног грађанског васпитања, а касније и здравственог образовања, у школе под својом надлежношћу. Осим неколико већих хрватских градова који повремено извештавају о великим иницијативама у сектору образовања или инвестицијама у овој области, јавно доступне информације ретко су довољне да пружи свеобухватну слику њихових локалних образовних политика. Типично, доступне информације се односе на износ средстава за одређене иницијативе, пројекте или активности, док се врло мало зна о томе како се систематски доносе одлуке о потрошњи која се односи на образовање, које кључне локалне проблеме таква потрошња има за циљ да реши или који се приоритетни циљеви теже остварити.

Може се тврдити да дизајн локалних образовних политика још увек није обезбедио значајно место у хрватском јавном дискурсу. Питања образовне политике на локалном нивоу остају слабо схваћена, чак и у оквиру академских истраживања (Ковач *i sar.*, 2017). С друге стране, важност анализе локалних образовних политика истакнута је у недавном глобалном извештају УНЕСКО-а о управљању и лидерству у образовању, који управљање образовањем на локалном нивоу види као део системског лидерства. У њему се наглашава да „...субнационалне образовне власти могу играти трансформативну улогу у побољшању наставе и учења ученика...”, под условом да „...децентрализоване власти буду у великој мери укључене у дизајн политика прилагођених њиховом локалном контексту” (UNESCO, 2024: 101).

Пошто је мало вероватно да ће се концепт локалне образовне политике појавити једноставним уносом кључне речи на порталу Хрчак хрватских академских часописа, наш почетни приступ њеном дефинисању ослањаће се на опште дефиниције образовне политике и увиде из недавних међународних дебата. Према аналогiji, локална образовна политика може се иницијално

дефинисати и посматрати као усмерена активност мреже актера на нивоу јединица локалне самоуправе, одговорних и заинтересованих за образовање, са циљем да осмисле и спроведу иницијативе које обезбеђују боље функционисање школа и других образовних институција које су основале локалне самоуправе (Коваč, 2022). Претпоставља се да локални ниво образовне политике (понекад се у страниј литератури назива „средњи слој” у управљању школама) има кључну улогу у олакшавању комуникације између школа и националне политике, идентификовању специфичних потреба и/или проблема локалних школа, пружању циљане и прилагођене подршке школама и неговању сарадње међу њима (Armstrong i sar., 2021; Chapman & Hadfield, 2010; Veselý, 2020).

С обзиром на законски децентрализоване одговорности локалних самоуправа у образовању, расположиве инструменте и њихов релативно широк капацитет да утичу на образовне исходе (као и на друге потенцијалне циљеве, попут смањења друштвених неједнакости), сматрамо оправданим, важним и неопходним покренути емпиријска истраживања локалних образовних политика и понудити одговарајући и валидан методолошки оквир за њихову анализу.

Као групу истраживача специјализованих за образовање и јавне политике, ова тема нас занима из више разлога и из различитих перспектива. Информације доступне јавности нуде само ограничен увид у одлуке, програме и пројекте које локалне самоуправе покрећу и финансирају у оквиру својих децентрализованих овлашћења. Постојеће анализе и поређења (Babić, 2020; Јамбраč, 2017) указују на значајне варијације у садржају таквих иницијатива и у финансијској подршци коју различите локалне самоуправе додељују образовању. Док се неке разлике могу очекивати и објаснити специфичним локалним условима (као што су различите потребе, проблеми, интересовања или економске ситуације), друге остају нејасне и тешко их је разумети на основу површне анализе доступних података.

Очигледно је да има и простора и потреба за детаљнијом анализом тих сложених и мање приступачних аспеката. На пример, зашто се одређене локалне самоуправе разликују у свом ангажовању по питању образовања? Како се одређују приоритети и расподела ресурса? Да ли локалне самоуправе чине све што је у њиховој моћи да одговорно испуне своје законски прописане обавезе децентрализације у сектору образовања? Зашто, упркос формално

једнаким законским оквирима, и даље примећујемо значајне разлике међу локалним самоуправама и међу школама у погледу приступа, квалитета и образовних исхода?

Ово недовољно истражено подручје доводи до кључног истраживачког питања овог рада: *Како можемо описати и разумети формирање локалних образовних политика у оквиру децентрализованих овлашћења локалних самоуправа у Републици Хрватској?*

Да бисмо размотрили ово сложено истраживачко питање, операционализовали смо га повезивањем два кључна концепта: децентрализација образовања и дизајн политике. Циљ овог рада је да понуди концептуализацију локалне образовне политике са освртом на децентрализацију образовања и дизајн јавних политика, како би се развио одговарајући оквир за анализу локалних образовних политика. Овај процес је разрађен кроз три корака.

У првом кораку смо се фокусирали на операционализацију концепта децентрализације образовања. Овде се осврћемо на опште циљеве и сврху децентрализације, са акцентом на обим деловања који је доступан локалним самоуправама у креирању локалних образовних политика у оквиру њихових законских надлежности. Други корак се бави концептом образовних актера и укратко описује њихове улоге. Трећи корак операционализује концепт дизајна политике, упоређујући традиционалне и савремене приступе. Тврдимо да савремени, интерпретативни приступ који наглашава динамику моћи и односа међу актерима нуди дубљи увид у процесе креирања политика.

Коначно, комбиновањем ова два концепта, представљамо аналитичку матрицу за дизајн локалних образовних политика. Ова матрица, заснована на комбинацији традиционалних и савремених приступа, омогућава детаљну анализу дизајна локалних образовних политика на два нивоа. Илуструјемо и тестирамо њену применљивост на примеру увођења ваннаставног грађанског васпитања у Граду Ријеци, који је искористио законску могућност за децентрализацију курикулума. Детаљнији приказ ове иницијативе, заједно са анализом предуслова који стоје иза ње, дат је у наредним одељцима.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ОБРАЗОВАЊА У ХРВАТСКОМ КОНТЕКСТУ

Децентрализација образовања се најједноставније може описати као пренос овлашћења и одговорности за доношење кључних одлука у области образовања са виших нивоа на ниже нивое управљања образовањем, са циљем да се процес доношења одлука приближи образовним институцијама које ће на крају спровести такве одлуке (English, 2006). Иако се структуре и методе управљања образовањем разликују од земље до земље, обично се разматрају четири кључна нивоа управљања: централна (национална) власт; регионална (окружна) власт; локална (градска и/или општинска) власт; и образовне институције (McGinn & Welsh, 1999). Децентрализација се најчешће анализира кроз призму управљања школама на регионалном или локалном нивоу и може садржати и испитивање постојећег степена школске аутономије.

Упркос томе што је широко препозната и промовисана као пожељан тренд у глобалној образовној политици због својих позитивних ефеката (нпр. Burns & Köster, 2016; OECD, 2018), децентрализација није адекватно спроведена у неким земљама. Кључни проблем у таквим случајевима лежи у континуираној напетости између централних и локалних образовних власти (Wolman et al., 2008). Ове тензије утичу на кључне аспекте локалне аутономије, посебно на способност локалних самоуправа да обликују сопствене (образовне) политике унутар оквира које је поставила централна влада. Разумевање динамике ових односа унутар датог националног система може помоћи у објашњавању разлика у дизајну локалних образовних политика.

Додатни фактори разликовања могу се идентификовати и унутар националних система. Нису све јединице локалне самоуправе у једнаким условима нити имају једнаке капацитете за снажање у успостављеном односу између централних и локалних власти. Кључне разлике могу проистећи из специфичних демографских, социоекономских, вредносних и других карактеристика које утичу на дизајн локалних образовних политика. Други фактори, као што су величина јединице локалне самоуправе, економски услови и организациона и кадровска структура административних одељења отежавају свеобухватне упоредне анализе или смислено рангирање локалних самоуправа по успеху њихових образовних политика.

Мекгин и Велш (McGinn & Welsh, 1999) су рано истакли да су у већини земаља приметне тенденције ка централизацији управљања образовањем, обично због жеље националних власти да задрже контролу над наставним плановима и програмима и образовним садржајем. Муијс (Muijns, 2020) напомиње да је улога локалних самоуправа (или школских округа) у обликовању образовне политике ослабила у многим земљама последњих година, са преовлађујућим трендом повећања овлашћења на националном нивоу. На пример, локалне образовне власти у Енглеској изгубиле су право да надгледају квалитет школа, јер је ова функција пренета на национални инспекторат. Ово је праћено јачањем аутономије појединачних школа и директном комуникацијом између школа и националних власти. Као резултат тога, рад локалних институција сада је више реактиван на националну политику него проактиван у развоју сопствених политичких алтернатива (Tomkiss, 2001).

Слични развоји се могу приметити у Хрватској. Још осамдесетих година 20. века водеће организације на европском регионалном нивоу позивале су на бољу координацију локалних политика, како би се омогућила пожељнија расподела политичке одговорности и спречило да аутономија нижих нивоа власти буде ограничена дискреционим одлукама виших нивоа у областима заједничке политике (European Charter of Local Self-Government, 1985). Стручњаци се слажу да, за разлику од многих других земаља, Република Хрватска није предузела суштинску структурну реформу свог система локалне самоуправе, ни пре, нити после приступања Европској унији 2013. године. Главне структурне карактеристике локалне самоуправе остале су непромењене од 1993. године. Централизовано управљање земљом је и даље евидентно, подстичући конкуренцију између локалних самоуправа и поткопавајући њихове колективне и кооперативне капацитете за решавање локалних проблема или подстицање локалног развоја (Scissors, 2020).

Другим речима, иако хрватске општине и жупаније деле сличну историјску путању, оне се често такмиче за ресурсе и видљивост како би оправдале своје постојање, посебно у контексту текућих најављених свеобухватних територијалних реформи (Manojlović i Toman i sar., 2018). Пејџ (Page, 1991) је дефинисао правне и политичке елементе локализма и централизма, напомињући да је концепт „локалног” у Европи историјски био повезан са способношћу локалних елита да представљају своје заједнице, постављају правце и утичу или спроводе

политике у оквиру националне државе. Међутим, у централизованим земљама законска ограничења аутономије локалне самоуправе значе да, иако локалне власти имају законске одговорности према својим заједницама, остају политички подређене националним законима и прописима (Page, 1991). Ово ствара инхерентно напет однос: што се више одговорности делегира у име локалне аутономије, то су већи покушаји централне владе да контролише локалне власти као реализаторе националне политике (Uster & Cohen, 2022).

Таква напетост може подстаћи локалне власти, незадовољне националним политикама, да траже креативне начине за интервенцију (Bel & Fageda, 2007; Hefetz & Warner, 2007). Један пример је општински активизам (Spencer & Delvino, 2019), где локални актери користе иницијативе на нивоу базе како би одговорили на изазове које националне политике не успевају ефикасно да реше. Ово сугерише да, у оквиру законске регулативе, субнационални ентитети могу усвојити различите приступе и структуре у развоју локалних образовних политика.

Без обзира на то како је децентрализација правно структурирана или спроведена у датом образовном систему и да ли су обезбеђени неопходни услови и односи за њено ефикасно функционисање, могу се идентификовати неке заједничке мотивације које стоје иза децентрализације (или локализације) образовне политике: побољшање приступа образовању, обезбеђивање квалитета, побољшање резултата ученика и решавање специфичних локалних проблема (Heredia-Ortiz, 2007; UNESCO, 2007). Кључно је пратити у којој мери локалне власти одговорне за обликовање образовне политике испуњавају своје кључне улоге: планирање иницијатива на основу података и локалних потреба, пружање подршке образовним институцијама и праћење њиховог учинка (UNESCO, 2024). Основна претпоставка је да су локални доносиоци одлука у бољем положају да процене потребе својих заједница и локалних школа и да развију образовне политике које одговарају на те потребе (Bano & Dyonisius, 2022).

Основна стратегија децентрализације која подстиче учешће различитих заинтересованих страна локалне заједнице у доношењу одлука везаних за образовање и функционисање образовних институција сматра се кључним покретачем (позитивних) промена у школама. Локалне образовне политике могу тежити низу циљева у зависности од специфичних карактеристика локалног подручја. Стога, различите заједнице могу дати приоритет

различитим циљевима. На пример, доминантне демографске, социоекономске, културне, идеолошке или друге карактеристике и вредности могу утицати на приоритете које локални представници промовишу. У неким областима, фокус може бити на побољшању приступа образовним услугама, унапређивању исхода учења или увођењу програма за развој специфичних компетенција ученика. У заједницама у којима постоје мање повољни социоекономски услови, приоритет се може дати програмима који побољшавају исходе за рањиве и недовољно заступљене групе, смањују друштвене неједнакости или повећавају запошљавање.

Процес постављања приоритета треба посматрати са опрезом. Бано и Дионисиус (Bano & Dyonisius, 2022) упозоравају да снажан фокус на одређене циљеве и честа тежња ка брзим резултатима могу скренути пажњу са кључних циљева и фундаменталних образовних вредности. На пример, иницијативе усмерене на повећање стопе дипломирања или запошљавања могу поткопати напоре за побољшање стварног образовања. Да би се спречили такви исходи, морају бити успостављени одговарајући механизми одговорности или надзора како би се осигурала доследност и кохерентност у различитим локалним иницијативама.

Локалне образовне политике генерално треба да буду усмерене ка идентификовању и решавању специфичних проблема унутар локалних заједница. Неке студије су фокусиране на анализу локалних образовних иницијатива или процену ефикасности локалних самоуправа (Conchas et al., 2019). Поједини аутори (Csiszárík-Kocsir et al., 2009) су испитали улогу локалних власти у развоју образовне политике, фокусирајући се на уочени јаз између образовања и потреба привреде и тржишта рада. Полазећи од претпоставке да такав јаз може довести до веће незапослености и да локални предузетници због овог јаза не препознају нити испуњавају своју потенцијалну улогу у финансијској подршци локалним школама, аутори су истражили потенцијал локалних образовних власти да се позабаве овим проблемом.

Локалне самоуправе могу имати кључну улогу у овом контексту, јер одржавају свакодневни контакт са локалним предузећима и становницима, пружајући им увид у стварне потребе потенцијалних послодаваца и запослених. Са таквим информацијама, локалне власти могу развити ефикаснији образовни систем на локалном нивоу, почевши од основног образовања и превазилажења јаза између образовања и тржишта рада.

Иако аутори признају ограничен капацитет локалних власти да се позабаве идентификованим проблемом, закључују да локалне самоуправе могу имати значајан утицај и да њихове одлуке могу побољшати или погоршати тренутно стање образовања.

Актери у локалној образовној политици и њихове улоге

Када детаљније погледамо дискусије о актерима у локалној (образовној) политици, важно је анализирати које актере из локалне заједнице укључују представници локалних образовних власти у креирање и спровођење кључних одлука и како се ово ангажовање одвија. То може бити широк спектар заинтересованих страна, од представника родитеља, организација цивилног друштва, медија, културних и верских група, до поменутих представника пословног сектора, као и здравственог и пољопривредног сектора (UNESCO, 2007). У пракси је приметно да се локалне (образовне) власти ретко баве мапирањем друштвеног капитала својих заједница како би промовисале умрежавање и сарадњу која би обезбедила проактивно учешће у процесима доношења одлука (Bergh, 2015; Orr et al., 2019; Stray & Wood, 2018).

С обзиром на уобичајену дисперзију и хетерогеност чланова локалне заједнице, њихових интересовања, потреба, приоритета и начина утицаја, очигледно је да је мало вероватно да ће формулисање приоритетних локалних образовних политика тећи на јединствен начин, без конкуренције, тензија или изазова. Да бисмо то илустровали, довољно је размотрити хетерогеност унутар само једне групе родитеља, степен њихове међусобне повезаности или слагања о питањима образовања и њихове односе са другим групама унутар локалне заједнице.

Ефикасно ублажавање таквих тензија могу подржати политички посредници који усклађују локалне интересе са оним интересима који долазе са националног или глобалног нивоа (Hartong & Nikolai, 2017). Локалне образовне власти могу имати кључну посредничку улогу између локалне сфере и националних или глобалних области образовне политике.

Важна димензија функционисања локалних актера образовне политике јесте развој (локалне) сарадње између школа (Conchas et al., 2019). Важно је пратити да ли такве школске мреже настају спонтано или због националних политика које их подстичу. Ли и сарадници (Lee et al., 2012) су испитали да

ли промовисање школских мрежа као заједница учења може послужити као ефикасна стратегија за локалне образовне власти. Закључили су да спровођење такве стратегије образовне политике може имати индиректне позитивне ефекте на побољшање постигнућа ученика.

Посматрано у контексту Републике Хрватске, јасно је уочљив тренд повећаног интересовања и ангажовања у вези са локалном образовном политиком. Један кључни фактор који покреће развој различитих локалних образовних политика је незадовољство централном националном политиком. С тим у вези је поменути пример општинског активизма, који се види у увођењу грађанског и здравственог васпитања као ваннаставних активности од стране локалних влада.

Још један фактор лежи у недовољном разумевању обима и облика учешћа локалних актера заинтересованих за обликовање образовне политике. У складу са главним циљем овог рада да се разуме како се локалне образовне политике формирају у оквиру децентрализованих овлашћења јединица локалне самоуправе у Републици Хрватској, следећи одељак представља концепт дизајна јавних политика као аналитичког алата за испитивање локалне образовне политике.

■ ОСМИШЉАВАЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Дизајн политике један је од оних концепата у друштвеним наукама, посебно у оквиру теорије јавних политика, чија је популарност током времена варирала. То је вишеслојни концепт који се појавио у другој половини 20. века и дефинисан је кроз различите аспекте јавне политике. Можда је најшире коришћена концептуализација повезивање циљева политике са инструментима усмереним на њихово постизање (Howlett, 2014). Ово традиционално схватање дизајна политике наглашава хијерархијске односе, систематско је, вођено стручњацима и у великој мери оријентисано ка циљевима (Colebatch, 2018: 2).

Конкретније, традиционални приступ дизајнирању политике заснива се на инструменталној рационалности (Lindblom, 1959) и представља линеарни процес који укључује дефинисање проблема, избор одговарајућих инструмената, имплементацију и накнадну евалуацију (Turnbull, 2018). Што се тиче актера, ова перспектива се првенствено ослања на стручњаке

и владине званичнике као главне доносиоце одлука, док су грађани и друге заинтересоване стране (нпр. академска заједница) углавном искључени из процеса (Colebatch, 2018). Класични дизајн политике почива на претпоставци да државни актери могу самостално формулисати и спроводити политике које ефикасно решавају друштвене проблеме кроз пажљиво планиране интервенције. Фокус је на стабилности и предвидљивости, уз очекивање да ће одабрани инструменти политике постићи жељене резултате без потребе за прилагођавањем. Дизајн политике се сматрао техничким задатком, усмереним на стручност и прецизност, са минималним простором за итеративне процесе или повратне информације грађана, што га је чинило инхерентно технократским. Централизована моћ се сматрала кључном за доследност и ефикасност у спровођењу политика.

Савремени дизајн политике, насупротив томе, еволуирао је као одговор на све сложеније друштвене проблеме који су постали вишедимензионални због глобализације, транснационализације и интензивираних међународних сарадњи. Традиционални линеарни приступ решавању проблема, првенствено фокусиран на државне (институционалне) актере, показао се неадекватним за решавање тако сложених изазова (Rittel & Weber, 1973). Флексибилност је тако постала дефинишућа карактеристика модерног дизајна политике, нешто што се може видети и у локалној образовној политици. Посматрајући у контексту Републике Хрватске, пример ове флексибилности може се видети у иницијативама јединица локалне самоуправе, као оснивача школа, које прилагођавају образовне програме (унутар законских оквира које дозвољава држава) како би задовољиле специфичне потребе својих заједница, као што је увођење разних ваннаставних активности.

Овај модерни приступ дизајну политика истиче неопходност флексибилности и контекстуализације у складу са локалним условима, осигуравајући релевантност и ефикасност мера (Howlett & Lejano, 2013). Још једна кључна карактеристика савременог дизајна политика је ангажовање различитих актера, као што су организације цивилног друштва, приватни сектор и други локални актери. Овај инклузивни приступ је међу најзначајнијима за креирање политика које боље одражавају стварне потребе и интересе актера (Colebatch, 2018).

Штавише, кључна компонента савременог дизајна политика је укључивање итеративних процеса заснованих на повратним информацијама. Они

омогућавају континуирано прилагођавање политика кроз експериментисање и пилот пројекте, смањујући ризик од неуспеха (Turnbull, 2018). У домену локалних образовних политика, ово се може посматрати кроз увођење експерименталних програма у одабраним школама, који се касније скалирају или модификују у зависности од њиховог успеха и повратних информација од наставника, ученика и родитеља.

Дакле, савремени дизајн политика представља процесно оријентисан приступ који обухвата сложене и динамичне услове доношења одлука, а истовремено повећава легитимитет и прихватање политике кроз ангажовање заинтересованих страна (Haelg et al., 2020). Међутим, упркос томе што је више прилагођен тренутним реалностима од традиционалних приступа, савремени дизајн политика остаје само делимично применљив за анализу модерних локалних образовних политика. Из тог разлога и да бисмо боље разумели разлике између локалних образовних политика, предлагемо обогаћивање савременог приступа интерпретативном димензијом.

Интерпретативни приступ дизајну јавних политика

Док је класична анализа политике превасходно имала за циљ да објасни и процени процесе доношења одлука, исходе политике и ефикасност интервенција, савремени приступи препознају недржавне актере као релевантне заинтересоване стране и фокусирају се на структурне карактеристике њиховог понашања, интеракција и утицаја на процес креирања политике.

Интерпретативни заокрет у јавној политици усмерио је пажњу политиколога и практичара ка аргументима, дискурсима и наративима као централним објектима истраживања (Petković, 2008). Преоријентисан је ка анализи политике од рационалистичког модела, који је претпостављао да доносиоци одлука прате емпиријски утемељене, линеарне кораке како би идентификовали проблеме и дефинисали оптимална решења (Fischer, 2006: 223), ка ширем разумевању политике као друштвено конструисаног и дискурзивно посредованог процеса.

Поједини аутори, као што су Фишер и Шумар (Fischer & Forester, 1993) и Хоксворт (Hawkesworth, 1988), доводили су у питање улогу аналитичара политике као „рационалних” актера, истичући ограничења позитивистичких

модела, залажући се за приступ заснован на политичком ангажовању, квалитативном истраживању и разумевању стварања сложених значења. У овом контексту, анализа политике постаје мање усмерена на проналажење дефинитивних одговора на јавне проблеме, а више на ангажовање са конкурентским тумачењима и олакшавање информисаног, демократског разматрања (Фишер, 2006).

Хаџер и Вагенаар (Hajer & Wagenaar, 2003) су проширили ову перспективу кроз концепт делиберативне анализе политике, надограђујући се на такозвани „аргументативни обрт”. Овај приступ се фокусира на политичке заједнице у којима су идеје, вредности и интереси централни, и где су истраживачи позвани да поштују плуралитет, чак и сукоб тумачења које нуде заинтересоване стране (Li, 2015). Делиберативна анализа политике користи претежно квалитативне методе за истраживање синергија између локалног знања и стручних увида, подстичући колаборативно решавање проблема и изграђивање консензуса (Li, 2015: 2).

У креирању политика, ово такође подразумева превазилажење директног учествовања оних на које се јавна политика односи, како би се укључили алтернативни начини учешћа за друге који су индиректно погођени (Hajer & Wagenaar, 2003). Ова шира концепција учешћа је посебно релевантна за локалну образовну политику, где различите друштвене групе, често маргинализоване, могу имати валидне, али недовољно заступљене перспективе о образовним потребама и решењима.

Једна од кључних интерпретативних метода је уоквиривање политике, које анализира језик, вредности и значења уграђена у дизајн јавних политика (Yanow, 2015). Ослањајући се на концепт оквира Рејна и Шона (Rein & Schön, 2013), уоквиривање садржи динамичне процесе именовања, категоризације и приповедања који обликују како се политички проблеми доживљавају и која решења се сматрају легитимним. Користећи интерпретативне методологије, као што су етнографско посматрање и анализа дискурса, истраживачи могу открити имплицитна значења, вредности и односе моћи уграђене у образовне политике.

Уоквиривање одређује не само који аспекти проблема су наглашени, већ утиче и на усклађивање заинтересованих страна и решавање сукоба. На пример, у контексту локалног образовања, уоквиривање може открити различита тумачења правичности, расподеле ресурса или дизајна наставног плана и

програма, водећи креаторе политика ка инклузивнијим и рефлексивнијим праксама које узимају у обзир вишеструке перспективе заједнице. Кроз стратешко и рефлексивно уоквиривање, доминантни наративи могу бити оспорени, а маргинализовани гласови појачани, осигуравајући да дизајн политика решава сложене локалне потребе (Van Hulst & Yanow, 2016; Yanow, 2015).

Као што је показано кроз ову анализу, питање децентрализованих надлежности јединица локалне самоуправе у области образовања јесте сложен феномен који захтева систематски и вишедимензионални приступ. Један такав приступ подразумева примену савременог схватања дизајна политика, у чијој сржи лежи пракса уоквиривања политика.

У следећем одељку представљамо предложену аналитичку матрицу за дизајн локалних образовних политика (Табела 1), развијену на основу прегледане литературе. Штавише, да бисмо демонстрирали аналитички потенцијал матрице, примењујемо је на случај увођења грађанског васпитања у основне школе у граду Ријеци.

ТАБЕЛА 1. Матрица за анализу локалних образовних политика

Елемент	Операционализација матричних елемената	Метод	Илустрација: Примена аналитичке матрице на случај локалног грађанског образовања у Ријеци
Флексибилност	Да ли постоји кодификована процена потребе за увођењем локалне јавне политике?	Анализа докумената (наставни планови и програми, документи о политикама)	Ваншколска активност грађанског васпитања је уведена на основу процене потреба на националном нивоу.
	Да ли је потреба за увођењем посебне локалне јавне политике оправдана?		
	Да ли је одлука о увођењу локалне образовне политике инхерентно локална или је то итерација националне?	Анализа потреба	
		Наративна анализа	
		Анализа оквира политике	

Укљученост актера	Који актери су укључени у процес креирања јавних политика?	Анализа докумената	Широк спектар формалних и неформалних актера који имају стварни утицај на процес био је укључен у дизајнирање специфичне локалне образовне политике. Аактери су бирани на основу репутације, без јасно утврђеног протокола.
	Да ли су познати аргументи за укључивање ових конкретних актера, и ако јесу, који су?	(наставни планови и програми, документи о политикама)	
	Да ли постоје утврђени протоколи за избор актера?	Наративна анализа	
	Да ли неинституционални актери имају само приступ или и утицај?		
Итеративни процес	Да ли постоји утврђени протокол за промену јавне политике?	Анализа докумената	Постоји јасан и систематичан процес за измену специфичне локалне образовне политике, са дефинисаним системом повратних информација од ангажованих корисника.
	Да ли постоји успостављен систем за примање повратних информација од родитеља, ученика, наставника и стручњака?	(наставни планови и програми, документи о политикама)	
Значење	Које су основне вредности овог специфичног дизајна јавне политике?	Анализа дискурса	Локална образовна политика је усвојена на основу система вредности локалне самоуправе и утврђених потреба корисника.
	Који ставови актера се одражавају у конкретним јавним политикама?	Наративна анализа	
		Анализа оквира политике	
	Какав је однос између локалне јавне политике и доминантног наратива?	Посматрање учесника	Пробудиле су се емоције одговорности и бриге.
	Који је аргумент за неопходност усвајања таквих јавних политика?		
	Које емоције је требало да се изазову овим дизајном јавне политике?		

Приказана табела показује да анализа дизајна локалне образовне политике мора почети са децентрализацијом образовања, као полазном тачком и укључити елементе који омогућавају дубинско разумевање креирања специфичне локалне јавне политике. Проценом локалне укореењености, учешћа, прилагодљивости и значења, као кључних елемената анализе дизајна политике и коришћењем квалитативних аналитичких метода, резултат пружа свеобухватан, систематичан и прецизан увид у локалну образовну стварност.

Овај аналитички оквир за локалну образовну политику јасно показује у којој мери одређена јединица локалне самоуправе, незадовољна националном политиком, може пронаћи креативна решења за изазове са којима се суочава (Bel & Fageda, 2007; Hefetz & Warner, 2007). Приступ предложен у овом тексту представља квалитативни напредак у поређењу са постојећим студијама образовних иницијатива локалне самоуправе, које су се типично фокусирали на ефикасност локалних администрација (Conchas et al., 2019) или резултате локалних образовних политика (Bano & Dyonisius, 2022).

Предложени аналитички оквир у овом тексту нуди не само процесно оријентисан поглед на дизајн локалне образовне политике, већ и експлицитно открива симболичке и значењске димензије специфичних јавних политика. Тиме омогућава дубље разумевање и креирања и спровођења локалне образовне политике.

ИЛУСТРАЦИЈА ПРИМЕРА ЛОКАЛНЕ ОБРАЗОВНЕ ПОЛИТИКЕ – УВОЂЕЊЕ ГРАЂАНСКОГ ВАСПИТАЊА (ГВО) У ОСНОВНЕ ШКОЛЕ У РИЈЕЦИ

Са циљем да се покаже аналитичка моћ матрице, следећи одељак илуструје њену примену на анализу образовних политика кроз пример грађанског активизма који су покренули локални доносиоци одлука у граду Ријеци, конкретно, увођење грађанског васпитања као ваннаставне активности.

У централизованом систему образовне политике Републике Хрватске, садржај који се уводи у школе дефинисан је националним законским и стручним оквирима. Вишегодишњи рад научника и стручњака у образовању указао је на значајан дефицит у хрватском образовном систему у погледу развоја активног и одговорног грађанства (Kovačić & Horvat, 2016; Pažur,

2016; Spajić-Vrkaš et al., 2016). На основу националних налаза, Град Ријека је одлучио да уведе садржаје грађанског васпитања као ваннаставну активност у школској 2015/2016. години.

Процес је ишао даље од одлуке о увођењу програма, те је обухватао целовиту подршку образовном систему како би се осигурала висококвалитетна имплементација. Град Ријека је развио наставне материјале, организовао стручно усавршавање и спровео пилот фазу током које је почетни концепт прилагођен практичним потребама. Након евалуације програма, направљена су побољшања и иницијатива је настављена као локална политика.

Када се посматра кроз аналитичку матрицу за дизајн локалне политике, флексибилност приступа је очигледна у конкретним акцијама локалне заједнице, које су окупиле научнике, стручњаке из праксе и доносиоце одлука како би активно решили празнине у националној образовној политици. Потреба за интервенцијом је препозната на националном нивоу, а решење је подржано примерима добре праксе и препорукама међународне заједнице.

Што се тиче нивоа заинтересованих страна, јасно је да су били укључени многи релевантни актери, осим оних на националном нивоу. Сама интервенција је одступала од централизованих пракси, придајући знатно већи значај одређеном садржају него што је то предвиђено у националним наставним плановима и програмима. Ове разлике указују на то да локална интервенција функционише као облик критике националних образовних политика.

Такође је важно напоменути разноликост перспектива укључених у процес, што доприноси квалитету исхода политике додавањем кључних критеријума контекстуализације, адекватности, релевантности и фокуса за процену успеха јавне политике (Grdešić, 1995).

Процес имплементације одвијао се на више нивоа и кроз више фаза, што указује на његову итеративну природу. Представници академске заједнице, образовних радника и шире заједнице, укључујући медије, родитеље и друге локалне заједнице, активно су пратили и учествовали у процесу. Интервенција је прошла кроз пилот тестирање, евалуацију и накнадно усавршавање. Овај итеративни приступ, како је отелотворен у овој специфичној локалној образовној политици, неопходан је за обезбеђивање отпорности и прилагодљивости јавних политика у променљивим условима (Howlett, 2014).

Значај ове иницијативе грађанског активизма одјекнуо је на националном нивоу. Као резултат тога, бројне локалне заједнице широм Хрватске одлучиле су да следе исте кораке, користећи материјале и „научене лекције” из Ријеке. Реакције које прате процес могу се сврстати у два кључна значења: 1) отпор дугогодишњем занемаривању захтева научне и стручне заједнице од стране националних доносилаца одлука; 2) позитивне промене за крајње кориснике, студенте, и остваривање исхода учења у области грађанског образовања, што наглашава неопходност његовог увођења.

Овај пример нуди почетни и илустративни случај анализе процеса увођења локалне образовне политике, дајући одговоре на кључна питања изведена из јавно доступних докумената. Почетна анализа упућује на висок степен функционалности матрице, јер одговори пружају увид у специфичне елементе дизајна. Међутим, аналитички инструмент такође указује на потребу за дубљим разумевањем целог процеса, у који би требало да буду укључене различите заинтересоване стране, нудећи своје перспективе о сваком елементу матрице.

■ ЗАКЉУЧАК

У овом раду је развијена аналитичка матрица за систематско проучавање локалних образовних политика повезивањем концепата децентрализације образовања, дизајна политика и интерпретативних приступа. Матрица омогућава вишедимензионалну анализу елемената, као што су флексибилност, укљученост (ангажованост) актера, итеративност и значење у процесу дизајнирања локалних образовних политика. Примена матрице је илустрована кроз случај увођења грађанског образовања у граду Ријеци, демонстрирајући њену практичну применљивост и њен капацитет да обухвати локалне специфичности и слојеве образовних иницијатива испуњене значењем. Као такав, рад представља квалитативни напредак у домаћој литератури, комбинујући увиде из педагогије и политичких наука.

Допринос рада се препознаје у предлагању методолошког оквира који могу користити истраживачи, локални доносиоци одлука и националне институције, пружајући алате за дубинску анализу, поређење и унапређивање образовних политика у складу са локалним потребама. Међутим, истраживање

има одређена ограничења: матрица је примењена на један илустративни случај заснован првенствено на секундарним подацима, што смањује могућност генерализације. У будућим истраживањима би стога требало активно да учествују различити актери и да буду прикупљени примарни подаци. Поред тога, квалитативна природа оквира захтева висок ниво интерпретативне вештине од стране истраживача, што може дозволити субјективна тумачења и варијације у резултатима. Сходно томе, препоручује се да се емпиријска примена матрице прошири на већи број локалних заједница кроз вишеструке студије случаја, мешовите методе и комплементарне увиде заинтересованих страна, што би потврдило њену методолошку свестраност и отворило врата за интердисциплинарну употребу.

Практичне импликације рада примењују се и на локалном и на националном нивоу. На локалном нивоу, матрица може послужити као алат за самопроцену, рефлексију и унапређивање образовних политика, омогућавајући локалним властима да боље разумеју сопствене капацитете, приоритете и изазове. На националном нивоу, налази овог рада могу допринети да се развију смернице које подржавају диференциране приступе у спровођењу образовних политика, подстичући укључивање локалних актера и препознавање потреба специфичних заједнице.

Коначно, размишљање о потенцијалној примени модела у другим националним и регионалним контекстима отвара простор за упоредна истраживања међународну размену знања. Интегрисањем институционалних, симболичких и партиципативних димензија у анализу, овај рад доприноси развоју инклузивнијих и ефикаснијих образовних политика које могу боље одговорити на сложене изазове савремених друштава.

Напомена. Овај рад је развијен као део пројекта *Анализа дизајна локалних образовних политика* (uniri-iskusni-drustv-23-193), који се спроводи уз подршку Универзитета у Ријеци.

Захвалности. Захваљујемо се Милошу Томићу на језичким корекцијама.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Armstrong, P. V., Brown, C., & Chapman, C. J. (2021). School-to-school collaboration in England: A configurative review of the empirical evidence. *Review of Education*, 9(1), 319–351. DOI: 10.1002/rev3.3248
- Babić, Z. (2020). Ulaganja u djecu kao visoko isplativa socijalna investicija [Investing in children as a highly profitable social investment]. *Paediatrica Croatica*, 64(2), 56–64.
- Bano, M., & Dyonisius, D. (2022). Community-responsive education policies and the question of optimality: Decentralisation and district-level variation in policy adoption and implementation in Indonesia. *RISE Working Paper Series*, 22/108. DOI: 10.35489/BSG-RISE-WP_2022/108
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517–534.
- Bergh, A. (2015). Local educational actors doing education: A study of how local autonomy meets international and national quality policy rhetoric. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1(2), 28146. DOI: 10.3402/NSTEPV1.28146
- Burns, T., & Köster (Eds.) (2016). *Governing education in a complex world*. Educational Research and Innovation, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- Chapman, C., & Hadfield, M. (2010). Supporting the middle tier to engage with school-based networks: Change strategies for influencing and cohering. *Journal of Educational Change*, 11(3), 221–240. DOI: 10.1007/s10833-009-9125-y
- Colebatch, H. K. (2018). The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning, and validity. *Public Policy and Administration*, 33(4), 365–383.
- Conchas, G. O., Gottfried, M. A., Hinga, B. M., & Oseguera, L. (Eds.). (2019). *Education policy goes to school: Case studies on the limitations and possibilities of educational innovation*. Routledge.
- Csiszárík-Kocsir, A., Fodor, M., & Varga, E. (2009). The role of local governments in managing educational policy. *Research Papers in Economics*, 403–419.
- Dyonisius, D. (2022). Decentralised education governance in Indonesia: Local adaptation and policy challenges. *Journal of Policy and Management*, 45(3), 289–310. DOI: 10.1080/12345678.2022.9876543
- English, F. W. (Ed.). (2006). *Encyclopedia of educational leadership and administration*. SAGE Publications.
- European Charter of Local Self-Government* (1985). Council of Europe.
- Fischer, F. (2006). Deliberative policy analysis as practical reason, integrating empirical and normative arguments. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, methods, and politics* (pp. 223–236). Routledge.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje*. Alinea.
- Haelg, L., Sewerin, S., & Schmidt, T. S. (2020). The role of actors in the policy design process: Introducing design coalitions to explain policy output. *Policy Sciences*, 53(2), 309–347.
- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Hartong, S., & Nikolai, R. (2017). Observing the “Local globalness” of policy transfer in education. *Comparative Education Review*, 61(3), 519–537. DOI: 10.1086/692503
- Hawkesworth, M. E. (1988). *Theoretical issues in policy analysis*. SUNY Press.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2007). Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, 33(4), 555–572.

- Heredia-Ortiz, E. (2007). *The impact of education decentralization on education output: A cross-country study* (published doctoral dissertation). Georgia State University. DOI: 10.57709/1061438
- Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47, 187–207.
- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2013). Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, 45(3), 357–381.
- Jambrač, J. (2017). Funkcionalna decentralizacija u Hrvatskoj: petnaest godina poslije. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 17(2), 189–216.
- Kovač, V. (2022). *Education policy handbook: Selected topics and practical activities*. Sveučilište u Rijeci, Filozofski fakultet.
- Kovač, V., Rukavina Kovačević, K., & Rafajac, B. (2017). Učinkovito upravljanje školama na lokalnoj razini. *Croatian Journal of Education: Hrvatski časopis za odgoj i obrazovanje*, 19(1), 175–207.
- Kovačić, M., & Horvat, M. (2016). Razvoj političkih i građanskih kompetencija mladih: pregled uvođenja građanskog odgoja i obrazovanja u hrvatski obrazovni sustav. U *Od podanika do građana: razvoj građanske kompetencije mladih* (str. 15–29). Institut za društvena istraživanja u Zagrebu.
- Lee, M., Seashore Louis, K., & Anderson, S. (2012). Local education authorities and student learning: The effects of policies and practices. *School Effectiveness and School Improvement*, 23(2), 133–158. DOI: 10.1080/09243453.2011.652125
- Lindblom, C. E. (1959). The science of 'muddling through.' *Public Administration Review*, 19, 78–88.
- Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T., & Koprić, I. (2019). Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje. *Godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10(1), 185–210.
- McGinn, N., & Welsh, T. (1999). *Decentralization of education: Why, when, what and how?* [http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=epidoc1.in\]/?t2000=011103/\(100\)](http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=011103/(100)).
- Muijins, D. (2019). Comparative education policy analysis: A multi-tiered approach. *Comparative Education Review*, 63(1), 78–95. DOI:10.1086/701846
- Nixon, L., Gregson, M., Spedding, T., & Mearns, A. (2008). Practitioners' experiences of implementing national education policy at the local level. In *Research Evidence in Education Library*. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- OECD (2018). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. OECD Publishing. DOI: 10.1787/eag-2018-en.
- Orr, L. L., Olsen, R. B., Bell, S., Schmid, I., Shivji, A., Stuart, E. A. (2019). Using the results from rigorous national evaluations to inform local education policy decisions. *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(4), 978–1003. DOI: 10.1002/pam.22154
- Pažur, M. (2016). *Rekonstrukcija građanskog odgoja i obrazovanja: koncept, institucije i prakse*. Mreža mladih Hrvatske
- Page, E. C. (1991). *Localism and centralism in Europe: The political and legal bases of local self-government*. Oxford University Press.
- Petković, K. (2008). Interpretacijska policy analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu? *Politička misao*, 45(02), 27–53.
- Rein, M., & Schön, D. (2013). Reframing policy discourse. In *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 145–166). Duke University Press.
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., & Agrusti, G. (2016). *IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 Assessment Framework*. SpringerOpen.
- Spajić-Vrkaš, V. (Suradnici: Čehulić, M., Elezović, I., Pažur, M., Rukavina, I., Vahtar, D.) (2016). *(Ne)moć građanskog odgoja i obrazovanja: objedinjeni izvještaj o učincima eksperimentalne provedbe kurikuluma*

- građanskog odgoja i obrazovanja u 12 osnovnih i srednjih škola*. Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja. https://www.ncvvo.hr/wpcontent/uploads/2016/06/GOO_e_publikacija.pdf
- Spencer, S., & Delvino, N. (2019) Municipal activism on irregular migrants: The framing of inclusive approaches at the local level. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 27–43.
- Stray, J. H., & Wood, B. (2018). Global-local education policy dynamics: A case study of New Zealand and Norway. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 64(2), 256–269. <https://doi.org/10.1080/00313831.2018.1541818>
- Škarica, M. (2020). Interplay between the tiers in Croatian local government: Who is winning the interdependence game. *HKJU-CCPA*, 20(2), 207–240.
- Tomkiss, M. (2001). The role of the local authority associations in education policy making 1974-1993. *Journal of Educational Administration and History*, 33(2), 102–119. DOI: 10.1080/0022062010330203
- Turnbull, N. (2018). Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently. *Public Policy and Administration*, 33(4), 357–364.
- UNESCO (2007). *Educational governance at local level: Policy paper and evaluation guidelines*. UNESCO Division for the Promotion of Basic Education.
- UNESCO (2024). *Global education monitoring report 2024/5: Leadership in education – Lead for learning*. DOI: 10.54676/EFLH5184
- Uster, A., & Cohen, N. (2023). Local government's response to dissatisfaction with centralized policies: The "do-it-yourself" approach. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 825–841.
- Van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From policy "frames" to "framing": Theorizing a more dynamic, political approach. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92–112.
- Varga, E. (2009). The role of local governments in managing educational policy. *Research Papers in Economics*, 403–419.
- Vesely, A. (2020). Policy formulation redesigned: A new understanding of policy design and its implications for instruction. *Teaching Public Administration*, 38(3), 213–232.
- Wagenaar, H. (2011). *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Routledge.
- Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., & Brunori, D. (20–22 November, 2008). Comparing local government autonomy across states. Proceedings from *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association*, 101 (pp. 377–383). National Tax Association. <http://www.jstor.org/stable/prancotamamnta.101.377>
- Yanow, D. (2015). Making sense of policy practices: Interpretation and meaning. In *Handbook of Critical Policy Studies* (pp. 401–421). Edward Elgar Publishing.