

DVIJE FAZE OBRAZOVNE POLITIKE U HRVATSKOJ NAKON 1990. GODINE

Tihomir Žiljak¹
Pučko otvoreno učilište Zagreb
tziljak@gmail.com

Sažetak: Autor opisuje faze obrazovnih politika u Republici Hrvatskoj nakon 1990. godine. Dva desetljeća dijeli u dvije osnovne faze: (1) fazu razgradnje naslijeđenog sustava i nesustavnih promjena u 1990-tim godina te (2) fazu rasprava, izrade i implementacije strategije u procesu europeizacije nakon 2000-te godine. Kriterije razlikovanja faza temelji na Howlettovim elementima uspješnosti javnih politika (programi, procesi politika i političke okolnosti). U svakoj fazi analiziraju se osnovne političke okolnosti, programski ciljevi, akteri, instrumenti te načini implementacije određenih politika. Autor zaključuje da se paralelno mijenjaju ciljevi na europskoj razini i ciljevi hrvatske obrazovne politike te se događa dvostruku prijelom. U europskoj obrazovnoj politici se događa ulazak obrazovanja u središte političkog interesa uz prioritet izgradnje društva znanja cjeloživotnim učenjem. U Hrvatskoj se obrazovni prostor, koji je ispražnjen od socijalističkog sustava vrijednosti i ciljeva, ispunjava novim europskim ciljevima i modelima. Autor zaključuje da su na djelu dva oblika djelovanja u procesu europeizacije: mijenjanje pod pritiskom politike uvjetovanja i transnacionalnih poticaja i pretpristupnih programa te, drugi oblik, nastojanje da se djeluje prikladno (europski i moderno) uz učinke socijalizacije, imitiranje, korištenje tuđih iskustava.

Gljučne riječi: obrazovna politika, Hrvatska, europeizacija, promjene

1. Promjena obrazovnih politika u tranziciji

Iznenadujuć je manjak pregleda razvojnih trendova obrazovne politike u Hrvatskoj, kako razdoblja u SR Hrvatskoj tako i u samostalnoj Republici Hrvatskoj. Ovaj rad nudi pregled faza obrazovnih politika nakon 1990. godine kako bi se

¹ Autor je voditelj Odjela za cjeloživotno učenje, razvoj i projekte EU u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb, predaje Europeizaciju javnih politika na diplomskom studiju te Obrazovnu politiku na doktorskom studiju na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

mogli analizirati osnovni tranzicijski procesi. Osim toga on nudi mogućnost da se sagleda cjeloviti proces nastajanja i razvoja jedne sektorske javne politike². Prema Sabatieru, da bi se dobio uvid u jednu politiku potrebna je vremenska perspektiva od minimalno jednog desetljeća, a najčešće je potrebno dvadesetak godina i više (Sabatier, 2007). Ovaj rad ne analizira dvadesetogodišnje promjene u pedagoškom pristupu, obrazovnim sustavima već je prikaz osnovnih ciljeva, aktera, instrumenata i načina implementacije u obrazovnoj politici u Hrvatskoj.

Svaka politika nastoji biti uspješna, a obrazovna politika nastoji svoju uspješnost najčešće postići obrazovnim reformama, odnosno sistemskim promjenama koje zahvaćaju sve dijelove sustava jer se upravo kroz reforme najčešće provodi promjena određenih obrazovnih politika (Pastuović, 2012, str. 324 i 325). Doduše, obrazovne promjene mogu biti i parcijalne i inkrementalne, mogu nastati tiho, mimo bučnih odluka ključnih nacionalnih aktera (Tyack i Cuban, 2001, str. 54), ali ovaj rad se ne bavi takvim promjenama, već javnim nastojanjem hrvatskih političkih aktera da se reformira obrazovni sustav u novim političkim, gospodarskim i društvenim okolnostima.

Howlett uspješnost neke politike analizira obzirom na tri moguća uzroka uspjeha ili neuspjeha (Howlett, 2013). Prvi uzrok je program tj. način povezivanja ciljeva i sredstava. Drugi je proces politika tj. definiranje problema, odlučivanje, raspoloživost resursa u implementaciji, sistematičnost evaluacije. Posljednji uzrok je politička dimenzija tj. odnosi u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti, stranačkoj politici ili izbornom procesu. U svakom od ovih elemenata važni su akteri koji djeluju sukladno svojim interesima, idejama ili političkom moći. U ovom radu se analizira proces promjena obrazovne politike u Hrvatskoj nakon 1990-te godine pri čemu se koriste spomenuti Howlettovi elementi kao kriteriji za određivanja pojedinih faza: definiranje programa, procesi politika te političke okolnosti u kojima se radi na obrazovnoj politici³.

2 U ovom radu razlikuje se termin politika u dva različita značenja, koja se u engleskom razlikuju kao *policy* i *politics*. "U hrvatskome...ne postoje zasebne riječi za engleske izraze *policy* i *politics* nego obje riječi pokriva izraz politika. Do razlikovanja dolazi tek kad se politikama dâ specifičan sadržaj, poput socijalne, obrazovne, porezne ili kulturne politike, odnosno nakon što se s općenite razine rasprave o *policyju* prijede na razinu pridjevnih politika... Za razliku od izraza politika (*politics*), kojim se označava područje primjene političke moći, odnosno onoga što njemački sociolog Karl Mannheim naziva iracionalnim manevarskim prostorom, izraz javne politike (*policy*) označava u osnovi racionalni dio političkog života, usmjeren na rješavanje sadržajnih problema politike, a ne na stjecanje političkog poborništva... Postupna nadopuna tog izraza pridjevom javne označavala je rast javnog sektora u 20. stoljeću i ukazivala na transformaciju velikog dijela privatnih izbora u javne izbore, te se javne politike u takvom kontekstu može smatrati nekom vrstom politika za zajednicu, kolektivnim djelovanjem koje ostvarenjem konkretnih ciljeva smjera rješavanju postojećih ekonomskih, socijalnih, demografskih, ekoloških i ostalih problema s kojima se suočava neka politička zajednica." (Petak, 2007, str. 187 i 188). Krešo Petković izlaz vidi u tome da se *policy* prevodi s množinom: politike (Petković, 2010, str. 325).

3 U ovom slučaju se kod procesa politika misli na *policy* dimenziju, a kod političkih okolnosti na *politics*.

Promjene su zahvatile obrazovne politike svih postsocijalističkih tranzicijskih država. Te promjene započinju političkim preokretom, nastavljaju se raskidom sa starim sustavom nakon čega slijedi inicijacija i izrada novog sustava, donošenje novog zakonskog okvira (nove odluke). Na kraju se promijenjeni elementi inkorporiraju, institucionaliziraju, rutiniziraju se nove procedure te se konsolidiraju nove strukture (Mitter, 2003; Cerych, 1997; Fullan, 2007; Birzea, 2008).

U tranzicijskim državama važni su utjecaji transnacionalnih, vanjskih aktera (Silova 2002, Cerych 1997). Hrvatska se uklapa u onu skupinu država u kojima se tranzicije obrazovne politike može promatrati kao proces koji počinje raskidom sa starim sustavom, a nastavlja se kao dio procesa europeizacije⁴ i modernizacije tj. kao potpora izgradnji suvremenog europskog obrazovnog sustava koji će zamijeniti pseudomoderni socijalistički sustav. Europeizacija se tu razumije kao zakašnjela modernizacija ili postsocijalistička modernizacija (Halasz 2007, Grabbe, 2006).

Hrvatska specifičnost u odnosu na primjerice Češku, Mađarsku, Estoniju je u tome da je uz političke i ekonomske promjene, obrazovna promjena započela u ratnom okruženju uz poteškoće da se obrazovna politika provodi na području čitave države (Koren i Baranović, 2009). Hrvatsku tog razdoblja obilježava ograničena državnost jer se državne institucije tek izgrađuju i nastoji se osigurati vlast na čitavom teritoriju države. Tek funkcioniranjem državnih institucija na teritoriju čitave države (mirna reintegracija Istočne Slavonije, Baranje i zapadnog Srijema 1998. godine) stvorene su pretpostavke stvaranja jedinstvene obrazovne politike na teritoriju čitave Hrvatske.

U ovom radu se promjena obrazovne politike analizira u dvije osnovne faze. Prva obuhvaća promjene u 1990-tim godinama i obilježena je političkom, idejnom i institucionalnom dekonstrukcijom socijalističkog obrazovnog sustava. Druga faza počinje 2000. godine i obilježena je procesom europeizacije nacionalne obrazovne politike u procesu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji.

2. Raskid sa starim sustavom u 1990-tim godinama

Uvođenjem višestranačja i uspostavljanjem samostalne države u razdoblju nakon 1990. godine u Hrvatskoj se događa prijelom, prekid sa dotadašnjim (socijalističkim) putem unutar Jugoslavije. U novim političkim okolnostima samostalne dr-

4 Europeizacija sadrži procese konstrukcije, difuzije, institucionalizacije formalnih i informalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova i načina djelovanja. To je proces rada na politikama u kojima se najčešće implementiraju EU politike u nacionalnim državama, ali je prisutno i prenošenje nacionalnih politika na europsku razinu ili dinamika u kojima europske države neposredno surađuju. U svakom slučaju europeizacijom Europa postaje "gramatika domaćih političkih aktivnosti" (Radaelli, 2006.)

žave i u uvjetima rata za samostalnost na dnevni red dolaze nove politike i europska budućnost samostalne države. U 1990-tim godinama možemo razlikovati dva specifična razdoblja u istoj fazi. Prvo je razdoblje izlaska iz Jugoslavije i vrijeme intenzivnih ratnih sukoba do 1995. godine. Drugo je razdoblje nakon kraja 1995. godine i traje do 1999. godine, u kojem se promjene provode nakon završetka ratnih operacija i provodi se proces reintegracije preostalog dijela državnog teritorija.

Ključne promjene započinju 1990. godine određenjem novog smjera politika. Prvi hrvatski predsjednik Tuđman u programatskom govoru u Saboru govori “Stari režim ostavlja nam na mnogim područjima duhovnu i materijalnu pustoš, osobito u školstvu i obrazovanju. Potreba nam je koliko povratak našim i općeuropskim obrazovnim tradicijama, toliko i korijeniti zaokret u budućnosnu informatičku eru.” (Tuđman, 1990). Naznačena su dva bitna elementa promjena: raskid sa socijalističkim sustavom i retrospektivna europeizacija (povratak u Europu) (Grubiša, 2006). Ovakva modernizacija je specifična jer sadrži i elemente retradicionalizacije (Pastuović, 1996), te se povratak europskim korijenima i priključak Europi provodi kroz reafirmiranje tradicionalnih nacionalnih vrijednosti.

U prvim godinama samostalne države uslijedilo je niz promjena koje su bile usmjerene na promjenu rukovodećeg osoblja u školskom sustavu i niz promjena u upravljanju te intervencije u sustav kojima prekidaju veze sa socijalističkim obrazovnim sustavom (Klapan, Pongrac i Lavrnja, 2001). Promjene uključuju korigiranje programa predmeta s izrazitim nacionalnim sadržajem (hrvatski jezik i književnost, povijest, zemljopis, glazbeni odgoj), uvođenje vjerskog odgoja, čišćenje hrvatskog jezika od tuđica, prestanak djelovanja pionirske organizacije u školama, ukidanje predmete Marksizam te Teorija i praksa samoupravnog socijalizma (Koren i Baranović, 2009, str. 96). Katalozima znanja, uputama i novim programima mijenjaju se sadržaji koji se ne uklapaju u postsocijalistički sustav.

Do 1994. godine obrazovanje je bilo pod nadležnošću Ministarstva prosvjete, kulture i sporta. Interesantno je da je u čitavom razdoblju od 1990. godine do danas jedino stalna ostala institucionalna veza obrazovanja sa sportom. Dakle, nisu kontinuirano institucionalno povezani obrazovanje i znanost, obrazovanje i kultura niti obrazovanje i tehnološke inovacije nego jedino obrazovanje i sport, iako oni u strateškim dokumentima imaju najmanje zajedničkih elemenata. Indikativne su u to vrijeme institucionalne promjene u Zavodu za školstvo RH, u kojem je bilo zaposleno oko 360 stručnjaka i znanstvenika. Stručnjaci su u Zavodu razvijali nastavne programe, provodili pedagoški nadzor, izrađivali analize stanja, vodili akcijska i primijenjena istraživanja u sustavu odgoja i obrazovanja, te pružali stručno pedagošku pomoć učiteljima i nastavnicima u osnovnim i srednjim školama. Taj Zavod je ukinut 1994. godine odlukom tadašnje ministrice. Djelatnici Zavoda su smatrani nepodobnima te gotovo svi otpušteni i umirovljeni. Manji broj prešao je Ministarstvo posjete i športa u Prosvjetnu inspekciju i Upravu za nadzor.

Hrvatski se obrazovni sustav vratio na strukturu školstva iz 1958. godine (Pastuović, 2012, str. 323). To je bio sustav utemeljen na tadašnjem Općem zakonu o školstvu i nije se bitno mijenjao do 1974. godine (Klemenović i Milutinović, 2002). Prema tom zakonu sustav se sastoji od predškolskih ustanova, osmogodišnjih osnovnih škole, gimnazija, stručnih i viših stručnih škola, te visokih škola, fakulteta i umjetničkih akademija, ustanova za obrazovanje odraslih i stručno usavršavanje. To znači da se početkom 1990-tih mijenja nepopularno srednjoškolsko usmjerenost obrazovanja uvedeno nakon 1974. godine i vraćaju se tradicionalne gimnazije. Zanimljivo je da je sustav iz socijalističkih 1950-tih godina pokazao prikladnijim od onog iz 1980-tih, što upućuje na potrebu pažljivije analize različitih faza obrazovnog sustava u predtranzicijskom razdoblju te poteškoće da se čitav obrazovni sustav u socijalističkom razdoblju stavi pod zajednički nazivnik.

U drugoj polovici 1990-tih država počinje funkcionirati na čitavom teritoriju Hrvatske, pojavljuju se prvi znaci europeizacije promjenama u strukovnom obrazovanju, prvi znaci pluralizma u obrazovanju koji su vidljivi u mogućnosti izbora jednog od odobrenih udžbenika (Koren i Baranović, 2009, str. 100).

Značajna promjena napravljena je u obrtničkom obrazovanju u kojem je uveden dvojni sustav uz korištenje njemačkih iskustava. "Osnovna karakteristika dvojnog sustava obrazovanja je odvojenost općeobrazovnog od stručno-teorijskog i praktičnog dijela programa naukovanja. Nastava stručno-teorijskih sadržaja naukovanja ostvaruje se u obrtničkoj i drugim srednjim strukovnim školama. Praktični dio naukovanja izvodi se kod obrtnika i u obrtničkoj školi... Važna je karakteristika dvojnog sustava obrazovanja u tome što je završetak naukovanja odvojen od općeobrazovnog dijela programa... Naukovanje završava polaganjem pomoćničkog ispita" (Narodne novine, 1996). Od školske godine 1995./96. Ministarstvo prosvjete i športa, Ministarstvo gospodarstva i Hrvatska obrtnička komora pokusno uvode dvojni sustav obrazovanja za zanimanja u vezanim obrtima te se od tada školovanje za potrebe obrtništva izvodi po i po jedinstvenom školskom sustavu obrazovanja i programima školovanja dvojnog (dvojnog) sustava (Miliša, 2000). Dvojni sustav se uvodi uz korištenje iskustava i potporu Bavarske obrtničke komore. Iako bi se njegovog uvođenje moglo povezati s prethodnim hrvatskim primjerima šegrtovanja ili usmjerenog obrazovanja (školovanje uz rad po modelu S. Šuvara), tada je bilo prihvatljivije kao argument za promjene koristiti njemačka iskustva. I ovdje bismo mogli govoriti o retrospektivnoj europeizaciji: povratak šegrtima putem suvremenih bavarskih iskustava. Na simboličkoj razini to je vidljivo u tadašnjim dodjelama diploma Šegrt Hlapić, najboljim provoditeljima preslikanog bavarskog sustava.

Čitava ova faza je obilježena ratnim događanjima te kasnijom reintegracijom svih državnih područja u jedinstvenu cjelinu, te procesom privatizacije. U obrazovanju dominiraju državni akteri, a gotovo sve promjene se rješavaju podzakonskim aktima (uredbama, uputama i sl.) jer se sustavne promjene zakona (osim djelomično

u srednjem strukovnom obrazovanju) nisu provodile. Ključne odluke se donose unutar vladajuće stranke, Hrvatske demokratske zajednice (Koren i Baranović, 2009, str. 96). Na taj način se državnim akterima i utjecajnoj vladajućoj stranci daje mogućnost arbitrarnog odlučivanja, a odluke su često ovisile o trenutnoj odluci ključnog aktera. Stručnjaci mogu sudjelovati u predlaganju i raspravi, ali njihovi prijedlozi ovise o ključnom političkom filtru vladajuće stranke. Osnovna narativna osnova je bila nastojanje da se obrazovni sustav isprazni od socijalističkih ideoloških sadržaj i naglasi uloga obrazovanja u jačanju i obrani nacionalnog identiteta.

A što se u to vrijeme događa na europskoj razini? To je vrijeme promjena i na europskoj razini. U europskim obrazovnim politikama 1990-te godine su prijelomne i godine značajnih promjena. Godine 1992. opće obrazovanje (školsko i sveučilišno) se prvi puta spominje u Ugovoru iz Maastrichta. Dotadašnji nedefiniran odnos obrazovanja i osposobljavanja na europskoj razini učinio je obrazovanje osjetljivim za financiranje iz europskih fondova. Zbog toga se u Maastrichtu prvi put govorilo o općem obrazovanju (članak 149.), dok se u ugovorima prije Maastrichta govori samo o osposobljavanju. Osnaživanje koncepcije cjeloživotnog učenja stvorilo je podlogu za početak povezivanja obrazovanja i osposobljavanja. Cjeloživotno učenje se formira kao krovni koncept kojim se povezuju svi oblici obrazovanja i učenja te nastoji dati odgovor na demografske, ekonomske i političke izazove (Pépin 2007, Ertl 2006). Na taj način je kontekst promjena obrazovne politike od 1990. godine obilježen simultanim promjenama na EU razini i u tranzicijskim državama. To je kontekst gdje se ključne promjene događaju u cjelokupnom sustavu obrazovanja (od općeg, strukovnog do visokog obrazovanja), a paralelno obrazovne politike tranzicijskih država prolaze kroz inicijalne faze promjena. Može se govoriti o dvostrukom, simultanom prijelomnom trenutku⁵: jedan prijelom na europskoj, a drugi na hrvatskoj razini obrazovne politike. Dolazak obrazovne politike u središte političkog interesa EU podudara se sa tranzicijskim promjenama u Hrvatskoj u procesu početne europeizacije.

Na razini države stvara se prostor u kojem retrospektivna europeizacija nije dovoljna. Potrebno je sadržajno ispunjenje područja obrazovne politike novim sadržajima te Europa postaje argument za domaće promjene ili gramatika domaćih politika (Radaelli, 2006). Budući se europeizacija u Hrvatskoj određuje kao povratak tradi-

5 Kritičnim, prijelomnim trenutkom (critical juncture) bavili su se analitičari koji su analizirali trenutke i situacije ("razvođa") kada treba krenuti jednim smjerom, pa odluke u takvim trenucima imaju posljedice i za buduće aktivnosti. Ključni rad za ovaj pristup napisali su Colier i Collier (Collier i Collier 1991). Prema Colier i Collier tri su ključna elementa promjene: prethodni uvjeti koji proizvode rasecje ili krize. Nakon njih slijede prijelomna točka, prijelomni trenutak u kojem se događaju promjene smjera politika te nakon toga slijedi stabilnost, nasljeđe započetog puta (Collier i Collier 1991). Bez trajnijeg nasljeđa promjena, ne možemo govoriti o prijelomnim točkama ili trenucima. Model prijelomnih točaka je srodan modelu punktualnog ekvilibrija, koji je značajan jer analizira kontekst sloma starih i izgradnju novih institucija te analizira što ostaje isto i što se mijenja nakon toga.

cionalne Hrvatske u modernizirajuću Europu, nacionalna dimenzija znači raskid s bivšom državom i njezinim sustavom te otvaranje puta u Europu. Nakon ove faze u daljnjem radu se pokazuje kritična, prijelomna točka, u kojoj se europske ideje, projekti i programi prenose kao obrazovni konstrukti u nacionalni obrazovni prostor te postaju polazišna točka za buduće promjene.

3. Promjene unutar europeizacijske faze

Nakon inicijalnog razdoblja, završetkom rata i političkom integracijom, odlaskom prvog predsjednika i početkom pregovora za ulazak u EU krajem 1990-ih i početkom 2000-tih započinje druga faza. Drugu (europeizacijsku) fazu, također možemo podijeliti na dva dijela. Prvi dio obilježavaju početne promjene, stavljanje obrazovanja na dnevni red i snažan zamah u procesu europeizacije. Drugo razdoblje u europeizacijskoj fazi je obilježeno donošenjem odluka, implementacijom, institucionalnom izgradnjom prvim evaluacijskim rezultatima.

3.1. Nove strategije i početak intenzivnijeg procesa europeizacije

Početak europeizacijske faze (nakon 2000. godine) obilježava izgradnja novog sustava općeg, strukovnog, visokog obrazovanja te obrazovanja odraslih. Politički okvir koji otvara prozor novih mogućnosti je izbor nove koalicijske Vlade 2000. godine. To je faza kada Hrvatska započinje proces ulaska u EU i europeizacijski proces dublje zahvaća obrazovni sustav. Otvaraju se šire mogućnosti za proces europeizacije i temeljne promjene obrazovne politike, ali zbog slabosti same Vlade (teškoća u donošenju strateških odluka unutar šesteročlane koalicije) otežano dolazi do usuglašene obrazovne strategije (Strugar, 2007). Ovdje nije problem ograničena državnost nego nedjelotvorna koalicijska vlada.

Pripremaju se Osnove za ustroj školstva Republike Hrvatske (2000) u Prosvjetnom vijeću Ministarstva prosvjete i športa, Strategija razvitka Republike Hrvatske Hrvatska u 21. Stoljeću (2001) Ureda za strategiju Razvitka Republike Vlade Republike Hrvatske te Konceptija promjena odgojno-obrazovnog sustava u Republici Hrvatskoj (2002) Ministarstva prosvjete i športa. To razdoblje obilježavaju pripreme za uvođenje državne mature u hrvatski školski sustav od 2004. do 2007. godine, *screening* i pregovore o obrazovanju pri ulasku u EU (2005). Godine 2001. Hrvatska se priključuje Bolonjskom procesu na konferenciji u Pragu 2001. godine.

Riješen je problem teritorijalnog integriteta i nadležnosti obrazovnih vlasti na čitavom teritoriju te se stvara institucionalna osnova za promjene. To je faza kada prijelomne promjene obrazovane politike dolaze na dnevni red, izrađuju se strateški dokumenti i u nacionalnu obrazovnu politiku postepeno ulazi novi diskurs: cjeloživotno učenje u društvu znanja (Žiljak, 2005). Hrvatska prihvaća europske

obrazovne ciljeve iz Lisabonskog procesa, što u prvi plan stavlja cjeloživotno učenje za zapošljivost građana i konkurentnost gospodarstva.

Institucionalnim promjenama u ovom razdoblju mijenja se struktura organizacija koje sudjeluju u pripremi i provedbi obrazovne politike. Godine 2002. obnovljen je samostalni Zavod za školstvo koji je dvije godine kasnije prerastao u Agenciju za odgoj i obrazovanje. Iste godine (2002.) je počeo s radom Centar za istraživanje i razvoj obrazovanja u okviru Instituta za društvena istraživanja u Zagrebu koji je od bivšeg Zavoda za školstvo preuzeo provođenje temeljnih i primijenjenih istraživanja u području odgoja i obrazovanja. Istovremeno se u Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa osnovana je Uprava za kurikulum koji preuzima kreiranje nacionalnog i predmetnih kurikuluma.

Osim klasičnih državnih aktera (Vlade, ministarstava, zavoda), ključni akteri su institucije koje su predlagale strateške promjene obrazovnog sustava. To je, prije svega, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (HAZU) koja je potakla procese promjena Deklaracijom o znanju, drugo je Nacionalno vijeće za konkurentnost (formirano na načelima partnerstva poduzetnika, države, znanstvenika), koje u prvi plan stavlja obrazovanje kao instrument stvaranja kompetitivne ekonomije. Deklaracija HAZU o znanju iz 2002. godine i Hrvatska temeljena na znanju i primjeni znanja iz 2004. godine, su postala polazište za sljedeće obrazovne promjene i podloga za uvođenje koncepta cjeloživotnog učenja (HAZU, 2004, str. 10). U 55 preporuka Nacionalnog vijeća za konkurentnost ključno je društvo znanja koje putem obrazovanja treba osigurati gospodarsku konkurentnost (NVK, 2003, str. 8-23). To je proces u kojem se diskurs Lisabonskog procesa (kompetitivnost i zapošljivost kao ključni obrazovni termini) bez posebnog propitivanja prenosi u nacionalne strategije. Zamjetna je slabija prisutnost i utjecaj stručnjaka kojima je uže područje znanstvenog rada obrazovanje i obrazovna politika. Naglašavanjem zapošljivosti sve prisutnije je uključivanje Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva

Krajem tog razdoblja započinje i jači utjecaj vanjskih aktera na promjene u samoj nacionalnoj politici. To je postupak *screeninga* u pretpristupnom procesu (kao politika uvjetovanja), i niz projekata za strukturne promjene (CARDS) (Žiljak, 2007). Upravo preko financijskih potpora EU u institucionalnim promjenama dolazi do novog pristupa i novih aktera. To se prije svega odnosi na osnivanje agencija kao dio procesa agencifikacije koji je zahvatio i Hrvatsku. Programi CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation programme*), ključni su financijski instrument utjecaja EU na politike u Jugositočnoj Europi te su od 2003. do 2009. godine značajni za sve institucionalne i programske promjene u strukovnom obrazovanju, kvalifikacijama, obrazovanju odraslih i djelomično visokom obrazovanju. (CARDS 2001-2004). U promjenama visokog obrazovanja od 2001. značajan je doprinos TEMPUS programa u usklađivanju programa visokog obrazovanja, osiguravanju kvalitete, internacionalizaciji i promjene zakonodavstva (MZOS, 2011).

Neke promjene prelaze okvir europskih inicijativa. Primjerice, katalozi znanja (iz 2004. godine) koji su definirani kao "...okvir koji razgraničuje sadržaje nastavnih predmeta, kao osnova za okvirne programe na državnoj razini...kao okvir za pisanje udžbenika, temelje za provjeru znanja...on je trebao biti orijentir za nastavnike, roditelje i učenike" (Strugar, 2012, str. 27)." Ovi katalozi su trebali biti ključni instrument obrazovnih promjena, a njihova osnovna ideja je prenesena u Hrvatski nacionalni obrazovni standarde (HNOS). U ovoj fazi dolazi do neslaganja obrazovnih stručnjaka i ključnih inicijatora HNOS-a, pri čemu sami državni akteri nedovoljno jasno definiraju provedbu ovog instrumenta obrazovnih promjena. Zbog toga je teret implementacijske primjene na školama i nastavnicima koje nastoje prilagoditi zahtjeve realnoj situaciji u školi i razredu (Strugar, 2012, str. 48).

U tom procesu nema direktnog nametanja od strane EU, ali se prenose obrasci obrazovnih modela (posebno u strukovnom i visokom obrazovanju) i izdašno financiraju institucionalne promjene te jačanje kapaciteta ključnih aktera na nacionalnoj razini. Provođiteljska razina je u tome daleko manje uključena od nacionalnih obrazovnih vlasti. Važnu ulogu su odigrali i strani konzultanti (ključni eksperti) koji su prenosili obrazovne modele i davali značenje promjenama koje se događaju. Njihovo sudjelovanje je u obrazovanju najčešće bilo vezano uz pretpristupne programe CARDS. Osim utjecaja aktera iz EU tu je značajan utjecaj epistemičkih zajednica putem kojih su se prenosili neki od ključnih razvojnih obrazovnih strategija, primjerice koncept cjeloživotnog učenja (Žiljak, 2008, str. 108). Stručnjaci koji su sudjelovali u projektima Vijeća Europe i UNESCO-a, prenosili su razumijevanje nekih od ključnih obrazovnih koncepata (cjeloživotno učenje, građansko obrazovanje, kvalifikacijski okvir) državnim akterima obrazovne politike (Žiljak, 2007a). Uz to su važni i globalni akteri poput UNESCO-a koji su djelovali ili posredno preko EU ili direktnim sudjelovanjem nacionalnih predstavnika ili OECD u provođenju PISA istraživanja.

U ovom razdoblju su potvrđeni nalazi koji ukazuju da su, osim institucionalnih promjena, važni i diskursi tj. kako akteri u obrazovnim promjenama razumiju i provode pojedine vladine odluke ili europske preporuke (Žiljak, 2008). Prostor koji je 1990-tih ispražnjen od idejne osnove prethodne države i socijalističkog sustava, ispunjen je osnovnim europskim idejama te dominantnim europskim diskursom kao kognitivnim sadržajem koji naliježe kao novi sloj na zatečenu institucionalnu strukturu Naime raskid sa bivšim sustavom u 1990-tim godinama je bio više usmjeren na kadrovske promjene nego na strateške institucionalne promjene.

3.2. Institucionalna izgradnja i implementacija promjena

Nakon 2005. godine započinje ono razdoblje europeizacijske faze kada se donosi većina odluka u vezi obrazovnih promjena. Osim samog priključivanja Bolonjskom procesu (2001.) sve ostale strategije, zakoni i podzakonski akti važni za promjenu obrazovne politike doneseni su u tom razdoblju. Većina tih odluka donese-

na je u promijenjenim političkim okolnostima, kad je nakon vladanja šesteročlane koalicije ponovno na vlasti HDZ sa svojim koalicijskim partnerima. Ali put koji je započeo 2000. godine nije prekinut (Koren i Baranović, 2009, str.113). To znači da zadržao osnovni smjer promjena u kojem je europska dimenzija čak dobila na značaju i intenzitetu, a ulazak u EU je postao jedan od prioritetnih političkih ciljeva. Zadržano je nasljeđe iz prethodne faze tj. na djelu je zadržavanje na započetom putu. Na efikasnost promjena utječe i politički te ekonomski kontekst. Različiti pristupi pojedinim reformskim potezima (npr. prijepor o reformi visokog obrazovanja unutar ključnih stručnjaka u vladajućim koalicijskim strankama) i sve složenija koordinacija ministarstava i Vlade te njezinih stručnih tijela, otežava definiranje strateških odluka u obrazovnoj politici i njihovu učinkovitu implementaciju. U uvjetima globalne i nacionalne gospodarske krize i sve slabije mogućnosti financiranja obrazovanja (ne samo na državnoj razini, nego i na podzastupljenoj razini ulaganja poduzeća ili pojedinaca), otežano je i provođenje promjena u obrazovanju.

Ključni programski dokumenti i zakonska rješenja iz ovog razdoblja su Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005. - 2010. (MZOS, 2005), Strategija razvoja sustava strukovnog obrazovanja u Republici Hrvatskoj 2008. – 2013, Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (2008.), Pravilnik o polaganju državne mature (2008), Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju Zakonom o strukovnom obrazovanju (2009.), Zakon o obrazovanju odraslih (2007), donesene su Polazne osnove Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira (2008.). Osnovane su ključne agencije: Agencija za strukovno obrazovanje (2005.), Agencija za obrazovanje odraslih (2006.), Agencija za mobilnost i programe EU (2007). Od 2006. godine u osnovne se škole uvodi Hrvatski nacionalni obrazovni standard (HNOS), ali je iste godine započeo i proces izrade nacionalnog kurikuluma (Strugar, 2012, str. 85). Gotovo dva desetljeća nakon što su najavljeni zakonom donose se Državni pedagoški standard osnovnoškolskog sustava odgoja i obrazovanja (2008. i 2010.) i Državni pedagoški standard srednjoškolskog sustava odgoja i obrazovanja (2008. i 2010.) koji će se implementirati postupno do 2022. godine.

U ovim promjenama je izrazito korištenje Europe kao argumenta ili legitimirajućeg instrumenta (Saurugger i Radaelli 2007.). Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005. - 2010. svoje ciljeve opravdava usklađivanjem s europskim i svjetskim trendovima, a implementaciju temelji na financiranju zajmom Svjetske banke (Plan je i uvjet za zajam) i pristupnim fondovima Europske unije (MZOS, 2005). Slikovit primjer je i prvi nacrt prijedloga Zakona o odgoju i obrazovanju iz 2008. godine koji naglašava strukturalnu, normativnu i sadržajnu prilagodbu Europskoj uniji. Taj pristup koji polazi od potrebe za prilagođavanjem je dio procesa europeizacije koji je prisutan i u drugim državama EU-a, te se domaće promjene mogu legitimirati potrebama za prilagođavanjem europskim standardima. Promjene se legitimiraju ekspertizama i usklađivanjem sa znanstvenim nalazima, pa i rasprava (primjerice o HNOS-u) ostaje dominantno unutar akademske zajednice, a provoditelji svoj rad

na obrazovnoj politici demonstriraju njezinom reinterpretacijom tijekom implementacije (u razredu).

Osnovni ciljevi su i dalje nereflektirani Lisabonski ciljevi (oni nisu predmet rasprava), pri čemu je osnovni diskurs društva znanja o kojem postoji samo jedan narativni obrazac (društvo znanja u kojem cjeloživotno učenje osigurava konkurentnost gospodarstva). Nema protunaracija, a socijalna dimenzija se kao problem pojavljuje tek krajem tog desetljeća. Najjači normativni impuls socijalnoj dimenziji je Zajedničkom memorandum Vlade RH i EK o socijalnom uključivanju Republike Hrvatske iz 2007. godine. Socijalna dimenzija ovdje znači da treba uključivati ranjive skupine, ali time nije dovedena u pitanje osnovna ideja obrazovanja kao strukovne pripreme za tržište rada. Lisabonski ciljevi se nakon 2010. godine transformiraju u novu program Europe 2020, a nacionalni ciljevi se u Smjernicama za strategiju odgoja obrazovanja znanosti i tehnologije još izrazitije prilagođuju europskim ciljevima (MZOS, 2012). Vlada i ključni akteri (Ministarstvo, HAZU, poslodavci) u Smjernicama naglasak stavljaju na obrazovanje povezano sa istraživanjem i inovacijama (MZOS, 2012). U ovom slučaju je Europa opet argument za te promjene. U ovom dokumentu iz 2012. godine spominje se prelazak na desetgodišnje obavezno obrazovanje, što je ideja koju nije uspjela realizirati koalicijska vlada na početku 2000-tih, a bio bi također oblik usklađivanja sa praksom drugih europskih država. Na taj način je najavljen najradikalnija obrazovna promjena u analiziranom razdoblju.

Krajem prvog desetljeća nakon 2000. godine dominantna je faza implementacije donesenih strateških promjena i odluka. Državna matura se uvodi 2010. godine, a novi nacionalni okvirni kurikulumi za predškolski odgoj i obrazovanje te opće obvezno i srednjoškolsko obrazovanje se donose 2010. i 2011. godine. Bolonjski proces mijenja sustav visokog obrazovanja prije promjene ostatka obrazovnog sustava te je prva generacija studenata studiranje započela po novim pravilima 2005/6. godine.

Državna matura je izazvala značajne sporove jer se od instrumenta evaluacije obrazovnog sustava pretvorila u klasifikacijski postupak za upis na fakultete. Državna matura je trebala zamijeniti razredbene ispite na visokim učilištima uz informatiziran način prijave na visoka učilišta koja pri rangiranju kandidata za upis vrednuju upravo rezultate ispita državne mature. Od provedenog koncepta se ograđuju i autori koncepta državne mature što sve upućuje da proces određivanja svrhe i načina provođenja državne mature nije dovršen. Prvi pokušaj uvođenja mature su zakočile učeničke demonstracije 2008. godine, a Bolonjski proces nailazi na otpor akademske zajednice i značajnije studentske proteste (2009. i 2010. godine) koji su bili dio šire pobune studenata ali i autohtoni izraz nezadovoljstva pozicijom visokog obrazovanja i mogućnostima studiranja (Horvat, Štiks, 2010). U oba slučaju akteri koji su se protivili implementaciji optužuju Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta

da su izvrgnuli osnovnu ideju i da provedba ne odgovara početnim analizama, dokumentima i ciljevima zbog kojih su ti procesi pokrenuti (Bezinović, 2009; Horvat, Štiks 2010, Bešker, 2011).

Kvalifikacijski okvir se podrazumijeva kao ključni instrument obrazovne politike. Izrađuje se kao poveznica hrvatskog obrazovnog sustava i europskog obrazovnog prostora, pri čemu bi prepoznatljivosti jasnoća kvalifikacija trebala biti prednost mobilnosti. No sama konceptualizacija kvalifikacijskog okvira je usmjerena uglavnom na europske aktere (objašnjenje *EQF Advisory Group* što je do sada napravljeno na zajedničkom zadatku), a uključivanje hrvatskih aktera je izrazitije u operacionalizaciji okvira i njegovih elemenata. Zbog toga ovaj proces europeizacije kvalifikacijskih okvira značajnije obilježava *downloading* modela i njegovu prilagodbu domaćim prilikama, nego kritičko preispitivanje od strane domaćih aktera.

Uz implementaciju krajem ovog razdoblja započinje i evaluacija te korekcija obrazovnih koncepata. U ovom slučaju radi se i o formalnoj i neformalnoj evaluaciji, u kojoj javnost donosi zaključke o uspješnosti obrazovne politike (Kustec Lipicer, 2012, str. 96). Razlozi korekcija mogu biti u političkim promjenama (nova vlada od kraja 2011. godine, nakon gotovo 20-godišnjeg vladanja HDZ-a), efektima implementacije obrazovnih promjena te promjenama na europskoj razini. Vanjska evaluacija u visokom obrazovanju je provedena 2008. i 2009. godini preko vanjskog vrednovanja 21 visokog učilišta i vrednovanja (reakreditacije) 17 visokih učilišta koja izvode studijske programe iz polja ekonomije, što dovelo u pitanje opstanak nekih visokih učilišta (nepostojanje potrebnih kadrovskih uvjeta za rada) ili problemi na nekim fakultetima zbog pretjeranih upisnih kvota i školarina (www.azvo.hr), uz to je provedeno i nekoliko istraživanja o efektima promjena u visokom obrazovanju u Institutu za razvoj obrazovanja.

No na same promjene obrazovne politike daleko više utječu transferirane europske ideje, promjene u financiranju ili strukturne promjene (nalozi) nego efekti evaluacije. Informiranje i podaci koji pokazuju stanje obrazovanja imaju daleko manji utjecaj na promjenu politika. U Hrvatskoj je PISA ispitivanje provedeno u dva ciklusa: 2006 i 2009, međutim objavljeni rezultati nisu proizveli nikakvu značajnu raspravu (nije bilo šoka, kao u Njemačkoj) niti u stručnoj niti u općoj javnosti. Podaci Eurobarometra, Eurostat-a ili drugi istraživački podaci o obrazovanju ne potiču sustavnu raspravu ili promjenu politike.

Ključni državni akteri sve više djeluju po modelu horizontalne koordinacije, pri čemu uz Ministarstvo znanosti obrazovanja i športa, sve važniju ulogu dobiva Ministarstvo rada i mirovinskog sustava te Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU. Time se potvrđuje instrumentalna funkcija obrazovanja: zapošljivost i ujednačen regionalni razvoj uz potporu EU fondova.

U ovom razdoblju nastaje većina današnjih obrazovnih agencija koje postaju jedan od ključnih aktera u provođenju obrazovnih politika. One se uklapaju u proces

agencifikacije, a nastaju kao direktni ishod pretpristupnih projekata (CARDS) za institucionalno jačanje Hrvatske s klasičnim argumentima agencifikacije kao povećanja efikasnosti sustava. Međutim obrazovne agencije dijele sudbinu ostalih agencija te je njihova javna percepcija nepovoljna jer se shvaćaju kao organizacije koje kompliciraju sustav s nejasnom odgovornošću, nedovoljno vidljivom ekspertizom. “Mediji se pitaju što agencije rade, s kojim su zadatkom osnovane, tko ih kontrolira.” (Musa, 2013). Krajem prošlog desetljeća započinje i proces de-agencifikacije, a kojeg obilježava pripajanje nekih agencija. U obrazovanju je to spajanje Agencije za strukovno obrazovanje i Agencije za obrazovanje odraslih (Musa, 2013).

Pojavljaju se novi akteri – učenici i studenti. Osim nacionalne, oni unose i globalnu dimenziju obrazovnih promjena. U ovom razdoblju se već jasno formuliraju različite naracije unutar diskursa društva znanja- osim zapošljivosti, javlja se pravičnost i dostupnost studiranja. Posebno kod aktera koji se odupiru promjenama naglasak je na socijalnim dimenzijama promjena (dostupnost obrazovanja, školarine, komercijalizacija obrazovanja).

Kao važni akteri prisutniji su i organizirani sveučilišni nastavnici. Rasprave oko promjene Zakona o visokom obrazovanju doveli su u sukob dio akademske zajednice i Ministarstvo, dio profesora (okupljenih u zasebni sindikat) i studente te akademsku zajednicu unutar sebe (Horvat i Štiks, 2010). Javljaju se različiti prijedlozi vezani za novi Zakon o visokom obrazovanju koji se prije svega odnose na strukturu studija i priznavanje kvalifikacijskih razina (Kurelić i Rodin, 2011). U takvim uvjetima višekratno se odlažu promjene zakona o visokom obrazovanju.

Implementacija pokazuje da osim ključnih političkih aktera na oblike provođenja na specifičan način utječu i krajnji provoditelji programa. Način kako oni razumiju i interpretiraju promjene često je ključan za same korisnike jer se provedbom europskih, preko nacionalnih odluka mijenja sadržaj osnovne ideje (primjer kvalifikacijski okvir, pismenost, cjeloživotno učenje) (Žiljak 2009). Primjena novih pravila prolazi kroz filter provoditeljskih razumijevanja kojim se modificiraju značenja (Bolonja, državna matura, kvalifikacijski okvir).

4. Zaključak

Promjena hrvatske obrazovne politike u proteklih dvadesetak godina bitno je obilježena s dva procesa: raskidom sa starim obrazovnim sustavom i europeizacijom. Promjene obrazovne politike u samostalnoj Hrvatskoj mogu se podijeliti u dvije osnovne faze. Prva faza obuhvaća 1990-te godine. Političke okolnosti obilježavaju ratne okolnosti stvaranja samostalne države i raskid sa dotadašnjim političkim uređenjem tijekom 1990-tih. Promjena se u tom razdoblju ne provode na temelju sustavnih programskih odrednica ili usvojenih strateških dokumenata. Cilj obra-

zovnih promjena je raskid sa socijalističkim obrazovnim modelom i ključnim socijalističkim ideološkim sadržajima, uz reafirmaciju nacionalnog identiteta i tradicionalnih vrijednosti. Sustav je mijenjan kombinacijom modernizacije i retradicionalizacije. U radu na obrazovnoj politici ključni su državni akteri i utjecaj vladajuće stranke, a utjecaj europskih aktera na obrazovnu politiku još nije dominantan. To je razdoblje prvobitnih promjena i nastojanja da se pojedinačnim intervencijama u pojedine dijelove sustava on isprazni od socijalističkih obilježja te formira drugačiji profil aktera u provedbi obrazovne politike.

Druga, europeizacijska faza, obilježena je procesom pristupanja i pridruživanja EU, dominantnim uplivom europskih inicijativa nakon 2000. godine. To naravno, ne isključuje druge nacionalne, subnacionalne ili globalne utjecaje. Izborni ciklusi nakon 2000. godine ne utječu značajnije na osnovni smjer obrazovnih promjena te se zadržava smjer započet 2000. godine. U takvom kontekstu se provode promjene obrazovne politike s novim polazištima i novim strateškim dokumentima koji se temelje na aktualnim europskim obrazovnim ciljevima.

Domaći obrazovni prostor ispunjavaju transferirani europski modeli kao izraz prikladne europeizirane obrazovne politike. Vremenski se podudaraju ključne promjene obrazovnih politika na nacionalnoj razini i nove strategije na europskoj razini, pa nacionalna politika preuzima europske ciljeve u ispražnjeni prostor domaće obrazovne politike. U tom razdoblju se, osim državnih strategija, otvaraju alternativni pristupi nacionalnoj obrazovnoj politici, koji se također pozivaju na europske ciljeve i modele.

Promjene u europeizacijskoj fazi su tek djelomično odgovor na političke zahtjeve u pretpristupnom postupku. Ti zahtjevi su pretočeni u Ugovor o pristupanju Europskoj uniji, pa se može prihvatiti da je to oblik harmoniziranja sukladno međunarodnom ugovoru. Međutim promjene prelaze obaveze sadržane u Ugovoru (i poštivanje *acquis communautaire*), pa je presudno nastojanje da se bude što sličniji ostalim europskim državama i u području obrazovanju gdje se to izričito ne traži. Prenose se europski ciljevi, koriste europska iskustava pri čemu se problemi nastoje riješiti dobrovoljnim transferom obrazovnih modela. Drugim riječima proces se događa kombinacijom politike uvjetovanja i socijalnog učenja (Schimmelfennig, 2012). Nakon 2000. godine na djelu su oba oblika djelovanja u procesu europeizacije: politika uvjetovanja i transnacionalni poticaji preko pretpristupnih programa te, drugi oblik, nastojanje da se djeluje prikladno (europski i moderno) uz učinke prijenosa tuđih iskustava i učenja na tuđim iskustvima (Schimmelfennig, 2012, str. 8). Procesu politika uključuju implementaciju i prve oblike formalne i neformalne evaluacije reformskih zahvata, koji doduše nemaju značajniji povratni utjecaj na provedbu politika.

Utjecajni su domaći državni i nedržavni akteri te akteri iz Europske unije. Broj i sadržaj aktera se tijekom 2000-tih godina značajno mijenja jer uz državnu strukturu,

proces agencifikacije, značajan utjecaj Europske unije, sudjeluju nevladine organizacije, akademske organizacije te učenici i studenti. Temeljni programski instrumenti promjene su katalogi znanja, HNOS, državna matura te, na kraju, nacionalni kvalifikacijski okvir. U Bolonjskom procesu to je, prije svega, strukturna promjena (primjerice razdvajanje preddiplomskog i diplomskog studija). Put započeo u razdoblju nakon 2000. godine određuje smjer daljnjih promjena do kraja ovog razdoblja.

U proteklih dvadesetak godina obrazovna politika je u specifičnim okolnostima raskinula veze za bivšim sustavom. Nakon toga su donesene odluke koje osiguravaju snažniji europski utjecaj i dugoročno određuju smjer nacionalne obrazovne politike, Ulaskom Hrvatske u EU otvara se novi ciklus potpunog sudjelovanja Hrvatske u EU, novi ciklus europeizacije i novi izazovi koje nose promjene na europskoj i nacionalnoj razini.

LITERATURA:

- Bešker, I. (2011). Hrvatsko javno visoko obrazovanje: umjesto strategije štrajkovi. *Slobodna Dalmacija*, 2/11/2011: 10-11.
- Bezinović, P. (2009). Državna matura kao zapreka pristupu visokom obrazovanju. *Revija za socijalnu politiku*, 16(2), 175-176.
- Birzea, C. (2008). Back To Europe and the Second Transition in Central Eastern Europe. *Orbis Scholae*, 2(2), 105-113.
- Cerych, L. (1997). Educational Reforms in Central and Eastern Europe: processes and outcomes (1). *European Journal of Education*, 32(1), 75-97.
- Collier, R. i Collier, D. (1991). Critical Junctures and Historical Legacies. U: *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 27-39.
- Ertl, H. (2006). European Union policies in education and training: the Lisbon agenda as a turning point? *Comparative Education*, 42(1), 5-27.
- European Commission (2011). *Croatia 2011 Progress Report*. {Com(2011) 666}
- Fullan, M. (2007). *The New Meaning of Educational Change* (Fourth Ed.). London: Routledge.
- Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization through conditionality in Central and Eastern Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Grubiša, D. (2006). Europeizacija politike: izgradnja kategorijalnog aparata europskih studija, *Anali Hrvatskog politološkog društva*; 2005(2), 129-145.
- Halász, G. (2007). From Deconstruction to Systemic Reform: Educational Transformation in Hungary. *Orbis Scholae*, 1(2), 45-79.
- HAZU (2004) *Deklaracija o znanju- Hrvatska temeljena na znanju i primjeni znanja*. Zagreb: HAZU.
- Horvat, S. i Štiks, I. (2010). *Pravo na pobunu: uvod u anatomiju građanskog otpora*. Zarešić: Fraktura.

- Howlett, M. (2013). The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539–555.
- Klapan, A., Pongrac, S., Lavrnja, I. (2001). *Andragoške teme*. Rijeka: vlastita naklada.
- Klemenović, J., Milutinović, J. (2002). Iskustva dosadašnjih reformi sistema vaspitanja i obrazovanja u našoj zemlji (I). *Pedagogija*, 40(4), 51–73.
- Koren, S. i Baranović, B. (2009). What kind of history education do we have after eighteen years of democracy in Croatia? Transition, intervention and history education politics (1990-2008). U: A. Dimou (ed.) *“Transition” and the Politics of History Education in Southeastern Europe*. Gottingen : V&E unipress, 2009., 91-140.
- Kurelić, Z. i Rodin, S. (2011). *Deset teza za reformu visokog obrazovanja*. <http://www.bank.hr/?ezid=73536>. /Skinuto 5.5.2012./
- Kustec-Lipicer, S. (2012). *Vrednovanje javnih politika*. Zagreb: Disput.
- Miliša, Z. (ur.) (2000). *Izvešće o hrvatskom školstvu*. Zagreb: Zavod za unapređivanje školstva, Ministarstvo prosvjete i športa.
- Mitter, W. (2003). A Decade of Transformation: Educational Policies in Central and Eastern Europe. *International Review of Education Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft–Revue Internationale de l’Education*, 49(1–2), 75–96.
- Musa, A. (2013). *Institucionalni i pravni okvir za dobro upravljanje u hrvatskim agencijama*. Zagreb: Gong.
- MZOS (2005). *Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja 2005. - 2010*. Zagreb: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.
- MZOS (2011). *Tempus*. <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=1982> /Skinuto: 5.5.2012./
- MZOS (2012). *Smjernice za strategiju odgoja obrazovanja znanosti i tehnologije*. Zagreb: Povjerenstvo za izradu smjernica za strategiju odgoja, obrazovanja, znanosti i tehnologije.
- NVK (2003). *55 preporuka za povećanje konkurentnosti Hrvatske*. Zagreb: Nacionalno vijeće za konkurentnost.
- Pastuović, N. (1996). Upravljanje i reformiranje obrazovnih sustava: osvrt na reforme u postkomunističkim zemljama. *Društvena istraživanja*, 5(21), 39-58.
- Pastuović, N. (2012). *Obrazovanje i razvoj: kako obrazovanje razvija ljude i mijenja društvo, a kako društvo djeluje na obrazovanje*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.
- Pépin, L. (2007). The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education*, 42(1), 121-132.
- Petak, Z. (2007). Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: M. Kasapović (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb. Fakultet političkih znanosti, 187-215.
- Petković, K. (2010). Pogovor. U: Michael Hill, *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 323-333.
- Program pomoćničkog ispita za zanimanje staklar (Narodne novine, broj 86/96)
- Radaelli, C. M. (2006) ‘Europeanization: Solution or Problem?’ U: M. Cini and A.K. Bourne (eds) *Palgrave Advances in European Union Studies*. Basingstoke: Palgrave, 56-76.

- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* (2nd edition). Boulder, CO: Westview Press.
- Saurugger, S. i Radaelli, C. M. (2008). The Europeanization of Public Policies: Introduction. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(3), 213-219.
- Schimmelfennig, F. (2012). Europeanization beyond Europe. *Living Reviews in European Governance*, 7(1). <http://www.livingreviews.org/lreg-2012-1> /Skinuto 5.5.2012./
- Silova, I. (2002). Returning to Europe: The Use of External References in Reconceptualizing Minority Education in Post-Soviet Latvia. U: António Nóvoa, Martin Lawn (ed.). *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space*. Kluwer Academic Publishers, New York, Boston, Dordrecht, London, 87-108.
- Strugar, V. (2007). Politika obrazovanja i promjene odgojno-obrazovne djelatnosti. U: Previšić, V., Šoljan, N., Horvatić, N. (ur.) *Pedagogija prema cjeloživotnom obrazovanju i društvu znanja*. Zagreb: Hrvatsko pedagoško društvo, 395-410.
- Strugar, V. (2012). *Znanje, obrazovni standardi, kurikulum : teorijsko-kritički pristup obrazovnoj politici u Hrvatskoj*. Zagreb: Školske novine.
- The Treaty on European Union (Treaty on Maastricht)* (1992) TEU, 92/C 191/01, OJ C 191 of 29.7.1992.
- Tuđman, F. (1990) *Govor u Saboru 30. svibnja 1990*. <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=1765&sec=444> /Skinuto 5.5.2012./
- Tyack, D. i Cuban, L. (1996). *Tinkering toward utopia: A century of public school reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Žiljak, T. (2005). Politike cjeloživotnog učenja u Europskoj uniji i Hrvatskoj. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 1(2004), 225-243.
- Žiljak, T. (2007). Izazovi i koristi CARDS projekta za strukovno obrazovanje odraslih (europizacija na djelu). *Andragoški glasnik*, 11(1), 15-22.
- Žiljak, T. (2007a). Europski okvir za nacionalne obrazovne politike. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 2006 3(1), 261-28.
- Žiljak, T. (2008). Lost in Translation: Discursive Obstacles in Educational Policy Transfers. *Croatian Political Science Review*, 5(45), 91-113.

TWO PHASES OF EDUCATIONAL POLICY IN CROATIA AFTER THE YEAR 1990

Tihomir Žiljak

Abstract: *The author has been describing phases of educational policies in Croatia since 1990. He has divided two decades in two basic phases: (1) Phase of decomposition of inherited system and non-systematic changes in 1990s and (2) Phase of discussions, changes and strategy implementation within the Europeanization process after 2000. He has based differentiation criteria on Howlett's elements of successfulness of public policies (programmes, policy processes and political circumstances). In each phase basic political circumstances, programme objectives, actors, instruments and ways of implementation of specific policies have been analysed. Author has reached a conclusion that objectives on the European level and objectives of Croatian educational policies have been changing in parallel and that double critical juncture has occurred. Within the European educational policy mainstreaming of educational policies has taken place, with the construction of a knowledge society through lifelong learning as a priority. In Croatia the field of education, emptied from the socialist system of values and objectives, has been filled with new European objectives and models. Author has reached a conclusion that two forms of activities have been taking place within the Europeanization process: changes under the pressure of conditioning policy, transnational incitements and pre-accession programmes; and the other form, efforts to act appropriately (in European, modern manner) with the impacts of socialization, imitation, use of experience of others.*

Key words: *educational policy, Croatia, Europeanization, changes*