

KOMPARATIVNI PRIKAZ OBRAZOVNE POLITIKE I POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA U HRVATSKOJ

Mihaela Boltižar*

Sadržaj

Ova podnacionalna komparacija vrsta je studije slučaja koja uspoređuje instrumente javnih politika, konkretno politiku zapošljavanja te obrazovnu politiku na razini Republike Hrvatske. U radu su korištena dva već dobro poznata teorijska koncepta s područja javnih politika, a to su Lowijeva tipologija te „NATO“ shema autora C. Hooda. Potonja je bila i temelj prema kojemu je rađena analiza, tako što su se Vladini dokumenti kvalitativnom analizom kodirali prema kategorijama „NATO“ sheme. Na isti način analizirana su i dva intervjua sa stručnjacima iz dviju navedenih politika. Krajnji rezultat istraživanja daje okvirne podatke o zastupljenosti instrumenata javnih politika u obrazovnoj te politici zapošljavanja Republike Hrvatske. Kombiniranjem Lowijeve tipologije i ovih rezultata dolazimo do zaključka kako se u politici zapošljavanja najčešće koriste instrumenti informacije, a u politici obrazovanja riječ je o instrumentima ovlasti, što se ne poklapa s pretpostavkom da će najčešće korišteni instrumenti biti oni iz skupine organizacije. U usporedbi s europskim trendovima u stvaranju javnih politika, prema rezultatima ovog istraživanja, Hrvatska se kreće u drugom smjeru, barem ako je suditi prema odabiru instrumenata ovih politika. Kako su upravo ova dva područja od bitnijih za daljnji rast i razvoj države, ostaje vidjeti hoće li nas „krivi“ odabiri odvesti u dobrom smjeru. No svakako bi ovo istraživanje svojim saznanjima moglo poslužiti kao svojevrsna početna točka za dublje analize instrumenata hrvatskih javnih politika.

Ključne riječi: obrazovna politika, politika zapošljavanja, komparativne javne politike, NATO shema, instrumenti

.....
*Mihaela Boltižar, studentica četvrte godine preddiplomskog studija politologije na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Kontakt: mboltizar13@gmail.com

Uvod

Promatrajući trenutno stanje u Hrvatskoj nemoguće je ne primijetiti oko kojih se tema vode stalne rasprave u društvu. I u saborskim klupama i u medijima problem zapošljavanja (posebno mladih) i reforma obrazovanja gotovo su stalno na „dnevnome redu“. Ovaj rad bavi se sinkronijskom binarnom usporedbom upravo tih dviju javnih politika, obrazovne politike i politike zapošljavanja, i to na nacionalnoj razini Republike Hrvatske. Puno su češće usporedbe jednakih politika između država, no izučavanje formiranja i kompariranje različitih politika unutar jedne države, pogotovo Hrvatske, tek su u povojima. Pitanje na koje želim odgovoriti ovim radom jest koji se instrumenti koriste u ovim dvjema politikama. Pretpostavka je da će politike koje spadaju u istu grupu, u ovom slučaju socijalne politike, imati sličnije instrumente. Postoji potreba za analizom upravo instrumenata javnih politika, a Žiljak posebno ističe obrazovnu politiku jer „u Hrvatskoj nema analiza ili cjelovitog prikaza instrumenata u obrazovnim politikama“ (Žiljak, 2016: 31). Ovaj način komparacije mogao bi biti koristan u daljnjim istraživanjima zbog toga što će se ova kvalitativna analiza moći povezati s nekim drugim kvantitativnim, te eventualno voditi prema odgovoru na neka nova pitanja. Jedno od tih pitanja moglo bi biti, primjerice, koji instrumenti javnih politika u Hrvatskoj najbolje utječu na ostvarenje ciljeva politike.

Svaka od navedenih politika dio je određenog ministarstva koje se uz navedeno bavi i drugim djelatnostima. Tako je obrazovna politika u Hrvatskoj u nadležnosti Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa, dok je politika zapošljavanja pod ovlašću Ministarstva rada i mirovinskog sustava. Doduše, kada govorim o politici zapošljavanja, nešto je kompliciranije odrediti njene granice i svrstati ju u neku od skupina politika. Prema Petek (Petek i Petković ur, 2014: 125), politika zapošljavanja pripada skupini ekonomskih politika, baš kao i prema Compstonu (2004: 2). To zaista i zvuči logično jer, kada je riječ o zapošljavanju, kao prvotni cilj istoga gotovo svi navode zaradu. No Vlado Puljiz u svoj zbornik *Socijalna politika Hrvatske* (2008) uvrštava i tekst *Politika zapošljavanja i nezaposlenost* autora Tea Matkovića. Stoga je politiku zapošljavanja moguće uvrstiti i u socijalne, a ne samo u ekonomske politike. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava bavi se čitavim procesom radnog vijeka osobe – od zapošljavanja, mjera za poticanje zapošljavanja, preko odnosa radnika i poslodavca, zaštite na radu, pa sve do reguliranja mirovinskog statusa. Jedna od ovlasti ovog ministarstva također je i usklađivanje obrazovanja s potrebama tržišta rada (Mrms.hr, 2017).

Druga politika koja je u središtu ovog istraživanja jest politika obrazovanja. Ta je politika u Hrvatskoj, a i u zemljama o kojima piše Compston (Njemačka, Francuska,

Velika Britanija), svrstana u kategoriju socijalnih javnih politika (Compston, 2004: 2) Leksikografski zavod Miroslava Krležje obrazovnu politiku određuje kao „pedagošku disciplinu koja se empirijski, analitički i normativno bavi strategijom razvoja odgoja, obrazovanja i školovanja u nekom području; dio javne politike kojom se u društvu uređuje strategija razvoja obrazovanja s gledišta prioriteta ukupnoga društvenog razvoja“ (Enciklopedija.hr, 2016).

Dakle, ona obuhvaća sve razine odgoja i obrazovanja – od vrtića, preko osnovnih i srednjih škola pa sve do institucija visokog obrazovanja. U istraživanju instrumenata ovih dviju politika koristit će mi shema C. Hooda koju on prema početnim slovima vrste instrumenata (eng. *nodality, authority, treasure, organization*) naziva „NATO“ shemom (Hood, 2007: 5). O toj klasifikaciji i instrumentima govorit ću u prvom dijelu rada u opisu teorijskog okvira. Također će mi koristiti i Lowijeva tipologija javnih politika (Petek i Petković ur, 2014: 159). Kvalitativnom analizom sadržaja pokušat ću saznati koji se instrumenti koriste u politici zapošljavanja i obrazovnoj politici. Pri tome će mi pomoći većinom primarni i tercijarni izvori podataka (Burnham i dr., 2006: 177-179). Najbitniji dio ovoga rada zasigurno su kodiranje dokumenata Vlade i dva provedena intervjua (primarni izvori), o čemu će biti riječi u metodološkom dijelu. Nakon toga slijedit će rezultati analize te zaključak.

Teorijski i metodološki okvir istraživanja

Komparativne javne politike vrsta su studija politika koje se bave uočavanjem sličnosti i razlika ili istih politika u različitim zemljama/regijama ili pak različitim javnih politika u jednoj državi (Petek i Petković ur, 2014: 102). Takav način usporedbe politika donosi mnogo koristi. Komparacija među državama tako može pomoći u prenošenju uspješnog modela javnih politika iz jedne države u drugu. Hague i Harrop tvrde kako komparacija zapravo ima četiri prednosti: omogućuje kontekstualiziranje spoznaja, unapređenje klasifikacija, formuliranje i testiranje hipoteza te predviđanje mogućih događaja i poteza (Burnham i sur, 2006: 71). Kako navodi Petak (2002) u svojem članku, mnogi autori do sada su „zamjerali“ komparativnim analizama javnih politika to što se većinom baziraju na analizi troškova, odnosno isključivo na ekonomskom aspektu javnih politika. Upravo zato, s ciljem odmaka od klasičnih analiza, odlučila sam ispitati sličnosti i razlike pri odabiru instrumenata za formiranje obrazovne politike i politike zapošljavanja.

Istraživanja koja se bave komparacijom mogu biti kvantitativna ili kvalitativna (Burnham i sur, 2006: 61). Ova analiza sadržaja neće se bazirati samo na statističkim metodama, stoga ću reći da je riječ o kvalitativnoj analizi. Cilj je istraživanja, kao

što sam već navela, saznati koji se to instrumenti koriste u ovim dvjema politikama, pa nije loše ponoviti što su to uopće instrumenti javnih politika. Petak kaže da su instrumenti zapravo „tehnički izraz za oruđa politike koja su nužna za ostvarivanje ciljeva javnih politika“ (Petak, 2009: 287). Dakle, sve ono čime se vlast koristi kako bi provela određenu politiku, od raznih regulativa, preko financijske podrške pa sve do informativnih kampanja.

Prema Lowijevoj tipologiji javnih politika (Petek i Petković, 2014: 159) koja razlikuje javne politike prema kriteriju troškova i koristi, svrstala bih obje ove politike u redistributivne. To su one politike kojima su i troškovi i koristi široko raspodijeljeni. Naime, Lowijeva tipologija „križa“ troškove i koristi javnih politika kako bi odredila četiri moguća tipa. Pri tome se troškovi odnose na instrumente, dok su koristi zapravo zadani ciljevi javnih politika. Prvi bi tip bile *regulativne politike*, u kojima su koristi usko koncentrirane, jednako kao i troškovi (dakle, koriste se instrumenti temeljeni na ovlastima i informacijama). *Konstitutivne su politike* one u kojima su koristi široko raspoređene, dok su troškovi i dalje usko koncentrirani, što znači da su i dalje u uporabi najviše regulative i informacije. Treći su tip *distributivne politike*. U njima su glavni instrumenti financije i organizacija, što znači da su troškovi široko raspodijeljeni, dok su koristi usko koncentrirane. I zadnji, autorici najzanimljiviji tip, jesu *redistributivne politike*, u kojima su i troškovi i koristi široko raspodijeljeni (Petek, 2014: 366-367). No, ta tipologija ne govori baš mnogo o instrumentima te će ona biti samo pomoćna odrednica, odnosno vrsta konceptualnog okvira u ovom istraživanju.

Uvelike korisnija u ovoj analizi bit će već spomenuta i vrlo poznata „NATO“ taksonomija autora C. Hooda koja prikazuje vrste instrumenata javnih politika. On prikazuje četiri skupine instrumenata, a to su: informacije (eng. *nodality*), ovlasti (eng. *authority*), financiranje (eng. *treasure*) i organizacija (eng. *organization*). Ti instrumenti koriste se u provedbi javnih politika. Tako, na primjer, u instrumente organizacije spadaju kampanje pomoću kojih se promiče neka politika. Uz kampanje, tu su i instrumenti poput edukacije, oglašavanja ili istraživanja. Ovlasti možemo smatrati „pravnim“ instrumentima jer „proizlaze iz pravnog autoriteta vlasti“ (Petek i Petković ur, 2014: 81). U njih se ubrajaju instrumenti kao što su regulative, kvote, licenciranja i slično. Treća su skupina instrumenti bazirani na financijskim resursima, kao što su oporezivanje, dotacije, zajmovi ili financiranja programa. Njihova je svrha financiranje ili uskraćivanje financija za određenu mjeru politike. Posljednja skupina instrumenata odnosi se na one instrumente koji se bave organizacijskim dijelom, a tu pripadaju javna poduzeća, agencije te birokracija (Petek i Petković ur, 2014: 75). Svaka se od tih skupina dijeli na procesne i sadržajne instrumente, pri čemu su procesni oni koji „izravno utječu na postizanje ciljeva neke politike“, dok sadržajni utječu „na sam

proces stvaranja politika“ (Petek i Petković ur, 2014: 75). Meni su u analizi potrebni samo sadržajni instrumenti jer je cilj rada usporedba instrumenata, a ne procesa stvaranja.

Za komparaciju ovih dviju politika analizirala sam dijelove službenih dokumenata nadležnih ministarstava, te sam provela dva anonimna intervjua s akademskim stručnjacima koji se bave pitanjima politike obrazovanja i politike zapošljavanja. Navedeni intervjui trebali bi pomoći u sagledavanju obiju politika iz drugog kuta gledišta, odnosno sa stajališta eksperata koji nisu izravno sudjelovali u izradi spomenutih dokumenata. Svakom ispitaniku postavljeno je deset pitanja¹, u polustrukturiranom obliku kako bi im bilo omogućeno da dodaju neke pojedinosti o politici koje nisam predvidjela kod sastavljanja protokola za intervju. Oba ispitanika stručnjaci su za pojedinu politiku i zaposlenici sveučilišta. Odabrani su nakon proučavanja materijala vezanih za politiku zapošljavanja te obrazovnu politiku. Uvidom u važnije i poznatije radove koji se bave ovim temama vidljivo je da su obje osobe više puta bili autori ili suautori bitnih radova. Također, iz njihovih biografija i položaja u akademskoj zajednici moglo se zaključiti kako su kompetentni govoriti o temi kojom se bavi ovaj rad. Transkripti provedenih intervjua dostupni su na zahtjev.

Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije iz 2014. godine pod nazivom *Nove boje znanja* poslužila je kao bazni dokument za iščitavanje instrumenata obrazovne politike. Ta strategija izabrana je zbog toga što ocrtava glavne ciljeve obrazovne politike za razdoblje od 2015. do 2017. godine, a preko tih ciljeva mogu implicitno doći do instrumenata koji će se koristiti za njihovo ostvarivanje. Za politiku zapošljavanja koristila sam *Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2017. godine*. Kako je usporedba sinkronijska, važno je da se oba dokumenta odnose na isti vremenski period i da su stvarana u isto vrijeme, tako da je oba dokumenta formirala ista Vlada. Potonji dokument vrlo je sistematičan za proučavanje jer eksplicitno navodi intervencije koje treba poduzeti kako bi se ostvario neki cilj, što je izravni pokazatelj instrumenata koji se koriste u provedbi politike.

Ni jedan od ovih dvaju dokumenata nije u cijelosti analiziran, već je uzorkovanjem teksta odlučeno koji će dijelovi biti proučavani. Iz *Novih boja znanja* izdvojeno je 76 od ukupno 264 stranice. Iz svakog poglavlja koje se odnosi na pojedine faze obrazovanja (cjeloživotno obrazovanje; rani i predškolski, osnovnoškolski i srednjoškolski odgoj i obrazovanje; visoko obrazovanje; obrazovanje odraslih) izdvojen je dio teksta za analizu, dok je dio o znanosti i tehnologiji te o smjernicama izostavljen zbog toga što je cilj rada proučiti samo obrazovanje. Kod politike zapošljavanja uzorkovanje teksta bilo

.....
¹ Protokol intervjua i transkripti dostupni na zahtjev

je bitno lakše, jer je sam dokument konstruiran tako da se iz sadržaja može ocijeniti koji će dio biti najpotrebniji za analizu. To je dio Smjernica koji obuhvaća Intervencije politike tržišta rada i Tablicu intervencija. Uz to, u analizu ulazi i poglavlje pod nazivom Intervencije politike tržišta rada koje provodi HZZ te Intervencije politike tržišta rada koje provodi HZZ, a koje ne spadaju u aktivnu politiku zapošljavanja u užem smislu, ali utječu na tržište rada. Riječ je o dijelu od 73 stranice od ukupno 141, koliko broji cijeli dokument.

Shema kodiranja

Već je spomenuto da je glavna okosnica ovog istraživanja Hoodova „NATO“ shema instrumenata javnih politika. Tablica instrumenata koju u Pojmovniku javnih politika prikazuju Kekez Koštro i Petak (Petek i Petković ur, 2014: 74), a objašnjena je u teorijskom dijelu ovog rada, djelomično je izmijenjena, no ne toliko da bih ovaj model nazvala hibridnim, tako da slobodno mogu reći da je postupkom dedukcije došlo do razvoja sheme kodiranja. Nakon testnog kodiranja (10% ukupnog materijala), tablica je prilagođena istraživanju (v. Tablicu 1). Glavni kodovi u shemi jednaki su kao i kod „NATO“ sheme, a to su: informacije (eng. nodality), ovlasti (eng. authority), financiranje (eng. treasure) i organizacija (eng. organization). Kao što sam već napomenula, podjelu instrumenata na sadržajne i procesne zanemarila sam jer je za moje istraživanje bilo dovoljno obratiti pozornost samo na sadržajne instrumente.

Segmentiranjem dokumenata i intervjuja dobivene su jedinice kodiranja koje nisu nužno iste dužine jer su odabrane prema tematskom kriteriju. Svaka jedinica može biti pridružena u više kodova, no u samo jedan podkod unutar svakog koda. Na primjer, jedinica „povećanje broja savjetodavnih službi, njihovo kvalitetnije djelovanje i (za) organiziranje mreže“ može biti uvrštena u kod *informacije* (podkod *savjetovanje*) te istovremeno u kod *organizacija* (podkod *prenošenje ovlasti nedržavnim tijelima*). Cijela tablica kodiranja s podacima koji su se kodirali tijekom istraživanja dostupna je na zahtjev.

Tablica 1. – Shema kodiranja

KOD	PODKOD
A) NODALITY (informacije)	1) obrazovanje 2) savjetovanje 3) osposobljavanje 4) oglašavanje 5) kampanja 6) istraživanja i izvještaji
B) AUTHORITY (ovlasti)	1) standardi 2) samoregulacija 3) licenciranje 4) kvote
C) TREASURE (financiranje)	1) potpore i poticaji 2) porezne olakšice 3) donacije 4) kreditiranje
D) ORGANIZATION (organizacija)	1) izravno davanje usluga 2) spuštanje na nižu razinu vlasti 3) prenošenje ovlasti nedržavnim tijelima

Izvor: Kekez Koštro i Petak, u: Petek i Petković ur, 2014: 74; prilagodila autorica

Pojašnjenje kodova

Kod informacije sadrži šest podkodova i smatram da je potrebno predočiti njihove razlike kako bi bilo jasnije po kojem su kriteriju jedinice kodiranja svrstavane u podkodove. Najslbliži su pojmovi obrazovanje i osposobljavanje, jer u suštini mogu predstavljati istu aktivnost, no u ovom slučaju pod obrazovanjem smatra se vid prenošenja znanja na druge osobe (doškolovanjem, tečajevima i sl.). Anić u svom rječniku kaže kako je obrazovanje „rezultat procesa stjecanja znanja“ (Anić, 1998: 625), a obrazovati nekoga značilo bi „pružiti kome naobrazbu; školovati“ (Anić, 1998: 625). S druge strane, osposobljavanje bi prema istom autoru značilo „učiniti koga sposobnim za obavljanje kakva posla“ (Anić, 1998: 704). Dakle, mogu pretpostaviti kako se obrazovanje više odnosi na prenošenje teorijskog znanja, a osposobljavanje na neki vid primjene znanja u praksi. Zbog pojednostavljenja, te da ne bi došlo do zabune u određivanju značenja, u podkod osposobljavanje svrstavani su oni dijelovi (jedinice kodiranja) u kojima se izričito spominje pojam osposobljavanja. Jedinice koje su bile granične između ovih dvaju pojmova, a u kojima se ne spominje osposobljavanje, stavljene su u podkod obrazovanje. Savjetovanje se odnosi na traženje tuđeg mišljenja ili preporuke o nekom pitanju (npr. savjetovati nezaposlenu osobu gdje može predati

molbu za posao). Oglašavanje je jednokratno javno objavljivanje nekih informacija, poput oglasa za radno mjesto, dok je kampanja „povremen intenzivan rad vezan uz neki rok radi ostvarenja kakvog važnog cilja“ (Hjp.znanje.hr, 2017a). Posljednji su podkod istraživanja i izvještaji u koje ubrajamo razne analize, istraživanja o provedbi politika, izvještaje poput redovitih godišnjih izvješća o stanju zapošljavanja koje izdaje HZZ i tako dalje.

Govorim li o kodu ovlasti, tada mislim na instrumente koji „proizlaze iz pravnog autoriteta vlasti – iz prava na donošenje i provođenje zakona i drugih propisa“ (Petek i Petković ur, 2014: 81). Najrazumljiviji su podkod kvote koje su „razmjern dio, iznos ili količina, koji otpada na članove pojedinog društva, organizacije i sl.“ (Hjp.znanje.hr, 2017b). To su uvođenje kvota za upis stranih studenata. Kvotama blizak podkod su i standardi koje bih definirala kao „skup široko prihvaćenih tehničkih odredbi, protokola i konvencija“ (Hjp.znanje.hr, 2017c). No, kada je riječ o preostalim dvama pojmovima razlikovanje je malo teže te je stoga preuzeta ova definicija samoregulacije: „vlast dopušta nedržavnim akterima da sami uredi svoje djelovanje“ (Petek i Petković ur, 2014: 81). Licenciranje je definirano kao „dopuštanje, odobrenje, dozvola na pravo uvoza i izvoza robe; ovlaštenje za korištenje tuđeg zaštićenog prava“ (Hjp.znanje.hr, 2017d).

Financijski instrumenti relativno su jasni sami po sebi, no nije ih uzgred opisati. Potpore i poticaji financijska su subvencija koju država daje pojedincu, organizaciji ili javnoj ustanovi kako bi potakla neku aktivnost ili pomogla u određenim situacijama (npr. naknada za nezaposlene). Porezne olakšice odnose se na smanjivanje ili potpuno ukidanje poreza nekom poreznom obvezniku kako bi mu se pomoglo ili potaklo neko pozitivno ponašanje. Uzet ću za primjer smanjenje poreza nekoj firmi koja zapošljava starije od 50 godina, jer na taj način pomaže u zapošljavanju jedne skupine teško zapošljivih građana. Posljednji su financijski instrument u ovoj prilagođenoj shemi donacije, odnosno bespovratna sredstva kojima država potpomaže neki cilj (npr. donacija računala ili novca za kupnju računala u školama). Glavna razlika između donacija te potpora i poticaja jest u tome što se za donacije ne očekuje nikakva protučinidba i u većini slučajeva one su bespovratne.

Posljednji kod sheme kodiranja odnosi se na organizaciju, gdje razlikujem tri podkoda. Prvi je izravno davanje usluga, što podrazumijeva djelovanje tijela javnih vlasti kao što je HZZ ili javnih poduzeća kao što je ZET. Drugi instrument kojim se država služi jest spuštanje na nižu razinu vlasti, što znači da se prava za upravljanje određenim resorom i donošenje odluka daju lokalnim i regionalnim samoupravama. Uzmimo za primjer organizaciju javnih radova. Treća je mogućnost prenošenje ovlasti nedržavnim tijelima, što se odnosi na „podugovaranje usluga putem javno- privatnog partnerstva ili

Rezultati analize i interpretacija rezultata

prenošenje nekog zadatka vlasti na organizacije civilnog društva“ (Petek i Petković ur, 2014: 79). Uspoređujući broj pojavljivanja pojedinih kodova u kodiranom materijalu, dolazim do zaključka da su sve vrste instrumenata zastupljene u objema politikama. Politika zapošljavanja obiluje instrumentima iz skupine informacija. Posebice se ističu instrumenti obrazovanje i savjetovanje, dok je oglašavanje i kampanja vrlo malo. Nešto više od četvrtine čine instrumenti koji pripadaju podkodu istraživanja i izvještaji. Slijede ih instrumenti iz skupine financija u kojima dominiraju potpore i poticaji. Podjednako su korišteni krediti, donacije te porezne olakšice. S jednakim udjelom u korištenju na trećem su mjestu instrumenti pod kodom ovlasti te skupina instrumenata organizacije.

Kod obrazovne politike najzastupljenija je kategorija ovlasti, a u njoj prevagu po broju jedinica odnose standardi. Oni su u kodiranom materijalu bili najzastupljeniji, dok se konkretno kvote spominju samo jednom. Informacije su sljedeća skupina instrumenata prema pojavljivanju u obrazovnoj politici. Podkod koji se posebno ističe jest obrazovanje. Financijski instrumenti imaju donekle sličnu razinu pojavljivanja, tek ih je nešto manje od informacijskih, i isto kao i kod financija u politici zapošljavanja, najčešći su instrumenti koji su uvršteni u podkod potpore i poticaji. Jednako kao i kod druge javne politike, instrumenti organizacije su na zadnjem mjestu prema korištenju.

Govoreći o klasifikaciji T. Lowija, Petek tvrdi da je „polazišna pretpostavka da se sve socijalne politike kreiraju u sklopu specifičnog obrasca redistributivnih javnih politika“ (2014: 362). Ovdje ću se poslužiti kombinacijom Lowijevih i Hoodovih shema kako bih utvrdila koliko se distribucija instrumenata ovih javnih politika podudara s očekivanim. Naime, spomenula sam već da su troškovi kod redistributivnih politika široko raspodijeljeni. Upravo ti troškovi u Lowijevoj tipologiji označavaju instrumente politika. Redistribucija „je dominantno oslonjena na središnju državnu upravu te javne usluge koje se isporučuju kroz široki javni sektor“ (Petek, 2014: 367), što potvrđuje moju tezu iz početnog dijela istraživanja u kojemu sam navela da obje istraživane politike pripadaju upravo u redistributivne. Kako navodi Petek (2014: 367), redistributivne politike uvelike se koriste instrumentima utemeljenima na organizaciji. To ovo istraživanje opovrgava. Naime, i kod jedne i kod druge politike prema obrađenom uzorku vrste instrumenata koje pripadaju organizaciji na zadnjem su mjestu. Ovdje dolazi do lagane diskrepancije između moje pretpostavke i dosadašnjih teorijskih nalaza. Na tragu toga, postavila sam pitanje intervjuiranoj osobi s područja obrazovne politike misli li da se često spominjanje standarda u Vladinoj strategiji obrazovanja odnosi na instrumente ovlasti ili organizacije. Ispitanik je odgovorio kako smatra da donošenje određenog standarda ili zakona zapravo prvenstveno ovisi o promjenama u organizacijskom sustavu vlasti. „Meni se čini da su te organizacijske promjene važne. Čitavo moje iskustvo pokazuje da država upravlja promjenama u organizaciji“ (Intervju 2, 2017).

No, mišljenja sam da se ne mogu svi navodi u strategiji obrazovanja te smjernicama u zapošljavanju deklarirati kao organizacijske promjene. Jedinice poput „svaki odobreni standard kvalifikacije, putem skupova ishoda učenja, treba biti usklađen s odgovarajućim standardima zanimanja“ ili „razvoj sustava za vrednovanje i priznavanje neformalnog i informalnog učenja“ kodirane su kao neki određeni standard, a ne kao promjena u organizacijskom sustavu. To što „razvoj sustava za vrednovanje i priznavanje neformalnog i informalnog učenja“ zahtijeva osnivanje nekog posebnog tijela na razini države koje će se time baviti nije uzimano u obzir jer su podaci iščitavani izravno iz strategije/smjernica, a ondje se osnivanje takvog tijela uz ovu mjeru ne navodi eksplicitno. U želji da se ne skače pred rudo i da se ne iznose moguće pretpostavke bez pisanog dokaza, takve jedinice smatrane su uvođenjem standarda, odnosno korištenjem instrumenata ovlasti.

Najviše instrumenata u politici zapošljavanja koristi se iz skupine informacija. Ispitanik kojeg se intervjuiralo vezano za politiku zapošljavanja povezo je informacije s drugom po pojavnosti skupinom u ovoj politici, a to su financije. „Europsko financiranje tražilo je dosta institucionalnog učenja, na teži način najčešće. Kada se promijenio režim savjetovanja opet je trebalo proučiti kako to formirati. Znači u svakoj od tih promjena bio je organiziran određeni trening i edukacije“ (Intervju 1, 2017). Dakle, financijski instrumenti utjecali su na povećanje korištenja instrumenata informacija, i to najviše u vidu obrazovanja ili osposobljavanja. No, korištenje nekih financijskih instrumenata može biti upitno ako govorimo o upravljačkim alatima države. Naime, kao što je i drugi ispitanik napomenuo (Intervju 2, 2017), često se država odlučuje na ulaganje financijskih sredstava u određene segmente, no to nije alokacija državnih sredstava, već potpora Europske unije, ostvarena projektnim prijavama (što se u dokumentima često može vidjeti kao „projektno financiranje“).

Nameće se zaključak kako je upravo zbog europskog financiranja broj jedinica potpore i poticaji mnogostruko veći od izravnih mjera države poput poreznih olakšica. Veliki udio u korištenju instrumenata informacija, oko jedne četvrtine, odnosi se na istraživanja i izvještaje. To je zasigurno jedan od instrumenata kojim se utječe na daljnji razvoj politike i na mogućnost evaluacije donesenih mjera. Godišnjim izvještajima postiže se uvid u uspješnost neke mjere, no kako je rekao jedan od ispitanika, teško je utvrditi učinkovitost „jer možete lako vidjeti koliko je ljudi zaposleno, ali teško je vidjeti koliko bi bilo zaposleno da nije bilo intervencije“ (Intervju 1, 2017). Isti ispitanik također je primijetio da se ovaj vid informacija možda premalo koristi u politici zapošljavanja i da bi bilo korisnije kada bi bio više zastupljen.

U politici zapošljavanja podjednak broj jedinica kodiran je u instrumente ovlasti i organizacije, što me dovodi do zaključka danisu percipiranika važni i da su podzastupljeni. Prvenstveno se prenose javni radovi kao odgovornost na lokalne i područne samouprave, te to definiramo kao instrument organizacije, podkod prenošenje na nižu razinu vlasti. U određenom broju zastupljene su i jedinice koje pripadaju podkodu prenošenje ovlasti nedržavnim tijelima, u vidu davanja usluga poput obrazovanja, oglašavanja i slično,

od strane privatnih aktera. Očekivano je da financijski instrumenti igraju vrlo veliku ulogu u politici zapošljavanja, prvenstveno zbog izdataka koji se izdvajaju kao potpora za nezaposlene u procesu traženja posla. Takav vid financiranja ubrajamo u potpore i poticaje, a ne u donacije, kako bi možda i mogli definirati takvu vrstu „davanja novaca“. No u podkodu potpore i poticaji zapravo je dosta jedinica bazirano na potporama za samozapošljavanje, nekom vidu sufinanciranja i subvencioniranja poslodavaca za zapošljavanje slabije zapošljivih skupina građana i slično. Taj se dio „prelijeva“ u podkod olakšice jer se tim instrumentom također utječe većinom na poslodavce i potiče ih se na dodatno zapošljavanje.

Govorim li o zastupljenosti instrumenata informacija u drugoj proučavanoj politici, politici obrazovanja, uočavam kako se oni manje koriste od instrumenata ovlasti, koji su prvi po zastupljenosti. Najviše jedinica koje se odnose na informacije pri kodiranju dokumenata obrazovne politike pripalo je podkodu obrazovanje. Najčešće se spominju dodatni oblici obrazovanja koji se odnose na usavršavanje profesora i stručnih službenika u obrazovnim ustanovama. Do tog usavršavanja i obrazovanja dolazi, ili bi po predviđenim planovima tek trebalo doći, zbog unapređenja sustava obrazovanja, što je izravno povezano s drugom skupinom instrumenata, a to su ovlasti. Naime, ako se ovlastima pokušava uvesti standardizacija ocjenjivanja u obrazovnom sustavu putem vanjskog vrednovanja, onda to paralelno zahtijeva obuku ili trening službenika koji će to vrednovanje provoditi. Također imamo primjere povećanja informatizacije u procesima učenja, za što je potrebno da se određeni kadar javnih službenika u školama dodatno obrazuje. Iz toga zaključujem kako su ove dvije vrste instrumenata u obrazovnoj politici dosta ovisne jedna o drugoj.

Financiranje u obrazovnoj politici većinom se bazira na potporama lokalnim vlastima u vidu izgradnje i unapređenja školskog sustava, tako da tu možemo reći da su povezani instrumenti financija i organizacije, te također na ulaganju u visokoškolsko obrazovanje, kao što su potpore studentima u vidu subvencioniranja hrane, smještaja ili pak stipendiranja studiranja. No gledamo li instrumente koda organizacija, podkoda prenošenje ovlasti na nedržavna tijela, možemo se složiti sa izjavom ispitanika iz Intervjua 2, kako suradnja postoji, ali prijenos ne. Ono što je evidentno jest da na razini države u obrazovanju postoji očigledan problem nedostatka suradnje državnih i nedržavnih tijela.

Informacijski instrumenti poput oglašavanja ili kampanja relativno su malo korišteni u ovim politikama, što je zapravo bilo i očekivano. Gledajući Lowijevu tipologiju (Petek i Petković ur, 2014: 159), zaključujem kako se ova vrsta instrumenata najviše koristi u konstitutivnim politikama. U politici zapošljavanja oglašavanje je važno, no u samim dokumentima ne ističe se kao posebna mjera. Vezano uz oglašavanje, dokumenti politike zapošljavanja više se baziraju na prebacivanju tih ovlasti na nedržavna tijela, kako ističe ispitanik iz Intervjua 1: „Oglašavanje pak jest instrument, prvenstveno oglasa za radno mjesto koje je temeljni resurs u poslovanju. Dakle, možemo govoriti o oglašavanju samih životopisa ili tražitelja zaposlenja, ali to tržište više je privatno, više je privatnih

posrednika na tržištu rada“ (Intervju 1, 2017).

Sveukupno gledano, u objema politikama najčešće korišteni instrumenti nisu oni za koje bih pretpostavila da će to biti, a to su instrumenti skupine organizacija. Države sve više teže prema modelu javnog upravljanja, gdje na važnosti posebno dobivaju tržište i civilno društvo (Žiljak, 2016: 33). Prema toj logici, i Hrvatska bi se svojim planovima trebala okretati tome trendu, što bi značilo da su najkorišteniji instrumenti oni iz skupine organizacija (kako i Lowi predviđa) te skupine financija. Promotrimo li do sada iznesene nalaze ove analize, vidljivo je da se u Hrvatskoj to ne događa. U politici zapošljavanja predvodi skupina instrumenata informacija, dok u obrazovanju i dalje prednjače instrumenti ovlasti. Da bismo shvatili zašto je to tako, vjerojatno je potrebno provesti sustavniju i širu analizu ne samo instrumenata javnih politika, već i aktera koji ih oblikuju, te vjerojatno i ciljeva kojima se teži. Iako se često pozivamo na približavanje ciljevima Europske unije, očigledno je da te ciljeve pokušavamo postići sasvim drugim sredstvima. Pokazatelj toga mogle bi biti, konkretno za ove dvije politike, usporedba obrazovne politike država koje su već duže članice EU i Hrvatske, te razina zaposlenosti

Zaključne riječi

Prikazana subnacionalna komparacija dviju javnih politika u Hrvatskoj ne može reći puno o cjelokupnom stanju javnih politika u državi, no to joj u ovom istraživanju ni nije bio cilj. No, neki od ovih zaključaka svakako mogu pripomoći u daljnjim istraživanjima. U vremenskom periodu od godinu dana mogla sam primijetiti kako su oči javnosti uprte upravo u ove dvije politike koje sam analizirala – obrazovnu te politiku zapošljavanja. Odlazak mladih i educiranih ljudi iz Hrvatske zapravo je pokazatelj nefunkcionalnosti obje navedene politike. Mladi odlaze u zemlje Europske unije u potrazi za boljim poslovima, za boljim educiranjem. Jedan od najvidljivijih efekata europeizacije upravo je iseljavanje mladih. Trebala je imati sasvim suprotan efekt, i to upravo na temeljima ovih dviju vrlo važnih javnih politika.

Ako se želimo približiti standardima nekih uspješnijih europskih država neupitno je ulaganje u razvoj politike obrazovanja i zapošljavanja. Očekivano je da se te politike razvijaju instrumentima organizacije i financija, ali u Hrvatskoj postoji tendencija prema drugim dvjema skupinama instrumenata, suprotno od očekivanog. Sukladno postavljenom istraživačkom pitanju zaključila sam kako se u obrazovnoj politici najčešće koriste instrumenti iz skupine ovlasti, i to posebno standardi kojima se većinom nameće regulativa određena vanjskim ciljevima obrazovanja (poput takozvanog bolonjskog procesa). U politici zapošljavanja najčešće su korišteni instrumenti oni skupine informacija, posebice obrazovanje i savjetovanje. Sve to navodi me na pomisao kako zapravo idemo u krivome smjeru. Hoće li se ove smjernice i strategije, unatoč krivom

odabiru instrumenata, možda pokazati kao uspješan put, kao put prema poboljšanju politika zapošljavanja i obrazovanja, vidjet će se kroz par godina, i to uz pomoć indikatora poput broja zaposlenih i visoko obrazovanih osoba. Ovo nas istraživanje može uputiti na neka nova istraživanja instrumenata javnih politika, ali i skrenuti pozornost na razmišljanje o tome koliko je nužno slijediti zadane standarde.

Literatura

- Anić, Vladimir (1998) *Rječnik hrvatskoga jezika*. Zagreb: Novi Liber.
- Burnham, Peter i dr. (2008) *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Compston, Hugh (2004) *Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany*. New York: Palgrave Macmillan.
- Enciklopedija.hr (2016) *Obrazovna politika*. Dostupno na: <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=44622> (27. listopada 2016).
- Hjp.znanje.hr (2017a) *Kampanja*. Dostupno na: http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=el5kWBQ%3D (30. siječnja 2017).
- Hjp.znanje.hr (2017b) *Kvota*. Dostupno na: http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=elZkWhc%3D (30. siječnja 2017).
- Hjp.znanje.hr (2017c) *Standard*. Dostupno na: http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=d1tnWBY%3D (30. siječnja 2017).
- Hjp.znanje.hr (2017d) *Licencija*. Dostupno na: http://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=e19gXhY%3D (30. siječnja 2017).
- Hood, Christopher i Margetts, Helen. (2007) *The Tools of Government in Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Intervju 1 (2017) Akademski stručnjak u području politike zapošljavanja (12. siječnja 2017).
- Intervju 2 (2017) Akademski stručnjak u području obrazovne politike. (1. veljače 2017).
- Matković, Teo (2008) *Politika zapošljavanja i nezaposlenost*. U: Puljiz, Vlado i dr. *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet (str. 163-214).

- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta RH (2014) Nove boje znanja. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije. *Narodne novine*, 124.
- Petak, Zdravko (2002) Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?. *Politička misao*. 39 (1): 51-62.
- Petak, Zdravko (2007) Javne politike, razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. U: Kasapović, Mirjana (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti (str. 187-216).
- Petak, Zdravko (2009) Pojmovnik. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*. 9 (1): 283-295.
- Petek, Ana (2014) Vrste javnih politika Theodora Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika. *Revija za socijalnu politiku*. 21 (3): 361-376
- Petek, Ana i Petković, Krešimir (ur) (2014) Pojmovnik javnih politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Vlada Republike Hrvatske (2014) Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015.- 2017. godine. *Narodne novine*, 93.
- Žiljak, Tihomir (2016) Instrumenti u politikama obrazovanja odraslih. U: Žiljak, Tihomir i Matijević Milan (ur.), *Kome treba obrazovanje odraslih?*. (u tisku).

A Comparative Overview of Educational and Employment Policies

Mihaela Boltižar

Abstract

This subnational comparative analysis compares two public policies in the Republic of Croatia – the educational and the employment policy. This research uses two very well-known theoretical public policy concepts: Lowi's public policy typology and the NATO scheme by C. Hood. The latter was also the basis for the analysis, so that government documents were coded using qualitative analysis according to the categories of the NATO scheme. Two interviews conducted with experts on the two policies mentioned were analysed in the same way. The final result of the research provides a framework for the representation of public policy instruments in the educational and employment policies of the Republic of Croatia. By combining the Lowi typology and these results we reach the conclusion that employment instruments are the most commonly used information tools, which are in the education policy tools of authority, which does not coincide with the assumption that the most commonly used instruments are those in the area of organization. Compared to European trends in policy making, according to the results of this research, Croatia is moving in the wrong direction, if judged by the choice of instruments in these policies. As these are two of the more important areas for further growth and development of the country, it remains to be seen whether "wrong" choices will take us in the right direction. But surely this research and its findings could serve as a starting point for a deeper analysis of the instruments of Croatian public policies.

Keywords: comparative politics, educational policy, employment policy, instruments, comparative public policy, NATO scheme