

UDK: 37.014.5+37.091.322.7(436)(497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno 23. lipnja 2017.

Analiza mogućnosti transfera politike iz austrijskog u hrvatski sustav razvoja vještina

NIKOLA BUKOVIĆ¹

bukovic.nikola@gmail.com

Osnovno pitanje koje se razmatra u ovom radu jest analiza karakteristika, razlikovnih točaka i mogućnosti transfera pojedinih elemenata politike razvoja vještina iz austrijskog u hrvatski sustav. Analizi autor pristupa oslanjajući se na tipologiju sustava razvoja vještina u razvijenim industrijskim demokracijama. Ta tipologija koju su razvili Busemeyer i Trampusch razlikuje četiri skupine sustava razvoja vještina: etatiističke, liberalne, segmentalističke i kolektivne, kojima s obzirom na svoje institucionalne karakteristike pripada i Austrija. Analitički proces je podijeljen na dva segmenta. U prvom autor odvojeno razmatra strukturu hrvatskog i austrijskog sustava razvoja vještina, s posebnim naglaskom na njihovu dominantnu odrednicu: srednje strukovno obrazovanje. U sklopu tog segmenta se razmatra i smjer recentnih reformi u svakom sustavu. U drugom segmentu analiziraju se ključni dodirni, ali i razlikovni faktori između dva sustava. Zaključci su podijeljeni u dvije skupine. Prvi objašnjavaju glavne uzroke razlika u strukturi dvaju sustava, dok drugi razmatraju mogućnosti njihova prevladavanja kroz transfer politike.

Ključne riječi: institucije, strukovno obrazovanje, Austrija, Hrvatska, transfer politike

¹ Autor je student doktorskog studija „Politologija“ na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu te je zaposlen u Mreži mladih Hrvatske (www.mmh.hr). Rad se u pojedinim dijelovima bez posebnog navođenja oslanja na autorove ranije neobjavljene radove u sklopu kolegija „Teorije javnih politika“, „Europske javne politike“ te „Javnopolitičke mreže“. Autor se zahvaljuje nastavnicima Krešimiru Petkoviću, Zdravku Petaku te Simoni Kustec-Lipicer na korisnim komentarima. Zahvale idu i Teu Matkoviću te Nataliji Lukić Buković koji su komentirali raniju verziju rada, kao i anonimnim recenzentima čiji su osvrti bitno unaprijedili kvalitetu završne verzije. Sve manjkavosti i nedorečenosti su isključiva odgovornost autora.

1. Uvod

Vještine i sustavi njihova razvoja (na engleskom jeziku: *skill formation systems*) zauzimaju važno mjesto kako u sferi akademsko-istraživačkih napora, usmjerenih razumijevanju tranzicije iz svijeta obrazovanja u svijet rada, tako i praksi javnih politika modernih država. Katheleen Thelen (2012: v-xii) akademsko ishodište te tradicije locira u literaturi „demokratskog korporativizma” kasnih 70-ih i ranih 80-ih godina prošlog stoljeća. Taj je turbulentni period obilježen gubitkom legitimacije dotada dominantnog modela makroekonomskog upravljanja potražnjom kroz procese kolektivnog pregovaranja između moćnih, centraliziranih interesnih grupa, u pravilu na nacionalnoj razini. Kriza u koju tijekom 1980-ih godina zapadaju države sjeverne Europe koje su predstavljale perjanicu takvog modela (napose Švedska), usmjerila je pozornost korporativizma prema proučavanju institucionalnih aranžmana, važnih za strategije koje tvrtke primjenjuju na: „...stranu ponude, točnije na sferu proizvodnje definiranu u najširem smislu” (Streeck, 1992: vii). U takvim razmatranjima poseban značaj dobivaju srednjoeuropske zemlje, naročito Njemačka, koje su pokazivale konstantnu sposobnost zadržavanja niske nezaposlenosti (mladih) i visokog ulaganja u osposobljenost radne snage. U prvoj fazi ova je literatura naglasak stavljala na mikrorazinu, točnije interno funkcioniranje tvrtki, što je ograničavalo iskoristivost nalaza u perspektivi šireg okvira javnih politika. Thelen zaokret locira u ključnom radu Wofganga Streecka iz 1989. pod nazivom „Vještine i granice neoliberalizma” u kojem on na primjeru Njemačke: „...povezuje mikro i makrorazinu kroz analizu institucionalnih infrastruktura na nacionalnoj razini koje kreiraju i održavaju strategije za koje je malo vjerojatno da bi se razvile i održale bez snažne političke potpore” (Thelen, 2012: ix).

U ovom se radu analiziraju karakteristike, razlikovne točke i mogućnosti transfera pojedinih elemenata politike razvoja vještina iz austrijskog u hrvatski sustav radi detektiranja ključnih odrednica uspješnosti takvog transfera. U razumijevanju koncepta transfera politika (u engleskom originalu: *policy transfer*) rad slijedi definiciju koju iznose Dolowitz i Marsh (2000: 5) prema kojoj on obuhvaća: „...proces kojim se znanje o politikama, administrativnim aranžmanima, institucijama i idejama karakterističnim za jedan politički sustav koristi u razvoju politika, administrativnih aranžmana institucija i ideja u drugom političkom sustavu.“ Pritom je važno imati na umu kako transferi politika ne moraju nužno biti uspješni: neinformiran, nekompletan te neprikladan; tipovi su transfera politika koje se u literaturi podvode pod kategoriju „neuspješnih“. Osnova klasifikacije je uzročnost neuspjeha: u prvom slučaju nedovoljna informiranost donositelja odluka „države primateljice“ o tome kako politika doista funkcionira u originalnom kontekstu; u drugom činjenica da se nije dogodio transfer ključnih elementa predmetne politike; a u trećem manjak dužne pažnje prema ekonomskim, socijalnim, političkim i ideološkim razlikama između države podrijetla i primateljice (Dolowitz i Marsh, 2000: 17).

Kad je riječ o operacionalizaciji pojma „sustav razvoja vještina“, valja napomenuti da se on naslanja na konceptualni okvir političke ekonomije razvoja vještina koji je razložen u drugom poglavlju rada, u kojem se osim toga pojašnjavaju i metodološka pitanja vezana uz odabir Hrvatske i Austrije kao slučajeva koji se komparativno analiziraju. Slijedi treće poglavlje koje sadrži komparativni prikaz sustava srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj i Austriji, s obzirom da se radi o skupini obilježja koja određuju pripadnost sustava razvoja vještina pojedinom tipu. Četvrto poglavlje komparativno analizira dinamike koje mogu uvjetovati potencijale transfera pojedinih elemenata iz jednog sustava u drugi. Posljednje poglavlje donosi rekapitulaciju ključnih zaključaka te vrednuje potencijal transfera politike iz austrijskog u hrvatski sustav razvoja vještina.

2. Konceptualni i metodološki okvir

Ovaj rad se oslanja na tipologiju sustava razvoja vještina u razvijenim industrijskim demokracijama (Busemeyer i Trampusch, 2012: 12) nastalu ukrštavanjem dviju osnovnih dimenzija: i) spremnošću države da ulaže u strukovno obrazovanje te ii) uključenošću poslodavaca (tvrtki) u izvedbu početnog srednjoškolskog strukovnog obrazovanja.

Time nastaju četiri tipa sustava:

- 1) državni/etatistički, koji karakterizira visoka spremnost države/niska uključenost poslodavaca;
- 2) liberalni u kojem su obje dimenzije slabo naglašene;
- 3) segmentalistički, koji karakterizira niska spremnost države te visoka uključenost poslodavaca;
- 4) kolektivni sustav razvoja vještina u kojem su obje dimenzije snažno naglašene. Niže se nalazi shematski prikaz tipologije, pri čemu su karakteristične zemlje pridružene svakom od tipova.

Shema 1: Tipologija sustava razvoja vještina u razvijenim industrijskim demokracijama

Spremnost države da ulaže u strukovno obrazovanje	Visoka	Etatistički/državni sustavi (Švedska/Francuska)	Kolektivni sustavi (Njemačka, Austrija, Danska, Nizozemska)
	Niska	Liberalni sustavi (Sjedinjene Američke Države, Irska, Ujedinjeno Kraljevstvo)	Segmentalistički sustavi (Japan)
Uključenost poslodavaca (tvrtki) u izvedbu početnog srednjoškolskog strukovnog obrazovanja		Niska	Visoka

Izvor: Busemeyer i Trampusch (2012: 12)

Sobzirom na komparativni fokus ovog rada, nameće se temeljeno metodološko pitanje odabira država/ sustava razvoja vještina koje se koriste u ovoj analizi. Konkretnije, moglo bi se postaviti pitanje zašto je odabrana upravo Austrija, posebno u svjetlu značajne raznolikosti unutar kategorije kolektivnih sustava razvoja vještina. Ovaj izbor opravdanje nalazi u određenim jasnim i uočljivim povezanostima i sličnostima između Hrvatske i Austrije što olakšava provedbu smislene komparativne analize. Tu u prvom redu govorimo o:

1. o snažnim povijesnim vezama, uvjetovanim činjenicom da začeci masovnog obrazovanja, sustava socijalne sigurnosti te modernih institucija tržišta rada u obje zemlje datiraju iz razdoblja Austro-Ugarske, konkretnije, druge polovice 19. stoljeća (Matković, 2011; Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 159-60);
2. veličini, pri čemu se Austrija i Hrvatska mogu smatrati „malim zemljama”, što primjerice nije slučaj s Njemačkom, koja također spada među kolektivne sustave razvoja vještina;
3. dominaciji malih i srednjih poduzeća u nacionalnoj strukturi zaposlenosti (Franičević, 2008: 13; Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 155);
4. određenim sličnostima u ustroju srednjoškolskog strukovnog obrazovanja, prvenstveno u vidu postojanja raznolikih tipova programa u području srednjeg strukovnog obrazovanja, pri čemu oni u kojima značajnu ulogu igraju posrednička udruženja (poslodavaca) u obje zemlje obuhvaćaju značajan dio učeničkog tijela (Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 151-54; Matković i sur., 2013: 10-13);

5. naglašenim ekonomskim vezama, gdje je korisno napomenuti da Austrija tradicionalno prednjači kao jedan od najznačajnijih izvora direktnih stranih investicija u Hrvatsku (HGK, 2016) te jedan od najznačajnijih uvoznih i izvoznih partnera (HGK, 2014: 7-11).

Dobra komparacija je prvenstveno usmjerena na relevantne i dokazive razlike, koje je onda moguće jasno suprotstaviti sličnostima te onda interpretirati njihov utjecaj na ishode. Ovakav pristup je kompatibilan s Hillovim (2010: 79) shvaćanjem upotrebe komparativne analize u kontekstu institucionalne teorije. On smatra kako komparativne studije imaju poseban značaj u primjeni moderne institucionalne teorije te da u pravilu slijede jedan od dva dominantna pristupa:

1. one koji proučavaju institucionalne razlike što možda imaju utjecaj na razlike u javnim politikama;
2. one koji proučavaju razlike u javnim politikama i sugeriraju na koji bi način institucionalne razlike mogle pomoći u njihovu objašnjavanju.

Ovaj rad, iako se osvrće na provedbu javnih politika usmjerenih razvoju vještina u obje zemlje, bliži prvom od gore navedenih pristupa.

Ključno ograničenje analize provedene u ovom radu je što nedovoljno pozornosti posvećuje povijesnom/historijskom aspektu razvoja dva sustava koji se unatoč važnim dodirnim točkama uvelike razlikovao, posebice nakon raspada zajedničke države. Zbog ograničenja ovog, takva analiza je morala biti ostavljena za neki budući rad.

U smislu upotrebe metoda, rad se oslanja isključivo na kritički pregled primarnih i sekundarnih izvora. Primarni izvori su u prvom redu normativni i strateški dokumenti koji uređuju područje razvoja vještina, dok su sekundarni izvori relevantna znanstvena i stručna literatura.

3. Sažeti komparativni prikaz austrijskog i hrvatskog modela razvoja vještina

Važno je naglasiti kako ovo poglavlje nema za cilj ponuditi sveobuhvatnu komparaciju hrvatskog i austrijskog sustava razvoja vještina. Svrha ovog poglavlja je ilustrirati ključne sličnosti/razlike između dva sustava razvoja vještina u njihovoj centralnoj komponenti: srednjem strukovnom obrazovanju.

3.1. Srednje (strukovno) obrazovanje u Hrvatskoj

Srednje obrazovanje u Hrvatskoj (Matković, 2011: 115-33) počinje nakon 8 godina obveznog osnovnog obrazovanja, u pravilu u 15. godini života. Nakon završetka osnovnog obrazovanja, učenici u Hrvatskoj mogu birati između tri tipa programa. Općeobrazovni srednjoškolski programi, gimnazije; traju četiri godine i pripremaju učenike isključivo za nastavak obrazovanja na tercijarnoj razini. S obzirom na sadržaj ove studije, ovi programi neće biti detaljnije razmatrati. Preostala dva tipa srednjoškolskih programa u Hrvatskoj se klasificiraju kao strukovni, no međusobno se uvelike razlikuju u brojnim aspektima, kao što su trajanje, stupanj horizontalne diferencijacije, strukovna specifičnost, izvedba izvanškolske prakse, povezanost s tržištem rada te prohodnost prema tercijarnom obrazovanju. Prva skupina strukovnih programa u pravilu traje četiri godine². Četverogodišnji strukovni programi pripremaju učenike za tzv. tehničkarska zanimanja te predstavljaju svojevrsni „srednji put“ između općeg i strukovnog obrazovanja, s obzirom da naročito u prve dvije godine uključuju značajan udio općeobrazovnih sadržaja, premda su oni u opsegu i satnici bitno skromniji nego u gimnazijama. Ovakvi programi su rašireni u područjima ekonomije, elektrotehnike

2 Izuzetak su programi obrazovanja za zanimanja medicinska sestra/medicinski tehničar; koji traju pet godina.

i strojarstva, zdravstva te ugostiteljstva. Kurikulum ove kategorije programa u pravilu obuhvaća i određenu količinu izvanškolske prakse, čija izvedba na nacionalnoj razini nije standardizirana, sustavno praćenje ishoda ne postoji, kao niti jasni mehanizmi posredovanja između obrazovanih institucija i poslodavaca kod kojih se takva nastava treba izvoditi³ (Matković, 2011: 130; Crnković-Pozaić, 2009: 14-15). Treća kategorija obrazovanih programa u Hrvatskoj: trogodišnji programi; se može smatrati „čistim“ strukovnim obrazovanjem relativno visokog stupnja specifičnosti kao i snažne usmjerenosti na praktična znanja i vještine (Matković i sur., 2013). Unutar te kategorije je ipak potrebno diferencirati dvije skupine, koje se uvelike razlikuju prema dijelu gospodarstva kojem su usmjereni, ali i načinu izvedbe. Jedna skupina trogodišnjih programa učenike osposobljava obrtnička, druga za zanimanja u industriji i prodaji. Postoje još i programi za umjetnička zanimanja kao i programi za mlade s teškoćama u razvoju, koje ipak obuhvaćaju bitno manji dio učeničkog tijela: nešto manje od 4 %, odnosno nešto više od 1 % ulazne srednjoškolske generacije 2016./2017. (DZS, 2017). U funkcionalnom smislu i ove dvije kategorije je moguće klasificirati kao strukovno obrazovanje. Međutim, zaseban normativni okvir koji uređuje njihovo funkcioniranje predstavlja osnovu za njihovo odvojeno statističko praćenje.

Između tri glavne skupine programa postoji jasna hijerarhija te visok stupanj stratifikacije. Upis u gimnazijske programe je visoko kompetitivan i u školskoj godini 2016./2017. oko 30 % učenika prvog razreda (izuzimajući one koji ponavljaju godinu) je upisalo taj tip programa. Posljedično, strukovni programi su apsorbirali oko 66 % ulazne generacije 2016./2017., od čega oko 22 % otpada na trogodišnje, a 44 % na četverogodišnje strukovne programe (DZS, 2017). Za upis u četverogodišnje strukovne programe postoji prag, koji je bitno niži u odnosu na gimnazijske programe, dok broj slobodnih mjesta u trogodišnjim strukovnim programima nadilazi interes učenika. Ipak, unutar visoko diferenciranog trogodišnjeg strukovnog obrazovanja također je prisutno tzv. „glasanje prijavama“ kojim učenici odlučuju između dostupnih trogodišnjih programa, pri čemu onima s višim brojem bodova pripada mjesto u programima koji se smatraju „atraktivnijima“, dok obično na jesenskom roku neupisani učenici popunjavaju preostala mjesta. Prohodnost između ove tri skupine programa je niska, a kad se i dogodi, slijedi ranije opisane hijerarhijske obrasce: učenici koji nisu uspješni u gimnazijskim ili tehničkim programima obično završavaju u trogodišnjim strukovnim programima, a prisutne su slične dinamike između popularnih te nepopularnih trogodišnjih programa (Matković i sur., 2013: 12; Matković 2011: 122). Kad govorimo o mogućnosti nastavka obrazovanja na tercijarnoj razini, uvođenje Državne mature dodatno je produbilo stratifikaciju između tri glavne kategorije programa. Polaznicima gimnazija i četverogodišnjih strukovnih programa otvoren je pristup Državnoj maturi koja ujedno predstavlja i automatski mehanizam za upis visokog obrazovanja, dok je ta mogućnost učenicima koji završavaju trogodišnje programe uvjetovana polaganjem razlike ispita do neke od četverogodišnjih strukovnih kvalifikacija, pod uvjetom da razlikovnu godinu upišu u roku od dvije godine od završetka (trogodišnjeg) strukovnog programa⁴. Iako Zakon o odgoju i obrazovanju u srednjim školama (NN 87/2008, 86/2009, 92/2010, 105/2010, 90/2011, 5/2012, 16/2012, 86/2012, 126/2012, 94/2013, 152/2014, 07/2017) propisuje obvezu srednjih škola da besplatno organiziraju takvu dopunsku godinu za zainteresirane učenike, provedivost i praktičnost takve odredbe se pokazuje uvelike upitnom (Matković i sur., 2013: 27).

Govoreći o razlici između programa obrazovanja za obrtnička i industrijska zanimanja, važno se ukratko referirati na njihovu genezu i razvoj, posebice tijekom socijalističkog perioda. Programi obrazovanja za obrtnička zanimanja u tom periodu nisu uživali velik ugled u stručnoj javnosti i

3 Izuzetak ponovno predstavljaju programi obrazovanja za zanimanja u zdravstvu, gdje je izvanškolska praksa u pravilu strukturirana i dobro uređena.

4 Do pune primjene Državne mature postojala je mogućnost da visoka učilišta omoguće upis pojedinih programa stručnih studija i mladima koji su završili trogodišnje srednjoškolske programe.

među roditeljima. Nakon proglašenja samostalnosti nizom reformi započelih usvajanjem Zakona o obrtu 1993. ovi programi se reformiraju u smjeru tzv. „dualnog sustava“ po uzoru na praksu zemalja njemačkog govornog područja. Te reforme obuhvaćale su jasno definiranje kategorije „vezanih obrta“ koje je moguće obavljati jedino uz kvalifikaciju stečenu kroz programe za obrtnička zanimanja. Period između 1996. do 2003. može se smatrati prijelazom u kojem je postojao svojevrsni paralelizam izvedbe obrtničkih programa, na način da se dio njih izvodio u sklopu pravog „dualnog“ sustava sa značajnim dijelom izvanškolske prakse u licenciranim obrtničkim radionicama (pri čemu je mogućnost licenciranja kasnije otvorena i trgovačkim društvima koja djeluju u sklopu djelatnosti) te „klasičnog“ modela, u kojem se većina prakse izvodila u školama. Konačno 2003./2004. dolazi do stvaranja Jedinstvenog modela obrazovanja (nadalje: JMO) prema kojem je reformirana većina programa za obrtnička zanimanja te koji objedinjuje ključna obilježja „dualnog“ i „klasičnog“ modela. JMO karakterizira dominacija strukovnih sadržaja, relativno ravnopravna raspodjela satnice između izvedbe nastave u školi⁵ te kod poslodavca kojeg licencira Hrvatska obrtnička komora, pri čemu bi takva izvanškolska praksa trebala biti kompenzirana u skladu s odredbama Zakona o obrtu (NN 143/2013) i Zakona o strukovnom obrazovanju (NN 22/2013; 25/2018)⁶ (detaljnije u: Herceg, 2010). Do posljednjih izmjena Zakona o obrtu iz 2013. organizacija praktičnog dijela završnog ispita (tzv. pomoćnički ispit), kao i evidentiranje ugovora o naukovanju su također bili u ingerenciji Hrvatske obrtničke komore. Spomenute izmjene su izvedbu završnog ispita prebacile u nadležnost državnih tijela (točnije, Agenciji za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih te Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja), dok je evidentiranje ugovora o naukovanju prebačeno u ingerencije resornog Ministarstva poduzetništva i obrta. Valja reći kako je Hrvatska obrtnička komora ipak zadržala indirektnu zastupljenost u izvedbi pomoćničkih ispita, s obzirom na to da većinu u (minimalno tročlanom) ispitnom povjerenstvu moraju imati osobe s položenim majstorskim ispitom, koje su nužno njezini članovi. Ovdje se radi o postsekundarnoj kvalifikaciji (ISCED razina 4) koja se nadovezuje na zanimanja u obrtu. Majstorskom ispitu je moguće pristupiti nakon stjecanja značajnog iskustva u struci (obično dvije godine). Majstorski je stupanj nužan uvjet za vođenje vezanih obrta, iako ne i obrta koji su zakonski određeni kao slobodni. Za ovu kvalifikaciju ne postoji formalan obrazovni program s nastavom, već tek ispit pod nadležnošću Hrvatske obrtničke komore (Matković, 2011: 119).

Industrijski programi su bili važni u socijalističkom periodu kad je industrija igrala ključnu ulogu u strukturi hrvatskog gospodarstva. Ovdje je posebno važno istaknuti u prvom redu šok pretvorbe i privatizacije u sklopu kojeg je Hrvatska 1990-ih prema Vojimiru Franičeviću izgubila oko 300 000 radnih mjesta, ponajviše u industriji (2008: 13). Time je izgubljen značajan dio infrastrukture za izvedbu izvanškolske nastave u sklopu tih programa, a posljedično i značajan dio tržišta rada koji bi mogao apsorbirati mlade koji se obrazuju za industrijska zanimanja (Crnković-Pozaić, 2009: 14). Za razliku od obrazovanja za obrtnička zanimanja, industrijski programi nisu od svog ponovnog uvođenja 1990-ih značajnije reformirani; dapače, preslikan je model primjenjivan prilikom njihova omasovljenja 1950-ih. Njega karakterizira slična podjela strukovnih i općeobrazovnih kompetencija kao u slučaju obrazovanja za obrtnička zanimanja, s tim da se praktična nastava više-manje u potpunosti izvodi u školskim radionicama, bez poveznice sa stvarnim uvjetima karakterističnim za predmetna zanimanja.

5 U slučaju trogodišnjih programa za obrtnička zanimanja u Hrvatskoj koji se provode po jedinstvenom modelu obrazovanja ove brojke mogu donekle varirati, no primjerice u programu obrazovanja za zanimanje pediker koji je relativno reprezentativan za cijelu skupinu, udio strukovnih sadržaja u godišnjoj satnici se kreće oko 75 %, dok se minimalan udio nastave kod poslodavca varira između 36 % ukupne satnice u prvoj te 47 % ukupne satnice u trećoj godini.

6 Ona iznosi 10 % prosječne neto plaće u prvoj, 15 % u drugoj te 25 % u trećoj godini naukovanja.

3.2. Srednje (strukovno) obrazovanje u Austriji

U Austriji obvezno obrazovanje počinje u 6. godini života i traje do 15. godine, no za razliku od hrvatskog slučaja postoji jasno i važno usmjeravanje (na engleskom jeziku: *tracking*) na prijelazu iz osnovnog u niže srednjoškolsko obrazovanje i to u prilično ranoj fazi: 4. godini obveznog obrazovanja koja se u pravilu poklapa s 10. godinom života. Učenici su u toj dobi usmjereni prema jednom od tri glavna smjera: akademskim programima, „nižim gimnazijama“ (u originalu: *AHS-Unterstufe*), programima nižeg srednjoškolskog obrazovanja/nizim srednjim školama (u originalu: *Hauptschule*) te novom modelu programa uvedenih u školskoj godini 2008./2009. pod nazivom „nove srednje škole“ (u originalu: *Neue Mittelschule, NMS*). Ovaj model je u potpunosti uveden u obrazovni sustav u školskoj godini 2012./2013. te je usmjeren smanjenju rane stratifikacije koja je stvorena dualizmom akademski orijentiranih nižih gimnazija i nižih srednjih škola u ranoj fazi obrazovanja. Nove srednje škole obuhvaćaju veću razinu općeobrazovnih sadržaja u odnosu na tradicionalni režim nižih srednjih škola te bi ih trebale u potpunosti zamijeniti u školskoj godini 2018./2019. (BMWFJ, 2012: 3; Tritscher-Archan i sur., 2012: 15-16).

U osmoj godini obveznog obrazovanja učenici se usmjeravaju ili prema nastavku akademskog obrazovanja u „višim gimnazijama“ (u originalu: *AHS-Oberstufe*), dodatnoj pripremnoj godini u „predstrukovnoj“ školi (u originalu: *Polytechnische Schule, PTS*)⁷ ili prema jednom od tri skupine strukovnih programa: petogodišnjim strukovnim koledžima (u originalu: *berufsbildende höhere Schulen/BHSs*), strukovnim školama u trajanju od tri do četiri godine (u originalu: *berufsbildende mittlere Schulen/BMSs*) te dualnim programima/naukovanju (u originalu: *Lehre, Lehrlingsausbildung*) koje učenici mogu početi pohađati u 10. godini obrazovanja (nakon pripreme godine) te koji najčešće traju tri godine (Tritscher-Archan i sur., 2012: 15-16; Graf, Lassnigg i Powell, 2012:152-53).

Postoji jasna hijerarhija između ove 4 skupine programa. Učenici s najboljim akademskim uspjehom obrazovanje u pravilu nastavljaju u višim gimnazijama i strukovnim koledžima. Dok se gimnazije kao i u hrvatskom slučaju smatraju učinkovitom pripremom za tercijarno obrazovanje akademske orijentacije, strukovni koledži svojim završnim ispitom (u originalu: *Reife- und Diplomprüfung*) nude dvostruku kvalifikaciju: strukovnu, koja omogućava direktan izlazak na tržište rada te akademsku, koja otvara pristup tercijarnom obrazovanju. Strukovne škole i naukovanja predstavljaju manje popularne i kompetitivne programe, pri čemu odnos između te dvije skupine nije sasvim linearan: iako za razliku od upisa u naukovanja strukovne škole podrazumijevaju određenu razinu akademskog postignuća u prethodnom obrazovanju, a razradbeni postupak u pravilu uključuje i bodovni prag, zbog atraktivnosti pojedinih zanimanja naukovanje može biti ponekad smatrano i atraktivnijom opcijom (Graf, Lassnigg i Powell, 2012:153; Tritscher-Archan i sur., 2012: 16-19). Pristup tercijarnom obrazovanju za osobe koje završavaju programe strukovnih škola i naukovanje uvjetovan je polaganjem Državne mature (u originalu: *Berufsmatura*) koji obuhvaća četiri obvezna ispita: njemački jezik, matematiku, strani jezik te ispit u području strukovne specijalizacije. Dok polaganje ovog ispita omogućava pristup svim programima tercijarnog obrazovanja, učenicima koji završavaju programe strukovnih škola i naukovanja omogućen je pristup i svojevrsnom strukovnom specijalističkom ispitu/strukovnoj maturi (u originalu: *Studienberechtigungsprüfung/SBP*) koji omogućava sudjelovanje u postsekundarnim specijalizacijama, ali i određenim tehničkim/primijenjenim programima tercijarnog obrazovanja (BMWFJ, 2012: 33; Tritscher-Archan i sur., 2012: 22).

⁷ Nakon završetka ove pripreme godine učenicima je otvoren pristup svim strukovnim programima, premda ih velika većina po logici negativne selekcije koja dominira unutar strukture polaznika takve dopunske godine obrazovanje nastavlja u najmanje kompetitivnom tipu programa: dualnim programima/naukovanju.

Više srednje strukovno obrazovanje u Austriji obuhvaća još i veći udio učeničkog tijela negoli je to slučaj u Hrvatskoj: u prosjeku nekih 80 % učenika u 10. godini obrazovanja upisano je u neki od strukovnih programa, dok otprilike 20 % upisuje gimnazijske programe. Među strukovnim programima podjela je sljedeća: nešto više od četvrtine svih učenika upisuje strukovne koledže, oko 13 % strukovne škole, dok naukovanja tradicionalno obuhvaćaju najveći dio učenika po izlasku iz obveznog obrazovanja: nekih 40 % generacije (Tritscher-Archan i sur., 2012: 16).

Govoreći o tri osnovna tipa strukovnih programa koji postoje u Austriji, važno je naglasiti kako formula njihove dugogodišnje relativno uspješne koegzistencije leži u činjenici da servisiraju različite sektore gospodarstva, čime se smanjuju međusobnu konkurenciju za javna sredstva i učenike. Strukovni koledži su posebno važni za obrazovanje inženjerskih i kadrova u građevinarstvu, strukovne škole su u pravilu usmjerene poslovnoj administraciji/upravljanju, dok je većina naukovanja usmjerena široko rasprostranjenim uslužnim zanimanjima poput onih u trgovini, ugostiteljstvu, osobnoj njezi te tajničkim poslovima, kao i u svim kategorijama vezanih obrta, slično kao u hrvatskom slučaju. Udio naučnih pozicija koje se otvaraju u industriji je u stalnom opadanju te iznosi oko 10 % ukupnog broja (Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 152). Takva raznolikost usmjerenja reflektira se i u načinu izvedbe nastave te stupnju strukovne specifičnosti. Strukovni koledži i strukovne škole s hrvatskim četverogodišnjim strukovnim programima dijele sličan princip izvedbe nastave u kojem se većina programa odvija u samoj instituciji te s manjim udjelom izvanškolske prakse. U tim programima omjer strukovnih i općeobrazovnih sadržaja iznosi 60/40 %, a učenici devet desetina satnice pohađaju u školi, a tek desetinu u sklopu izvanškolske prakse. Situacija je bitno drugačija u slučaju naukovanja, za koje je karakteristična izrazita dominacija udjela strukovnih u odnosu na općeobrazovne sadržaje (90/10 %), kao i činjenica da se četiri petine satnice izvodi u sklopu izvanškolske prakse. Pritom je važno naglasiti i ulogu koju komorske organizacije igraju u sklopu izvedbe programa naukovanja. Obvezna udruženja poslodavaca i radnika: Austrijska federalna gospodarska komora (u originalu: *Wirtschaftskammern Österreich – WKÖ*) te Austrijska radnička komora (u originalnu: *Österreichische Arbeiterkammer – AK*) među ostalim zajednički licenciraju poslovne subjekte u kojima je moguće izvoditi programe naukovanja, izrađuju i nadziru provedbu pravilnika kojim se regulira kurikulum i izvedba izvanškolske prakse (u originalu: *Ausbildungsordnung*) te sastavljaju komisije za provedbu završnih ispita (u originalu: *Lehrabschlussprüfung, LAP*).

Govoreći o participaciji organiziranog rada u izvedbi strukovnog obrazovanja u Austriji, a naročito naukovanja, osim uloge Austrijske radničke komore potrebno je istaknuti i ulogu sindikata. Dok je Austrijska radnička komora usmjerena prvenstveno na zaštitu prava individualnih članova, kolektivno pregovaranje je prepušteno sindikatima okupljenim u Austrijsku federaciju sindikata (u originalu: *Österreichischer Gewerkschaftsbund – ÖGB*), koju Austrijska radnička komora podržava kroz rad svog razvijenog istraživačkog odjela (Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 154; Tritscher-Archan i sur., 2012: 19). Ovo uključivanje naknade za naučnike u kolektivno pregovaranje ima iznimno važne implikacije na njihovu visinu. Za razliku od simbolične razine koju primaju učenici u hrvatskim JMO programima, ona primjerice za naučnike u završnoj godini može iznositi i do 80 % plaće za kvalificiranog radnika u predmetnom zanimanju (BMWFJ, 2012: 18).

3.3. Trendovi i recentne reforme

Kad je riječ o trendovima i recentnim reformama, u kontekstu ovog rada najvažnije je spomenuti koordinaciju različitih dionika u donošenju i provedbi odluka relevantnih za funkcioniranje srednjeg strukovnog obrazovanja, što je temeljna odrednica kolektivnih sustava razvoja vještina.

U hrvatskom slučaju, za koordinaciju na nacionalnoj razini zaduženo je Vijeće za strukovno obrazovanje. Osnovano 2009. kao dio okvira postavljenog Zakonom o strukovnom obrazovanju, ovo savjetodavno tijelo ima 17 članova, uglavnom iz redova obrazovnih ustanova te institucija zaduženih za provedbu obrazovane politike. U ovom tijelu su također zastupljeni predstavnici Hrvatske obrtničke komore, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske udruge poslodavaca, sindikata te nacionalnih saveza udruga koje predstavljaju osobe s invaliditetom (Matković i sur., 2013: 11). Iako zamišljeno kao centralni forum za koordinaciju između dionika relevantnih za provedbu strukovnog obrazovanja, ovo tijelo dosada nije ostvarilo posebnu vidljivost i utjecaj, čemu možda najbolje u prilog ide činjenica da se u središnjem dokumentu obrazovne politike: Strategiji znanosti, obrazovanja i tehnologije usvojenoj u listopadu 2014. (NN 124/2014); ne spominje niti jedanput. Kao moguće objašnjenje nameće se mogućnost kako očekivana funkcija tog tijela nije bila kompatibilna/u skladu sa smjerom ključnih reformi koje utječu na sustav strukovnog obrazovanja, obilježenih prvenstveno razvojem nacionalnog kvalifikacijskog okvira. Radi se o dugogodišnjem procesu, uvelike oslonjenom na financiranje iz sredstava fondova Europske unije, koji je kulminirao usvajanjem Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (NN 22/2013; 41/2016) te pripadnog Pravilnika o registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira 2014. (NN 62/2014) (Matković i sur., 2013: 13). Ovim procesom izgrađena je jasna struktura s Nacionalnim vijećem za razvoj ljudskih potencijala kao središnjim strateškim tijelom za razvoj kvalifikacijskog okvira te sektorskim vijećima kao: „...savjetodavnim i stručnim tijelima koja skrbe o razvoju ljudskih potencijala, u skladu s potrebama tržišta rada unutar pojedinih sektora“ (Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru 2013; 2016). Institucionalni okvir predviđa relativno jaku i logičnu povezanost tih dvaju tijela, pri čemu Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala ima podjednako široku i reprezentativnu strukturu kao što je to slučaj s Vijećem za razvoj strukovnog obrazovanja, dok ga okvirom svojih (savjetodavnih) ovlasti uvelike nadmašuje, uključujući među ostalim i mogućnost da: „... predlaže mjere integriranih i međusobno usklađenih politika zapošljavanja, obrazovanja i regionalnog razvoja“ (Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru 2013; 2016). Broj sektorskih vijeća (točnije, obrazovnih sektora) povećao se usvajanjem Pravilnika o registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira s 13 na 25, a njihov rad je dobio nešto jasniju strukturu, usmjerenu prvenstveno praćenju i usklađivanju (standarda) zanimanja i kvalifikacija te suradnji s Nacionalnim vijećem kroz izradu preporuka o razvoju predmetnog sektora. U takvoj situaciji uloga, a samim time i budućnost dosad neafirmiranog Vijeća za strukovno obrazovanje postaje uvelike nejasna i neizvjesna.

Druga važna reforma koja ukazuje na trendove razvoja hrvatskog strukovnog obrazovanja tiče se već spomenutih izmjena Zakona o obrtu iz 2013. (NN/143/2013) kojim su uvelike oslabljene ovlasti Hrvatske obrtničke komore u izvedbi JMO programa. Neovisno o tome što sam sadržaj i način izvedbe JMO programa nije doživio važnije izmjene, ovakav zaokret svakako treba promatrati kao razgrađivanje strukture karakteristične za kolektivne sustave razvoja vještina, a koja datira od donošenja Zakona o obrtu iz 2004. i stvaranja JMO-a. Ove izmjene Zakona o obrtu mogu potencijalno dugoročno utjecati na „omjer snaga“ između obrtničkih i industrijskih programa. Znakovito je oštro smanjenje broja upisa u obrazovanje za obrtnička zanimanja: s 8.037 učenika u školskoj godini 2012./2013 na 4.172 u školskoj godini 2015./2016. Prije izmjena Zakona o obrtu oko dvije trećine učenika trogodišnjih strukovnih programa je upisivalo JMO/programe za obrtnička zanimanja, dok

se u samo tri školske godine taj trend gotovo u potpunosti preokrenuo – u školskoj godini 2015./2016. oko 60 % učenika trogodišnjih strukovnih programa je upisalo „klasične“, industrijske programe (DZS, 2013; 2014; 2015; 2016 i HOK, 2013; 2014; 2015; 2016).

Zanimljivo pitanje koje zaslužuje dodatne istraživačke napore je i utjecaj novog načina provedbe upisa u srednje škole (elektronički, e-upisi) koji se primjenjuje od školske godine 2013./2014. Od nadolazećih reformi sličnu istraživačku pozornost zaslužuje i donošenje Programa razvoja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (usvojenog krajem 2016.) do 2020. Ograničenja ovog rada uvjetovala su da pregled tih elemenata bude ostavljen za drugu priliku.

U austrijskom slučaju reforme i trendovi idu u bitno drugačijem smjeru. Kao što će biti detaljnije objašnjeno u sklopu sekcije 3.2., razvoj nacionalnog kvalifikacijskog okvira je također imao snažan utjecaj na austrijski sustav strukovnog obrazovanja, no najvažnija razlika je u tome što su socijalni partneri zasad uspjeli očuvati karakteristično korporativistički model upravljanja programima naukovanja. Tu centralnu ulogu igra Federalni savjet za naukovanja (u originalu: *Bundesberufsausbildungsbeirat, BABB*) koji obuhvaća predstavnike svih socijalnih partnera (države, poslodavaca te sindikata) uz određenu zastupljenost nastavnika koji izvode „školski“ dio kurikuluma u sklopu programa naukovanja. Ovo tijelo donosi preporuke koje su resorna ministarstva dužna uzeti u obzir prilikom razvijanja kompletnog kurikuluma za programe naukovanja. Ključni pravilnik (u originalu: *Ausbildungsordnung*) kojim se regulira izvedba te izlazne kompetencije učenika koji pohađaju izvanškolsku praksu u programima naukovanja gotovo u potpunosti autonomno razvijaju pododbori Federalnog savjeta za naukovanja (BMWFI, 2012: 21; Tritscher-Archan i sur., 2012: 19, 28). Za razliku od hrvatskog slučaja u kojem Vijeće za strukovno obrazovanje ne uspijeva afirmirati vlastitu specifičnu ulogu u odnosu na strukture stvorene nacionalnim kvalifikacijskim okvirom, ovaj Savjet (koji k tome ima i svoje inačice na razini pojedinih provincija/saveznih država) sudeći prema trenutno dostupnim izvorima s njima zasada uspješno koegzistira.

Konačno, možda je najvažnija razlika u obuhvatu i političkoj važnosti koja se pridaje reformama usporedivih programa u dvjema državama. Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije (NN/124/2014) je nakon dugog vremena najavila provedbu skromnih reformi vezanih uz trogodišnje strukovne programe. One su vezane uz smanjivanje barijera vertikalnoj obrazovnoj prohodnosti te reviziju modela učenja na radnom mjestu, što su bitna pitanja s aspekta buduće održivosti tih programa. Ipak, njihov tijek i ishodi je u ovom trenutku teško predvidjeti. S druge strane, u Austriji su od sredine 90-ih provedene sveobuhvatne reforme u području naukovanja koje su poznate i kao „spasonosni paket“ koje su: i) uredile i osnažile mehanizme vertikalne prohodnosti za osobe koje pohađaju programe naukovanja, ii) adresirale pitanje opadajuće ponude naučnih mjesta (točnije, broja poslodavaca voljnih prihvatiti naučnike) kroz uvođenje tzv. „garancije osposobljenosti“ te „alternativnih naukovanja“⁸ te iii) omogućile modularizaciju ovih programa, što omogućava stjecanje širih kompetencija u ranijoj fazi te specijalizaciju u kasnijoj fazi naukovanja, bez mijenjanje strukture „cjelovite kvalifikacije“. Naglasak je ovdje na inkrementalnom karakteru promjene unutar austrijskog sustava, u kojem socijalni partneri, neovisno o određenom slabljenju utjecaja u odnosu na državu, zadržavaju važnu ulogu u sustavu razvoja vještina, velikim dijelom i zbog široke prihvaćenosti prednosti takvog modela među austrijskim biračima (Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 165-169).

8 Spomenuta „alternativna naukovanja“ uvedena su 2008., a usmjerena su prvenstveno na redovne srednjoškolske polaznike (u pravilu u dobi 15-18) koji ne uspijevaju pronaći mjesto za naukovanje kod licenciranih poslodavaca. Oni ekvivalentnu kvalifikaciju stječu kroz nastavni program koji dijelom obavljaju u redovnim strukovnim školama, a većim dijelom kroz praksu u za tu svrhu osnovanim javnim tvrtkama (na engleskom jeziku: supra-firms) te specijaliziranim radionicama koje u što većoj mjeri trebaju simulirati uvjete stvarnog radnog mjesta. Ona su dio šire reforme pod nazivom „garancija osposobljenosti“ (na engleskom jeziku: training guarantee) koja u Austriji datira još iz 1997. te za cilj ima svakoj mladoj osobi do 24 godine ponuditi mogućnost stjecanja strukovne kvalifikacije putem naukovanja, bilo kroz „redovni“, bilo kroz „alternativni“ sustav.

4. Analiza faktora relevantnih za vrednovanje potencijala transfera politike

Busemeyer i Trampush (2012: 22) izdvajaju četiri arene koje vide ključnima za razvoj institucija razvoja vještina točnije, za ishode koji uvjetuju pripadnost jednom od četiri sustava opisanih u uvodnom poglavlju. To su:

1. obilježja tvrtki i ravnoteža moći između različitih „frakcija kapitala”, točnije organizacija (udruženja) poslodavaca;
2. odnosi moći na sindikalnoj sceni;
3. opći odnos moći između predstavnika rada i kapitala (točnije, sindikata i poslodavaca);
4. dinamika stranačkog nadmetanja i državne strukture.

Analiza procesa unutar tih arena može pomoći u razumijevanju razlika između pojedinih sustava razvoja vještina, ali može predstavljati i posebno plodno tlo za promišljanje potencijala transfera politike.

Analitički okvir od 4 arene naveden u prethodnom odlomku za potrebe ovog rada prilagođen je na sljedeći način: i) s ciljem učinkovitijeg sažimanja izbačena je treća arena jer je većina relevantnog sadržaja pokrivena pregledom dinamika unutar „poslodavačke” i „sindikalne” arene; ii) uslijed činjenice da je odnos stranačkog nadmetanja razvoja vještina dosada u Hrvatskoj više-manje u potpunosti neistražen te da bi prikupljanje adekvatnih podataka zahtijevalo neovisan i sveobuhvatan istraživački zahvat, pozornost unutar ove arene je usmjerena isključivo na funkcioniranje relevantnih državnih (javnih) struktura. Opisana modifikacija vodi do stvaranja sljedeće tri arene, koje koristimo u sklopu ovog poglavlja:

- a) djelovanje i odnosi između posredničkih udruženja poslodavaca;
- b) stanje i djelovanje sindikalne scene;
- c) raspodjela ovlasti i koordinacija relevantnih javnih institucija.

Govoreći o metodološkom opravdanju ovakve modifikacije, treba dodati da je analitički okvir originalno osmišljen (i korišten) kako bi objasnio razlike između različitih zemalja koje spadaju u tip kolektivnih sustava razvoja vještina. Pritom se kreće od pretpostavke kako je spomenuti alat uz određene prilagodbe prikladan i za potrebe ovog rada. Ovdje se ipak analitički fokus s raznolikosti između različitih sustava koji pripadaju „kolektivnom tipu” usmjerava na razlike/sličnosti između dvije konkretne države, sve u perspektivi promišljanja mogućnosti transfera politike – u ovom slučaju iz austrijskog u hrvatski sustav razvoja vještina.

Za razumijevanje dinamika unutar ove tri arene, potrebno je prethodno pojasniti ulogu socijalnog dijaloga u strukovnom obrazovanju, s obzirom da se radi o ključnom procesu koji okuplja više-manje sve aktere jednog sustava razvoja vještina: donositelje odluka i državnu/javnu upravu, poslodavce i njihova udruženja te sindikate. Stoga se ta pitanja razmatraju u sljedećem dijelu.

4.1. Socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje i strukovno obrazovanje

Argumentacija unutar ove sekcije se neizostavno veže uz važnost socijalnog dijaloga kao jednog od temeljnih procesa koji uvjetuju funkcioniranje i opstanak kolektivnih sustava razvoja vještina. Busemeyer i Ivesen (2012: 205-211) nude kvalitetnu sintezu argumenata vezanih uz to pitanje. Oni u svom radu inzistiraju na odnosu između stupnja centralizacije socijalnog dijaloga te njegova posljedičnog ishoda: kompresije plaća/naknada unutar kolektivnim ugovorima pokrivenih

djelatnosti. Konkretno, centralizacija u ovom kontekstu obuhvaća tri osnovna aspekta: sposobnost socijalnih partnera da u kolektivno pregovaranje uključe raznoliko članstvo⁹, razinu na kojoj se sklapaju kolektivni ugovori te obuhvat njihove primjene. Busemeyer i Ivesen tvrde, te za svoju tezu pronalaze jako empirijsko uporište, kako centralizacija socijalnog dijaloga vodi kompresiji plaća. To stvara poticaj za snažnije javno ulaganje u sustav strukovnog obrazovanja kako bi se anuliralo smanjenje privatne premije stjecanja više razine kvalifikacija, najvažnijeg faktora koji utječe na motivaciju pojedinaca da privatno financiraju dodatno obrazovanje i usavršavanje. Tako primjerice činjenica da je takva premija visoka slučaju liberalnih sustava razvoja vještina potiče učenike/studente na visok stupanj privatnog ulaganja u svoje obrazovanje.

Kompenzacija se u kolektivnim sustavima provodi kroz kombinaciju dogovora između socijalnih partnera kojim se osigurava „dostatna“ ponuda obrazovnih mogućnosti za stjecanje strukovne kvalifikacije (što je prije svega uvjetovano spremnošću poslodavaca), ali i recipročnog političkog pritiska da se strukovno obrazovanje izdašno financira iz javnih izvora. To skupa s centralizacijom kolektivnog pregovaranja i kompresijom plaća poslodavcima čini isplativom strategiju ulaganja u obrazovanje vlastite radne snage. Takva kombinacija „korisnih ograničenja“ (u engleskom originalu: *beneficial constraints*) pridonosi stvaranju sustava razvoja vještina koji karakterizira istovremeno snažna uključenost države, ali i poslodavaca (prvenstveno kroz pružanje izvanškolske prakse), što je definicija kolektivnih sustava razvoja vještina.

4.2. Djelovanje i odnosi između posredničkih udruženja poslodavaca

Drugo poglavlje se dotaklo pojedinih udruženja poslodavaca u Austriji i Hrvatskoj te je ukratko objašnjena razina i tip njihove uključenosti u sustav razvoja vještina. U ovom dijelu se objašnjava na koji način takav tip podjele utječe na dinamike u odabranim zemljama, čemu se pristupa prvenstveno kroz promatranje logika članstva i utjecaja udruženja poslodavaca.

Ključna funkcionalna odrednica austrijskog sustava jest status Austrijske federalne gospodarske komore kao službenog socijalnog partnera u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini. Takva situacija dovodi do toga da se logika članstva i utjecaja spajaju na način koji pozitivno utječe na interese malih i srednjih tvrtki, koje imaju snažan motiv za ulaganje u srednjoškolsko strukovno obrazovanje. Obvezno članstvo u Austrijskoj federalnoj gospodarskoj komori vodi do toga da ona uvelike reflektira interese malih i srednjih tvrtki, a samim time je reprezentativna i za cjelinu gospodarstva što njezinim zahtjevima daje dodatnu legitimaciju. S druge strane, uloga socijalnog partnera rezultira višedimenzionalnom logikom utjecaja. Prvo, interese malih i srednjih tvrtki u procesima socijalnog dijaloga nije lako marginalizirati. U tom svjetlu treba promatrati sveobuhvatan institucionalan odgovor na krizu u kojoj su se 1990-ih našli programi naukovanja, a koji je uvelike reflektirao interese većine članstva Austrijske federalne gospodarske komore da se oni očuvaju, skupa s relevantnom ulogom koju ta organizacija ima u njihovoj izvođenju i administraciji. Drugo, logično je pretpostaviti kako kvalitetna zastupljenost u socijalnom dijalogu povratno jača njegov značaj i u sektorima kojima dominiraju male i srednje tvrtke, u kojima je tradicionalno slabija pokrivenost radništva kolektivnim ugovorima. Austrijska federacija industrija (IV) dobrovoljno udruženje kojim dominiraju veliki poslodavci, u ovakvoj situaciji predstavlja svojevrsnu „opoziciju“, s obzirom da u skladu s interesima svoga članstva promovira radikalnije smanjenje razine strukovne specifičnosti u svim programima (tako i naukovanju), kao i usklađivanje sa zahtjevima članstva u Europskoj uniji kroz procese harmonizacije, prvenstveno u sklopu Kopenhaškog procesa. Radi se o procesu započetom 2002. usvajanjem smjernica o jačanju suradnje u području strukovnog

⁹ U slučaju poslodavaca to se odnosi prvenstveno na broj djelatnosti i veličinu tvrtki, dok se u slučaju sindikata odnosi na kapacitete da koordinirano zastupaju interese kvalificiranih i nekvalificiranih radnika.

obrazovanja i usavršavanja od strane 33 ministara obrazovanja država članica i nečlanica Europske unije, kao i Europske komisije. Od tad naovamo glavnina napora u sklopu tog procesa bila je usmjerena stvaranju Europskog kvalifikacijskog okvira (na engleskom jeziku: *European Qualification Framework – EQF*) i Europskog kreditnog sistema u strukovnom obrazovanju i zapošljavanju (na engleskom jeziku: *European Credit System for Vocational Education and Training – ECET*). Oba instrumenta u konačnici za cilj imaju stvaranje sustava zajedničkih opisa kvalifikacija i standardiziranih procedura vrednovanja koji se mogu primijeniti u svim obrazovnim sustavima. To za sobom povlači razvoj pripadnih nacionalnih kvalifikacijskih okvira i njihovo usklađivanje s EQF-om (detaljnije u: Powell i Trampusch 2012: 284-285).

Premda se radi o dobrovoljnim inicijativama koje na formalno ne obvezuju vlade država uključenih u Kopenhaski proces, u austrijskoj praksi to vodi do izdvajanja dijela ovlasti izvan procesa tradicionalnog kolektivnog pregovaranja, u kojem Austrijska federalna gospodarska komora igra značajnu ulogu. Ipak, unatoč određenom jačanju vlastitog utjecaja, Austrijska federacija industrija¹⁰ zasad prihvaća postupan karakter reformi koje su u osnovi sačuvala naukovanje kao jednakovrijedan element austrijskog sustava razvoja vještina (Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 170).

U Hrvatskoj nalazimo dijametralno suprotnu situaciju. Službeni socijalni partner koji predstavlja poslodavce u tripartitnim tijelima jest Hrvatska udruga poslodavaca koja okuplja dobrovoljno članstvo, u kojem su očekivano male i srednje tvrtke podreprezentirane (Matković, 2011; Bagić, 2010). Samim time dio gospodarstva u sklopu kojeg su izgrađene najsnažnije institucionalne veze s obrazovnim sustavom: obrtništvo, kroz ulogu Hrvatske obrtničke komore; nije u posebno dobroj poziciji da koristi socijalni dijalog za osnaživanje vlastite uloge u obrazovanju. Dapače, posljednje izmjene Zakona o obrtu, koje su uvelike oslabile financijske kapacitete ali i javne ovlasti Hrvatske obrtničke komore u području obrazovanja za obrte prošle su bez značajnog (javnog) otpora Hrvatske udruge poslodavaca i Hrvatske gospodarske komore. Unatoč redovnoj zastupljenosti sva tri najvažnija udruženja poslodavaca u radnim skupinama koje razvijaju dokumente relevantne za strukovno obrazovanje, zasad nema naznaka o stvaranju zajedničke pozicije o sudjelovanju poslodavaca u obrazovnom procesu koja bi mogla dovesti do koordiniranog pritiska na odgovorna ministarstva u smjeru prilagodbe institucionalnog okvira te snažnijeg ulaganja u srednje strukovno obrazovanje.

Zaključno se može reći kako neovisno o činjenici da u oba gospodarstva dominiraju male i srednje tvrtke, njihova (formalna) zastupljenost u socijalnom dijalogu, a samim tim i potencijal da nametnu uređenje strukovnog obrazovanja prema korporativističkim principima, radikalno divergira u slučaju Austrije i Hrvatske. Na sličan tip razlika nailazimo kad analiziramo suprotan, sindikalni „kamp“.

4.3. Stanje i djelovanje sindikalne scene

Usporedba sindikalnog djelovanja u Austriji i Hrvatskoj je iznimno zanimljiva s obzirom na to da vrlo jasno pokazuje utjecaj organizacijsko-institucionalnog strukturiranja na razinu sindikalnog utjecaja, premda i pravni okvir unutar kojeg djeluju sindikati u dvije zemlje igra određenu ulogu. Prema Fultonovim (2013) procjenama, Hrvatska ima veću pokrivenost radnika sindikalnim članstvom od Austrije (35 % naspram 28 %), no raskorak u značaju socijalnog partnerstva (a samim time i sindikalnog djelovanja) očit je u obuhvatu kolektivnih ugovora. Dok je i u hrvatskom slučaju on relativno visok (61 %), u Austriji se sklopljeni kolektivni ugovori primjenjuju na oko čak 95 % radnika.

10 Takvo jačanje se odvija s jedne strane kao rezultat prirode tehnološke promjene bazirane na vještinama (na engleskom jeziku: *skill-biased technological change*) koja dijelom favorizira druge programe strukovnog obrazovanja (napose strukovne koledže), no djelomično i kroz socijalni dijalog na EU razini. Naime, predstavnik Austrije u bipartitnim i tripartitnim tijelima na EU razini je upravo Austrijska federacija industrija, dok je Austrijska federalna gospodarska komora iz tih procesa isključena s obzirom na to da najvažnije europske interesne organizacije ne prihvaćaju organizacije s obveznim članstvom.

Ipak najvažnije razlike vezane uz sindikalno djelovanje i utjecaj su rafiniranije, kvalitativne prirode. Prva među njima se tiče dominacije različitih tipova kolektivnih ugovora. Dok u Austriji dominiraju granski/industrijski kolektivni ugovori, koji su automatski obvezujući na sve poslodavce unutar predmetne industrijske grane, većina ugovora u Hrvatskoj se sklapa na razini pojedinačnih tvrtki. Granski/industrijski kolektivni ugovori su rijetki te se uglavnom primjenjuju u javnom sektoru. Prema recentnim izvorima, u privatnom sektoru je trenutno na snazi tek sedam granskih kolektivnih ugovora: oni u djelatnostima privatnog zdravstva, ugostiteljstva, graditeljstva, putničkih agencija, drvne i papirne industrije, humanitarnog razminiranja te kolektivni ugovor kojim se uređuje rad hrvatskih pomoraca u međunarodnoj plovidbi (Šeperić, 2017).

Dodatna razlikovna specifičnost čini se leži u relativnoj slabosti kolektivnih ugovora u hrvatskom privatnom sektoru. Iako brojke niti na tom planu za hrvatske sindikate ne izgledaju poražavajuće (pokrivenost od 54 % radnika naspram 70 % u javnom sektoru; Fulton, 2013), kolektivni ugovori u privatnom sektoru rijetko se obnavljaju redovno i u pravilu tek ponavljaju odredbe Zakona o radu, ponekad postavljajući minimalnu plaću i ispod zakonskog minimuma (Bagić, 2010, slično: Nestić i Rašić Bakarić, 2010).

Ovdje je potrebno spomenuti još tri važne odrednice, posebno u kontekstu djelovanja sindikata u području razvoja vještina. Sindikalno članstvo u Austriji, iako malobrojnije od hrvatskog po kriteriju udjela u radnoj snazi, pokazuje osjetno veću razinu centralizacije. Sindikati su okupljeni u samo jednu reprezentativnu središnjicu – Austrijsku federaciju sindikata. Ona okuplja (tek) sedam članica, nastalih kroz funkcionalno povezivanje većeg broja djelatnosti uz značajnu zastupljenost u javnom, ali i privatnom sektoru (Fulton, 2013). Hrvatsku situaciju karakterizira bitno veća decentralizacija u vidu čak četiri reprezentativne sindikalne središnjice koje mogu sudjelovati u bipartitnim i tripartitnim tijelima. To su Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Nezavisni hrvatski sindikati, Matica hrvatskih sindikata te Hrvatska udruga radničkih sindikata. Valja također napomenuti da iako svaka od četiri središnjice okuplja radnike iz javnog, ali i iz privatnog sektora (premda u bitno različitim udjelima), gustoća članstva u privatnom sektoru je dosta niska (tek oko šestine radnika) te slijedi obrazac dvostruke koncentracije. Najveći broj sindikalno organiziranih radnika u privatnom sektoru nalazimo u tvrtkama s preko 250 zaposlenih te onima osnovanima prije početka tranzicije. Broj sindikalno organiziranih radnika u tvrtkama s manje od 50 radnika (što je velika većina obrta) je zanemariv. U sindikalnom članstvu izrazito su podzastupljeni mladi i osobe bez prethodnog radnog iskustva te radnici zaposleni putem ugovora na određeno vrijeme (Bagić, 2010; Fulton 2013).

Druga važna odrednica tiče se mogućnosti uključivanja u sindikalno članstvo (mladih) osoba koje sudjeluju u nekom tipu izvanškolske prakse. U obje zemlje značajan broj mladih na tržište rada ulazi upravo na taj način, kroz programe naukovanja u Austriji, odnosno JMO u Hrvatskoj. Iako je status naučnika u Austriji reguliran posebnim zakonskim aktom: Zakonom o strukovnom obrazovanju (u originalu: *Berufsausbildungsgesetz/BAG*) to ne predstavlja prepreku uključivanju naučnika u sindikate (uz plaćanje nešto niže članarine) niti reguliranju naknade za njihov rad kroz proces kolektivnog pregovaranja (BMWfJ, 2012: 21). S druge strane, pravni status polaznika JMO programa u Hrvatskoj je drugačiji, što s obzirom na statutarnu orijentiranost sindikata osoba sa sklopljenim „klasičnim“ ugovorom o radu otežava njihovo uključivanje. To također za posljedicu ima i da su naknade koje poslodavci isplaćuju naučnicima ne potpadaju u područje kolektivnog pregovaranja s obzirom na to da se radi o odnosu koji nije uređen Zakonom o radu (93/2014)¹¹, što u konačnici efektivno eliminira mogućnost sindikata da direktno utječu na visinu naknade kroz socijalni dijalog.

11 Izvedba izvanškolske prakse pa tako i visina naknade je uređena Zakonom o strukovnom obrazovanju i Zakonom o obrtu.

Konačno, važna je razlika i postojanje funkcionalne podjele poslova i ovlasti između Austrijske federacije sindikata te Austrijske radničke komore. Bliska međuorganizacijska suradnja zasigurno smanjuje dio pritiska na sindikate u smislu direktnog rada s velikim dijelom članstva pri čemu značajan dio nadzora provedbe zakona i drugih propisa (pa i kolektivnih ugovora) preuzima Austrijska radnička komora. To austrijskim sindikatima omogućava da se koncentriraju prvenstveno na kolektivno pregovaranje, što je luksuz koji fragmentirani i često financijski oslabljeni hrvatski sindikati ne mogu priuštiti. U tom smislu moguće širenje djelovanja i na područje zaštite prava korisnika izvanškolske prakse (i drugih oblika učenja na radnom mjestu) može djelovati kao prilično zahtjevan projekt u hrvatskom sindikalnom kontekstu.

4.4. Raspodjela ovlasti i koordinacija relevantnih javnih institucija

Razvoj vještina općenito, a srednje strukovno obrazovanje partikularno, su s obzirom na svoj polivalentan karakter područje javnog života koje u pravilu potpada pod nadležnost većeg broja resora. S obzirom na to da je integralan dio obrazovnog sustava, strukovno obrazovanje uvijek u određenoj mjeri potpada pod ingerenciju ministarstva zaduženog za obrazovanje. Također, da bi bilo učinkovito, strukovno obrazovanje (u većoj mjeri od općeg) mora održavati značajne institucionalne veze sa svijetom gospodarstva, što u pravilu nosi uključenost jednog ili većeg broja resora iz tog područja. Međutim, često se zaboravlja i važnost strukovnog obrazovanja kao instrumenta socijalne politike, koji je jasno prepoznat kroz reforme na EU razini (primjerice: European Council, 2010) koje se kroz proces harmonizacije prelijevaju i na nacionalne sustave strukovnog obrazovanja.

Austrijsko strukovno obrazovanje s aspekta djelovanja državnih institucija karakterizira značajan stupanj institucionalne fragmentacije, no s jasno uređenim razgraničenjima ovlasti. „Redovni” sustav naukovanja u svom većinskom dijelu – izvanškolskoj praksi; potpada pod ingerenciju socijalnih partnera te Federalnog ministarstva gospodarstva, obitelji i mladih (u originalu: *Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend* – BMWFJ). Školskim elementom strukovnog obrazovanja (pa i školama u kojima naučnici odrađuju “školski” dio nastave) upravlja Federalno ministarstvo obrazovanja, umjetnosti i kulture (u originalu: *Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur* – BMUUK), dok visokim obrazovanjem upravlja Federalno ministarstvo za znanost i istraživanje (u originalu: *Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung* – BMWF). Značajnu ulogu u strukovnom obrazovanju ima i Ministarstvo za rad, zaštitu potrošača i socijalna pitanja (u originalu: *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* – BMASK), s obzirom na to da upravlja Austrijskim zavodom za zapošljavanje (u originalu: *Arbeitsmarktservice* – AMS) koji administrira sredstva za mjere aktivne politike zapošljavanja (u što spadaju i ranije opisana „alternativna” naukovanja) te osigurava usluge posredovanja na tržištu naukovanja u suradnji s Austrijskom federalnom gospodarskom komorom (Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 155; BMWFJ, 2012: 20). Čini se da unatoč fragmentaciji, sustav karakterizira visoka razina funkcionalnosti i stabilnosti, s obzirom na dugogodišnju relativno ravnopravnu kohabitaciju bitno različitih programa strukovnog obrazovanja.

Centralni akter institucionalnog okvira hrvatskog sustava (strukovnog) obrazovanja je Ministarstvo znanosti i obrazovanja, koje ima sveobuhvatne ovlasti usmjeravanja i koordinacije cjelokupne obrazovne politike. Početkom 2000-ih dolazi do reformi javne uprave koje su vođene određenim elementima paradigme novog javnog menadžmenta, napose u dijelu institucionalnog razdvajanja procesa razvoja/donošenja i provedbe javnih politika (Perko-Šeparović, 2002: 37-38). Tako Ministarstvo ostaje zaduženo za ukupnu koordinaciju, kao i za kreiranja pravnog i strateškog okvira, dok je za provedbu pojedinih aspekata obrazovne politike stvoren veći broj izvedbenih agencija: za opće obrazovanje je tako zadužena Agencija za odgoj i obrazovanje, strukovno te obrazovanje odraslih

potpada pod ingerencije Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, dok Agenciji za znanost i visoko obrazovanje pripadaju ingerencije u području visokog obrazovanja. Ovoj skupini decentraliziranih aktera odgovornih Ministarstvu znanosti i obrazovanja treba pridodati i Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje, koji igra ključnu ulogu u izvedbi standardizirane Državne mature koja se provodi od 2010. Austrijski sustav srednjeg strukovnog obrazovanja primjerice ne poznaje sličan tip segmentacije institucionalnih uloga, već se u dijelu provedbe posebice u programima naukovanja javne ovlasti prepuštaju socijalnim partnerima, napose Austrijskoj federalnoj gospodarskoj komori.

Za kurikulumne strukovnih škola su u Hrvatskoj odgovorne Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih u strukovnom te Agencija za odgoj i obrazovanje u općem dijelu. Pritom treba napomenuti kako Hrvatska obrtnička komora u JMO programima igra važnu ulogu u dijelu razvoja kurikuluma te do posljednjih izmjena Zakona o obrtu, u administriranju izvanškolske prakse te organizaciji završnih ispita. Tu dolazimo do ministarstva zaduženog za obrt¹², koje u dijelu obrazovanja za obrte (JMO programi) ima značajne ovlasti, prvenstveno u vidu nadležnosti za Zakon o obrtu te pripadne podzakonske akte. Isto je Ministarstvo zaduženo i za dodjelu stipendija za učenike u deficitarnim obrtničkim zanimanjima (koja se određuju u suradnji s Hrvatskom obrtničkom komorom) te raspisuje natječaje za subvencioniranje troškova izvanškolske prakse u JMO programima (Matković i sur., 2013: 10-11).

Koordinacija se pokazuje prilično izazovnom, prvenstveno iz dva razloga. Prvo, osim Hrvatske obrtničke komore nacionalni dionici se uglavnom bave pitanjima vezanim uz četverogodišnje strukovne programe, u koje se upisuje veći broj učenika od kojih značajan broj nastavlja obrazovanje na tercijarnoj razini. Hrvatska obrtnička komora u praksi ostaje jedini dosljedan javni zagovornik modela izvedbe strukovnog obrazovanja na način karakterističan za kolektivne sustave razvoja vještina. U tom kontekstu zanimljivo je promatrati kako se slabljenje ovlasti Hrvatske obrtničke komore dogodilo upravo na uštrb javnih/decentraliziranih institucija: Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih i Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja. Drugo, čini se da institucionalni okvir ne potiče međuresornu i međusektorsku koordinaciju te da pojedine ovlasti nisu jasno podijeljene između pojedinih institucija. Takve nejasnoće su postojale vezano uz cjelokupnu koordinaciju nad kurikulumom trogodišnjih obrtničkih programa između Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta te ministarstva zaduženog za obrt. Na razini njegove implementacije, slične nejasnoće su se javljale između Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih te Hrvatske obrtničke komore (Matković i sur., 2013: 11). Posljednje izmjene Zakona o obrtu može se promatrati i kao svojevrсно razrješavanje ovih međuinstitucionalnih dvojbi i to u korist Ministarstva znanosti i obrazovanja te provedbenih tijela iz njegova djelokruga. Ovdje također treba istaknuti i ponešto neobičnu poziciju druge skupine trogodišnjih strukovnih programa, onih za industrijska zanimanja. Oni se provode na relativno sličan način kao i četverogodišnji programi, točnije strukovni dio je u isključivoj ingerenciji Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, bez ikakvog značajnijeg upliva posredničkih udruženja poslodavaca, ali niti resora nadležnog za pitanje industrije (trenutno Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta). Čini se da na tom planu koordinacija iznimno slaba, s obzirom na to da Industrijska strategija 2014. - 2020. (NN/126/2014) donosi malo na tom planu, eksplicitno ne spominjući programe za industrijska zanimanja te referirajući se na pitanja obrazovanja vrlo površno kroz horizontalnu mjeru usklađivanja s prioritetima i razvojnim ciljevima Strategije znanosti, obrazovanja i tehnologije (2014: 322).

12 Do kraja 2016. to je bilo Ministarstvo obrta i poduzetništva, kojemu je krajem iste godine pridružen resor gospodarstva pa otad nosi naziv Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta.

Konačno, određenu pozornost u ovom dijelu zaslužuje i usporedba razlika u decentralizaciji sustava strukovnog obrazovanja, točnije razlike u ulogama nižih razina vlasti. Austrija je federalno uređena država, s devet ustrojbenih jedinica koje uživaju značajnu razinu političke, ali i fiskalne decentralizacije. Savezne države igraju iznimno značajnu ulogu u izvedbi dominantno „školskih” strukovnih programa (strukovne škole i strukovni koledži) gdje dijele financijske i kurikularne ovlasti s Federalnim ministarstvom obrazovanja, umjetnosti i kulture. Njihov utjecaj u programima naukovanja je bitno slabiji, s obzirom na to da se njima uglavnom upravlja kroz korporativističku strukturu koja uključuje Radničku i Gospodarsku komoru, sindikate te se odvija u okviru socijalnog dijaloga s Federalnim ministarstvom gospodarstva, obitelji i mladih, uglavnom kroz ranije spominjane savjete za naukovanja na nacionalnoj i razini saveznih država (Graf, Lassnigg i Powell, 2012: 152, 158; Tritscher-Archan i sur., 2012: 28; BMWFJ, 2012: 25-26). Također treba uzeti u obzir da značajan dio troškova u izvedbi naukovanja snose poslodavci kroz izvedbu izvanškolskog dijela koji dominira kurikulumom, što te programe čini komparativno jeftinijim od ostalih programa strukovnog obrazovanja, smanjujući potrebu da ih se sufinancira kroz sredstva saveznih država.

U Hrvatskoj značajnu ulogu u srednjoškolskom obrazovanju općenito imaju regionalne administrativne jedinice – županije, kao i Grad Zagreb koji također ima jednak status i ovlasti. One su osnivači svih srednjih škola te imenuju tri predstavnika u sedmeročlani školski odbor¹³ koji je zadužen za izbor ravnatelja te praćenje svakodnevnog funkcioniranja škole. Županije s resornim Ministarstvom znanosti i obrazovanja dijele odgovornost za financiranje srednjoškolskog sustava. Županije pokrivaju najveći dio troškova vezano uz svakodnevno funkcioniranje i održavanje srednjih škola, dok se plaće financiraju iz proračuna središnje države. Županijska izdvajanja za obrazovanje u posljednjim godinama pokazuju snažnu volatilitnost. Ukupno izdvajanje za srednje obrazovanje iz sredstava područne i lokalne samouprave je u periodu od 2008. do 2011. smanjeno za gotovo 26 % (s gotovo 712 milijuna kuna na nešto manje od 530 milijuna kuna), da bi u periodu do 2014. došlo do značajnog oporavka potrošnje po ovoj stavci: utrošeni iznos te godine je iznosio preko 714 milijuna kuna, čime je i više nego nadoknađeno smanjenje iz ranijeg perioda (Ministarstvo financija, 2017a; 2017b; 2017c). Trend je ponovno promijenjen 2015. kad je izdvajanje za srednjoškolsko obrazovanje smanjeno za oko 4,5 % točnije na nešto manje od 683 milijuna kuna (Ministarstvo financija, 2017c). Strukovni programi su s obzirom na svoje specifične zahtjeve u vidu opreme i materijala posebno osjetljivi na ovakve snažne fluktuacije u financiranju.

5. Zaključci

Čini se da je paralelni pregled institucionalnih konfiguracija uvjerljivo objasnio razlikovne faktore između austrijskog i hrvatskog sustava razvoja vještina u barem tri vrlo važne odrednice. Prvo, nalazi idu u prilog zaključku kako status socijalnog partnera Austrijske federalne gospodarske komore te njezina reprezentativna struktura kojom dominiraju male i srednje tvrtke čini strategiju ekspanzije i zaštite programa naukovanja logičnom, što u značajnoj mjeri može objasniti razlike u njihovom obuhvatu u odnosu na hrvatski slučaj, gdje mala i srednja poduzeća u komorskom sustavu ne nalaze tako moćnog promotora njihovih strateških interesa u području strukovnog obrazovanja. Drugo, razlike u kvaliteti izvedbe izvanškolske prakse, posebice u dijelu zaštite prava korisnika/naučnika se mogu objasniti kapacitetima i djelovanjem sindikata, pri čemu austrijski sindikati imaju i veći interes (zbog uključenosti naučničkih plaća u kolektivno pregovaranje), ali i kapacitete (zbog podjele posla s Austrijskom radničkom komorom) da štite interese mladih koji na tržište rada izlaze kroz programe izvanškolske prakse. Tomu svakako treba pridodati i razlike u stupnju fragmentacije sindikalnog

13 Preostali članovi školskog odbora se imenuju iz redova radničkog vijeća (1), nastavničkog vijeća (2) te vijeća roditelja (1).

organiziranja na krovnoj razini, gdje je sasvim jasno kako je bitno jednostavnije razvijati strateški pristup u bilo kojem području industrijskih odnosa u situaciji kad postoji samo jedna reprezentativna sindikalna središnjica. Treće, postojanje i ekspanzija provedbenih agencija Ministarstva znanosti i obrazovanja iz perspektive institucionalne teorije predstavlja vrijedan doprinos razumijevanju recentnog slabljenja ovlasti Hrvatske obrtničke komore u JMO programima, s obzirom na postojanje međusobno konkurentskog odnosa u dijelu administriranja i provedbe dijelova tog programa. Nema osnove za tvrdnju kako je to jedini pa čak niti primarni uzrok ovakvog razvoja situacije u posljednjih godina nakon desetljeća relativno „mirne kohabitacije“ JMO programa i agencijskog sustava. Međutim, svakako je moguće konstatirati kako je postojanje državnog institucionalnog okvira koji je bio spreman i voljan preuzeti dio izvedbenih kompetencija od Hrvatske obrtničke komore faktor koji je pogodovao odabiru takve strategije. U austrijskom slučaju dugogodišnja stabilnost modela upravljanja programima naukovanja koji još uvijek nalaze utemeljenje u potrebama značajnog dijela društva i gospodarstva, služi kao prepreka odabiru slične etatiističke strategije, barem djelomično i zato što ju nije moguće u kratkom roku realizirati zbog nepostojanja alternative i „konkurencije“ u vidu državnih provedbenih agencija.

Što donositelji odluka i ostali bitni dionici mogu naučiti iz ove komparativne analize u smislu mogućnosti transfera pojedinih elemenata politike razvoja vještina iz austrijskog u hrvatski sustav; a onda općenitije i drugih kolektivnih režima razvoja vještina? Iako ne stvara osnovu za detaljan nacrt takvog ili sličnog projekta, analiza ukazuje na barem tri ključne institucionalne pretpostavke o kojima bi trebalo voditi računa prije pokretanja takve reforme.

Prva je konsolidacija među udrugama poslodavaca i sindikata po pitanju vlastitog sudjelovanja u sustavu razvoja vještina. Ta konsolidacija ima dva aspekta: sadržajni i organizacijski. Sadržajni obuhvaća minimum konsenzusa unutar svakog od „kampova“ kako sustav razvoja vještina, a naročito srednje strukovno obrazovanje, treba izgledati te koji su institucionalni preduvjeti za ostvarenje te vizije. Nakon toga je potrebno na sličan način kao što su to već učinili njihovi pandani u Austriji (te u Hrvatskoj obrtnička komora) razviti i za javne potrebe ustupiti značajne organizacijske kapacitete u upravljanju i administriranju sustava.

Drugo, postoji jasna potreba zajedničkog nastupa udruženja poslodavaca i sindikata prema državi po pitanju reformi u strukovnom obrazovanju. U situaciji kad socijalni partneri za stol dolaze s jasnim i prethodno usuglašenim sadržajnim prijedlozima reformi te s prijedlogom podjele institucionalnih uloga u kojoj i oni preuzimaju značajan dio tereta, lakše je postavljati zahtjeve koji se tiču proširivanja i osnaživanja socijalnog dijaloga u području obrazovanja. Ne treba naravno smetnuti s uma niti lekcije s početka 3. poglavlja o ulozi socijalnog dijaloga u kolektivnim sustavima razvoja vještina koji, osim kompresije plaća, u pravilu za posljednicu ima i povećano javno ulaganje u strukovno obrazovanje.

Konačno, svi dionici uključeni u ovu reformu morali bi biti spremni na ustrajnost. Austrijski primjer jasno pokazuje kako kolektivni sustav razvoja vještina kontinuirano opstaje u uvjetima osjetljive ravnoteže te kako se reformira u manjoj mjeri putem sveobuhvatnih i centralno osmišljenih intervencija, već u pravilu putem inkrementalnih i kompromisno usuglašenih korekcija. Takve dinamike rezultat su za kolektivne sustave specifične kombinacije „poželjnih ograničenja“ te kapaciteta za kolektivnu akciju između tri ključne skupine dionika: države, poslodavaca i sindikata (Busemeyer i Trampusch, 2012: 16).

Bibliografija

- Bagić, D. (2010): *Sustav industrijskih odnosa u Republici Hrvatskoj: hrvatski sindikati između društvene integracije i tržišnog sukoba* (Doktorska disertacija), Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Filozofski fakultet
- BMWFJ - Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (2012): *Apprenticeship: Dual Vocational Education and Training in Austria. Modern Training With a Future*, Vienna, Austria: Federal Ministry of Economy, Family and Youth
- Busemeyer R.M. i Trampusch C. (2012): The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation, u: Busemeyer R.M. i Trampusch C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford: Oxford University Press, 3-40
- Busemeyer R.M. i Ivesen, T. (2012): Collective Skill Systems, Wage Bargaining and Labor Market Stratification, u: Busemeyer R.M. i Trampusch C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford: Oxford University Press, 205-33
- Crnković-Pozaić, S. i European Training Foundation. (2009): *Transition from school to work: internships and first entry to the labour market in Croatia*, Working document, [www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C12578310056925BC125766600572DC8/\\$file/NOTE7XJLM2.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C12578310056925BC125766600572DC8/$file/NOTE7XJLM2.pdf) (29. 3. 2017.)
- Dolowitz, D.P. i Marsh, D. (2000): Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1): 5–24
- Državni zavod za statistiku. (2013): *Srednje škole – kraj školske godine 2011./2012. i početak školske godine 2012./2013.*, [www.dzs.hr/Publikacije prema statističkim područjima/Obrazovanje, znanost, kultura i socijalna skrb/Obrazovanje/Srednje škole](http://www.dzs.hr/Publikacije%20prema%20statističkim%20područjima/Obrazovanje,%20znanost,%20kultura%20i%20socijalna%20skrb/Obrazovanje/Srednje%20škole) (14.5.2018.)
- Državni zavod za statistiku. (2014): *Srednje škole – kraj školske godine 2012./2013. i početak školske godine 2013./2014.*, [www.dzs.hr/Publikacije prema statističkim područjima/Obrazovanje, znanost, kultura i socijalna skrb/Obrazovanje/Srednje škole](http://www.dzs.hr/Publikacije%20prema%20statističkim%20područjima/Obrazovanje,%20znanost,%20kultura%20i%20socijalna%20skrb/Obrazovanje/Srednje%20škole) (14.5.2018.)
- Državni zavod za statistiku. (2015): *Srednje škole – kraj školske godine 2013./2014. i početak školske godine 2014./2015.*, [www.dzs.hr/Publikacije prema statističkim područjima/Obrazovanje, znanost, kultura i socijalna skrb/Obrazovanje/Srednje škole](http://www.dzs.hr/Publikacije%20prema%20statističkim%20područjima/Obrazovanje,%20znanost,%20kultura%20i%20socijalna%20skrb/Obrazovanje/Srednje%20škole) (14.5.2018.)
- Državni zavod za statistiku. (2016): *Srednje škole – kraj školske godine 2014./2015. i početak školske godine 2015./2016.*, [www.dzs.hr/Publikacije prema statističkim područjima/Obrazovanje, znanost, kultura i socijalna skrb/Obrazovanje/Srednje škole](http://www.dzs.hr/Publikacije%20prema%20statističkim%20područjima/Obrazovanje,%20znanost,%20kultura%20i%20socijalna%20skrb/Obrazovanje/Srednje%20škole) (14.5.2018.)
- Državni zavod za statistiku. (2017): *Srednje škole – kraj školske godine 2015./2016. i početak školske godine 2016./2017.*, [www.dzs.hr/Publikacije prema statističkim područjima/Obrazovanje, znanost, kultura i socijalna skrb/Obrazovanje/Srednje škole](http://www.dzs.hr/Publikacije%20prema%20statističkim%20područjima/Obrazovanje,%20znanost,%20kultura%20i%20socijalna%20skrb/Obrazovanje/Srednje%20škole) (14.5.2018.)
- Franičević, V. (2008): *Decent Work Country Report – Croatia*, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--europe/---ro-geneva/documents/meetingdocument/wcms_359805.pdf (30.3.2017.)
- Fulton, L. (2013): *Worker representation in Europe*, www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Compare-Countries (30.3.2017.)
- Graf, L., Lassnigg, L. i Powell, J.W. (2012): Austrian Cooperatism and Institutional Change in Relationship between Apprenticeship Training and School-Based VET, u: Busemeyer R.M. i

Trampusch C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford: Oxford University Press, 150-78

Herceg, I. (2010): *Povezanost kvalitete izobrazbe za obrtnička zanimanja i zapošljivosti* (No. 70669), www.hok.hr/obrazovanje/projekti/povezanost_kvalitete_strukovne_izobrazbe_za_obrtnicka_zanimanja_i_zaposljivosti (14.5.2018.)

Hill, M. (2010): *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

HGK - Hrvatska gospodarska komora (2016): *Informacije o inozemnim tržištima: Austrija*, www.hgk.hr/documents/raustrija58e4d9f3de790.pdf (11.6.2017.)

HGK - Hrvatska gospodarska komora (2014): *Izvoz i uvoz prema kontinentima, ekonomskim grupacijama – HR i zemljama partnerima. Razdoblje 1.1. – 31.12.2013.*, www.dropbox.com/s/anptfh3e3b0f744/robna_razmjena_sa_svijetom_1_12_2013.pdf?dl=0 (originalna poveznica uklonjena; 14.5.2018.)

HOK - Hrvatska obrtnička komora (2013, 2014, 2015 i 2016). *Obrtništvo u brojkama. Statistički pregled*, Zagreb: Hrvatska obrtnička komora

Matković, T. (2011). *Obrasci tranzicije iz obrazovnog sustava u svijet rada u Hrvatskoj* (Doktorska disertacija), Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Studij socijalnog rada

Matković, T. Buković, N., Doolan, K. i Lukić, N. (2013): *Destination Uncertain? Trends, Perspectives and Challenges in Strengthening Vocational Education for Social Inclusion and Social Cohesion*, [www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/17E7427BD455393CC1257BC10032C7E5/\\$file/VET%20x%20social%20inclusion_Croatia.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/17E7427BD455393CC1257BC10032C7E5/$file/VET%20x%20social%20inclusion_Croatia.pdf) (14.5.2018.)

Ministarstvo financija (2017a): *Ostvarenje proračuna JLP(R)S za period 2002. – 2010.*, www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-2002 (14.5.2018.)

Ministarstvo financija (2017b): *Ostvarenje proračuna JLP(R)S za period 2010. – 2013.*, www.mfin.hr/hr/ostvarenje-proracuna-jlprs-za-period-2010-2014 (14.5.2018.)

Ministarstvo financija (2017c): *Ostvarenje proračuna JLP(R)S za period 2014. – 2015.*, www.mfin.hr/hr/ostvarenje-proracuna-jlprs-za-period-2014-2017 (14.5.2018.)

Nestić, D., Rašić Bakarić, I. (2010): *EC project - Minimum Wage Systems and Changing Industrial Relations in Europe. National Report Croatia*, Zagreb: Institute of Economics

Perko Šeparović, I. (2002): *Novi javni menadžment – britanski model. Politička misao*, 39 (4): 31-43

Powell, J.W. i Trampusch, C. (2012): *Europeanization and the Varying Responses in Collective Skill Regimes*, u: Busemeyer R.M. i Trampusch C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford: Oxford University Press, 284-313

Streeck, W. (1992): *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London: Sage

Šeperić, D. (2017): *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue Croatia*, www.fes-croatia.org/fileadmin/user_upload/170201_Annual_Review_Croatia_2016.pdf (14.5.2018.)

Thelen, K. (2012): Foreword, u: Busemeyer R.M. i Trampusch C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford: Oxford University Press, v-xi

Tritscher-Archan, S., Nowak, S., Weiß, S. i Grün, G. (2012): *Austria VET in Europe – Country Report 2012*, www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/austria-vet-europe-country-report-2012 (14.5.2018.)

Javni dokumenti

Industrijska strategija Republike Hrvatske 2014. – 2020. *Narodne novine*, br. 126/2014.

European Council (2010): *The Bruges Communiqué on enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the period 2011-2020*, www.ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_en.pdf (14.5.2018.)

Nastavni plan i okvirni obrazovni program za zanimanje pediker. *Narodne novine*, br. 136/2003

Pravilnik o Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira. *Narodne novine*, br. 62/2014

Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije. *Narodne novine*, br. 124/2014

Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru. *Narodne novine*, br. 22/2013

Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje. *Narodne novine*, br. 82/2012, 88/2012

Zakon o obrtu. *Narodne novine*, br. 143/2013

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi. *Narodne novine*, br. 87/2008, 86/2009, 92/2010, 105/2010, 90/2011, 5/2012, 16/2012, 86/2012, 126/2012, 94/2013, 152/2014, 07/2017

Zakon o strukovnom obrazovanju. *Narodne novine*, br. 30/2009, 24/2010, 22/2013, 25/2018

Zakon o radu. *Narodne novine*, br. 93/2014

Analysis of the potential for policy transfer from Austrian to Croatian skill production system

NIKOLA BUKOVIĆ

bukovic.nikola@gmail.com

This paper puts forward an analysis of dominant features, differences and potential of policy-transfer from Austrian to Croatian skill-formation system. Inquiry is based on the typology developed by Busemeyer and Trampusch following the body of work in developed industrial democracies. These authors distinguish between four types of systems in developed industrial democracies: i) state skill formation; ii) liberal skill formation; iii) segmentalist skill formation; iv) collective skill formation, attributed to Austria. Analytical process is divided in two main segments. Firstly, author examines structure of each skill-formation system, placing particular emphasis on secondary vocational schooling, as it represents critical institutional determinant of each system, also examining key recent reforms. Secondly, author analyses similarities and differences between the two systems. Conclusions are also divided in two categories. The first group refers to causes of structural differences between Austria and Croatia. The second group is focused on potential of policy transfer.

Keywords: institutions, vocational education, Austria, Croatia, policy transfer.