

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. lipnja 2021.

<https://doi.org/10.20901/pm.58.3.08>

Institucionalni ustroj i formulacija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: akteri, strategije i “promjena koja ništa ne mijenja”

NIKOLA BUKOVIĆ

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Ovaj rad predstavlja testiranje eksplanatornog modela formulacije, a onda i razvoja institucionalnog ustroja politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Nalazi su bazirani na podacima prikupljenim putem 17 dubinskih, polustrukturiranih intervjua s osobama koje su od hrvatske neovisnosti do danas bile uključene u relevantne procese formulacije te politike. Sudionici su regrutirani iz redova tijela središnje države, županija, političkih stranaka, udruga poslodavaca, sindikata te relevantnih međunarodnih organizacija. Temeljna teza ove analize – kako tijela središnje države predstavljaju pozicijski najmoćnije aktere čiji je primarni cilj zadržati kontrolu odlučivanja o pitanjima financiranja, sadržaja učenja i standarda provedbe – nalazi tek djelomično utemeljenje u nalazima. Iako u cjelini gledano akteri središnje države doista predstavljaju najmoćniju skupinu, dinamike između ključnih aktera uglavnom su strukturirane oko djelovanja dviju relativno stabilnih te kompetitivno orijentiranih koalicija: “obrazovne” i “gospodarske”. Pritom se dio aktera središnje države u većini procesa svrstava u jednu, a dio u drugu koaliciju.

Ključne riječi: strukovno obrazovanje, ustroj, akteri, formulacija, koalicije

1. Uvod

Uglavnom se smatra da učenici nemaju sposobnosti. Ima toga da se djeca i sama smatraju nesposobnima, jer im stalno netko to govori pa se s vremenom tako i počnu ponašati. A nekad se i poslodavci tako ponašaju prema njima, ne posvete im se pa se učenici počnu tako ponašati. I onda je slika u gradu da su svi u školi nesposobni, i učenici i nastavnici. (Intervju s nastavnikom strukovne škole)

Nama je praksa jako zanimljiva. Jer nije to nama samo 45 minuta sjedenja i rada. Nego se šecemo – vani uglavnom, na hodniku radimo, jer su to veliki papiri. Pa

se pita profesora. Pa ga se zove. To je onak', jedan način prednosti zato kaj nismo za papirom, za papirom da sjedimo. (Fokusna grupa s učenicima strukovne škole)

Gore navedeni citati (preuzeto iz: Doolan, Lukić i Buković, 2016) dosta dobro ilustriraju argumente u prilog ocjeni da je srednje strukovno obrazovanje u hrvatskom kontekstu igra visokih uloga za njegove najneposrednije sudionike: učenike koji pohađaju takav tip programa, njihove obitelji te nastavnike/stručne suradnike u strukovnim školama. Srednje strukovno obrazovanje može predstavljati ili mehanizam etiketiranja i socijalnog isključivanja za značajan dio mladih koji pohađaju srednje obrazovanje (čemu u prilog ide prvi citat) ili obrazovni put usklađen s njihovim interesima i potrebama (drugi citat). Uzme li se pritom u obzir da su strukovni programi apsorbirali više od dvije trećine srednjoškolske ulazne generacije u školskoj godini 2020./2021. (DZS, 2021), razumijevanje struktura i procesa koji stoje iza stvaranja i održavanja postojećeg (pod)sustava strukovnog obrazovanja nameće se kao prvorazredno javnopolitičko pitanje.

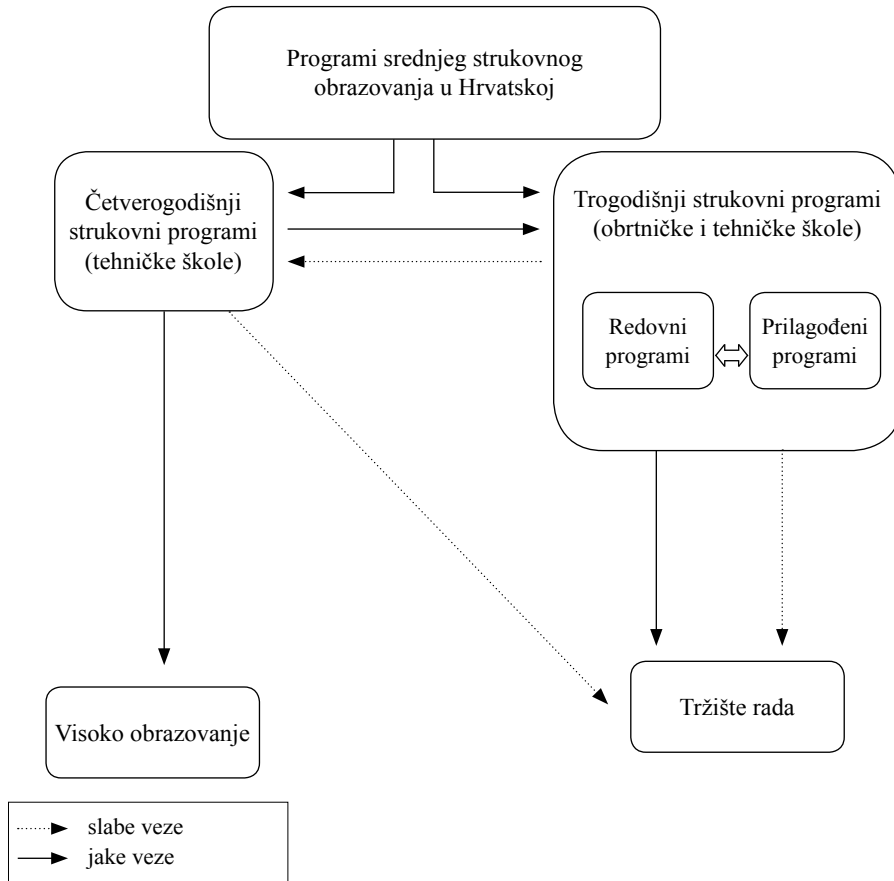
U sljedećem dijelu sažeto se predstavlja struktura srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj i navodi se nekoliko najzanimljivijih istraživačkih problema. Nakon toga iznose se ključni elementi eksplanatornog modela koji je razvijen za potrebe ovog rada. Slijedi dio u kojem se razlažu metode prikupljanja, obrade i analize podataka, u sklopu kojeg se autor osvrće i na određene poteškoće u provedbi studije. Nakon toga nalazi se opisuju i analiziraju iz vizure početnih istraživačkih pretpostavki. U zaključnom dijelu razmatraju se najvažniji zaključci istraživanja te se ukratko diskutiraju njihove implikacije na daljnje javnopolitičke procese u tom području, kao i potencijalna buduća istraživanja koja bi mogla produbiti te nadopuniti nalaze ove studije.

2. Srednje strukovno obrazovanje u Hrvatskoj: okvir i istraživački problem

Postojeća struktura srednjeg obrazovanja u Hrvatskoj izniman je primjer institucionalne stabilnosti. Njezinu okosnicu čine tri skupine obrazovnih programa koje su početkom školske godine 2020./2021. apsorbirale približno 96%¹ ulazne generacije učenika osmog razreda osnovne, odnosno prvog razreda srednje škole. Pritom je približno 28% učenika prvih razreda upisalo općeobrazovne/gimnazijske programe (koji se s obzirom na tematski fokus ove studije neće detaljnije razmatrati), oko 44% četverogodišnje i petogodišnje strukovne programe,² a oko 24% trogodišnje strukovne programe (DZS, 2021). Iako se i trogodišnji i četverogodišnji/petogodišnji strukovni programi klasificiraju kao strukovni, postoje velike razli-

¹ U taj izračun uključeni su samo oni učenici koji prvi put upisuju prvi razred srednje škole.

² Programi obrazovanja za zanimanja medicinska sestra / medicinski tehničar jedini u toj kategoriji traju pet godina.

Shematski prikaz 1. Struktura srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj

Prilagođeno prema: Matković i sur., 2013, str. 12.

ke u pogledu sektora gospodarstva na koje se naslanjaju³ te drugih važnih aspekata poput trajanja, stupnja horizontalne diferencijacije, strukovne specifičnosti izvedbe izvanškolske prakse, povezanosti s tržištem rada te prohodnosti prema tercijarnom obrazovanju (Matković, 2011, str. 115-133). Međuodnos triju ključnih skupina srednjoškolskih strukovnih programa u Hrvatskoj sažet je u shematskom prikazu 1.

³ Četverogodišnji i petogodišnji strukovni programi rašireni su u područjima ekonomije, elektro-tehnike i strojarstva, zdravstva te ugostiteljstva. Trogorodišnji programi dijele se u dvije podskupine. Prvi učenike osposobljavaju za zanimanja u obrtu, a drugi za zanimanja u industriji i prodaji.

Takva struktura u kojoj središnja država više-manje samostalno planira, financira, organizira i kontrolira provedbu srednjeg obrazovanja u najvećem dijelu sustava relativno postojano odolijeva protoku vremena, promjenama političkog sustava te brojnim više ili manje obuhvatnim reformama. Prema Matkoviću (*ibid.*, str. 96), trenutna arhitektura sustava osnovnog i srednjeg obrazovanja datira još iz 1958. te donošenja Opšteg zakona o školstvu. Takav je ishod tim impresivniji uzme li se u obzir vrlo eksplicitno i radikalno nastojanje da se u periodu između 1975. i 1991. takav sustav razmontira. Ovdje je riječ o zasigurno najpoznatijoj reformi obrazovne politike tijekom socijalističkog perioda koja je dobila naziv po svom kreatoru i najprominentnijem zagovorniku Stipi Šuvaru, tadašnjem ministru prosvjete i kulture Socijalističke Republike Hrvatske. Riječima Jane Bačević (2016, str. 78-79): “Usmjereno strukovno obrazovanje ime je dobilo po nastojanju da se dokine srednjoškolsko obrazovanje općeg, humanističkog (gimnazijskog) tipa, koje je u pravilu vodilo prema nastavku obrazovanja na sveučilišnoj razini, na taj način pretvarajući cjelokupno obrazovanje u ‘strukovno orijentirano’ – vezano uz određene tipove zanimanja. U praksi je kompletno srednje obrazovanje transformirano na način da obuhvaća dvije godine općeg uvoda koji su pohađali svi učenici, nakon čega ih se educiralo za konkretne poslove.”

Pritom se čini da nema posebne osnove da se takva postojanost racionalizira poželjnim javnopolitičkim ishodima.⁴ Dapače, literatura nudi dokaze u prilog kontinuitetu većeg broja ishoda koje bi se moglo ocijeniti u najmanju ruku nelogičnim, a ponekad i posve nepoželjnim. Crnković-Pozaić (2009, str. 14) tako upozorava da je urušavanje hrvatske industrijske baze uvelike dovelo pod znak pitanja održivost programa za industrijska zanimanja, odnosno dostupnost radnih mjesta za mlade s takvim tipom srednjoškolskih kvalifikacija. Kada govorimo o trogodišnjim programima za obrtnička zanimanja, utemeljeno je pretpostaviti da proaktivna uloga Hrvatske obrtničke komore (nadalje: HOK) u njihovoj izvedbi pozitivno utječe na njihovu tržišnu relevantnost. Međutim, Matković i suradnici (2013, str. 6, 17) utvrđuju izrazito negativan utjecaj krize na dostupnost (kvalitetne) izvanškolske prakse uslijed činjenice da su njome posebice bile pogođene djelatnosti u obrtu. Usto i HOK-ova istraživanja utvrđuju raširenu praksu kršenja obveza poslodavaca u pogledu isplate naknade naučnicima (Herceg, 2010, str. 26). To je posebno zabrinjavajuće uzme li se u obzir da je njezin iznos Vijeće Europe utvrdilo preniskim s obzirom na odredbe Europske socijalne povelje, što Hrvatsku izlaže mogućosti međunarodne kolektivne pritužbe (Council of Europe, 2017, str. 5; općenito o Europskoj socijalnoj povelji u: Benelhocine, 2012).

⁴ Neke od ideja predstavljenih u ostatku ovog poglavlja djelomično se preklapaju s onima koje su iznesene u ranijem autorovom radu (Buković, 2018).

Ni četverogodišnji strukovni programi nisu lišeni ozbiljnih poteškoća. Šabić (2019) utvrđuje kako u razdoblju od 2015. do 2017. između 43 i 45% učenika odmah po završetku četverogodišnjih strukovnih programa upisuje visoko obrazovanje. Taj podatak nameće pitanje u kojoj mjeri mladi koji upisuju takve programe to vide kao pripremu za rad u određenom zanimanju (što je jedno od bitnih obilježja strukovne orijentacije programa), a u kojoj kao alternativnu rutu za visoko obrazovanje u slučaju da ne uspiju upisati gimnaziju.

Za tumačenje takvog raskoraka između institucionalne stabilnosti i izostanka poželjnih javnopolitičkih ishoda trenutno ne postoje odgovarajući analitički alati. Postojeći konceptualni modeli korisni za analizu odnosa stabilnosti i promjene u srednjem strukovnom obrazovanju (Hall i Soskice, 2001; Greinert, 2004; Busemeyer i Trampusch, 2012) prilagođeni su u kontekstu razvijenih (zapadnih) industrijskih demokracija kojima Hrvatska ne pripada. Međunarodna istraživanja koja pokrivaju (srednje) strukovno obrazovanje u državama nastalim 90-ih raspadom komunizma relativno su rijetka te se obično mogu svrstati u kategoriju primijenjenih (primjerice: Bartlett i sur., 2014) što znači da u pravilu nemaju ambiciju doprinijeti teorijskom razvoju. Iz tog razloga za potrebe tumačenja specifičnog hrvatskog slučaja treba posegnuti za istraživačkom strategijom koju Beach i Pedersen (2013, str. 35-36) nazivaju kombinacijom sistemskih i nesistemskih elemenata, pri čemu se prvi preuzimaju iz postojećih teorija i konceptualnih okvira, a drugi se konstruiraju s obzirom na analitičke zahtjeve konkretnog slučaja.

3. Eksplanatorni model⁵

Eksplanatorni model razvijen za potrebe ove studije kombinira elemente nekoliko konceptualnih okvira. Ova studija posuđuje od političke ekonomije razvoja vještina četiri osnovne skupine aktera: političke stranke, državu (u širem smislu, što obuhvaća sva tijela javne vlasti s kompetencijama u području razvoja srednjeg strukovnog obrazovanja), udruženja poslodavaca (dobrovoljna i ona s obveznim članstvom) te sindikate. Dvije dimenzije uvjetuju strukturu, odnosno karakter sustava: i) spremnost države da sudjeluje u razvoju strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te ii) uključenost poslodavaca (tvrtki) u izvedbu početnog srednjoškolskog strukovnog obrazovanja i usavršavanja. Ukrštanjem dviju dimenzija dobivaju se četiri osnovna modela sustava/režima razvoja vještina:⁶

- 1) državni, koji karakterizira visoka spremnost države i niska uključenost poslodavaca;

⁵ Ovaj odjeljak u cijelosti je preuzet iz ranijeg autorovog rada (Buković, 2021).

⁶ Politička ekonomija razvoja vještina neće biti dodatno razmatrana u ovom radu jer je u literaturi detaljno razložena u više navrata (Busemeyer i Trampusch, 2012: 22; Buković, 2019).

- 2) liberalni, u kojem su obje dimenzije slabo naglašene;
- 3) segmentalistički, koji karakterizira niska spremnost države i visoka uključenost poslodavaca;
- 4) kolektivni, u kojem su obje dimenzije snažno naglašene.

Odnosi između navedene četiri skupine kolektivnih aktera vrte se oko četiri upravljačka pitanja:

- 1) Tko kontrolira razvoj sustava vještina?
- 2) Tko provodi programe razvoja vještina?
- 3) Tko plaća za razvoj vještina?
- 4) Kakav je odnos između općeg i strukovnog obrazovanja?

Eksplanatorni model korišten u ovoj analizi pretpostavlja da su odnosi moći između te četiri skupine aktera uvjetovani internim (materijalnim i ideacijsko-analitičkim) kapacitetima djelovanja u području strukovnog obrazovanja, ali i reakcijom na vanjske/intervenirajuće faktore koji su sljedeći element modela. Prvu skupinu intervenirajućih faktora predstavljaju dominantne paradigme obrazovne politike u Hrvatskoj (Žiljak, 2013; Žiljak i Molnar, 2015). Prva paradigma obilježila je period od stjecanja neovisnosti do kraja 90-ih te je povezana s idejom da obrazovanje prvenstveno treba staviti u svrhu stvaranja nacionalnog identiteta i, u širem smislu, nacionalne države. Druga paradigma dominira raspravama o obrazovnoj politici od početka 2000-ih do danas te se može dovesti u vezu s ključnim odrednicama obrazovne politike EU: društvo znanja, cjeloživotno učenje, konkurentnost i zapošljivost.

Druga skupina intervenirajućih faktora nadovezuje se na koncept "javnopolitičkog nasljeđa" (*policy legacy*; Scharpf, 2000, str. 766-769). Njime se u osnovi pokušava analitički obuhvatiti utjecaj ranijih reformi na mogućnost (odnosno percepciju mogućnosti) promjene postojećih institucija čiji je smjer i obuhvat u pravilu ograničen ovisnošću o prethodnom putu (*path dependency*).

Time je kompletiran opis ključnih elemenata modela kojim se tumači ishod specifičnog hrvatskog slučaja. To nameće sljedeće pitanje: kako on točno "radi"? Dinamike unutar hrvatskog sustava srednjeg strukovnog obrazovanja može se uvjerljivo tumačiti konceptom slojevanja (*layering*; Fioretos, Falletti i Sheingate, 2013, str. 8-13). Slojevanje predstavlja stvaranje i uvođenje novih institucionalnih pravila pored ili povrh onih postojećih, koja također ostaju na snazi. Sama činjenica da slojevanje promjenu čini sporom i parcijalnom ipak ne znači da se ona ne događa. Zato je u ovoj točki korisno uvesti slojevanju blizak koncept institucionalne jezgre (*institutional core*; Thatcher i Coen, 2008; Boas, 2007; Van der Heijden, 2011) koji se odnosi na određeni tip institucionalnih pravila koja presudno utječu na karakter sustava. Takva pravila je iz perspektive aktera obično teško mijenjati, ali važno je naglasiti kako ona nužno ne priječe promjene neesencijalnih institucio-

nalnih elemenata. Na taj način stvara se dinamika “promjene koja u osnovi ništa ne mijenja”, što je dobar opis procesa u hrvatskom srednjem strukovnom obrazovanju.

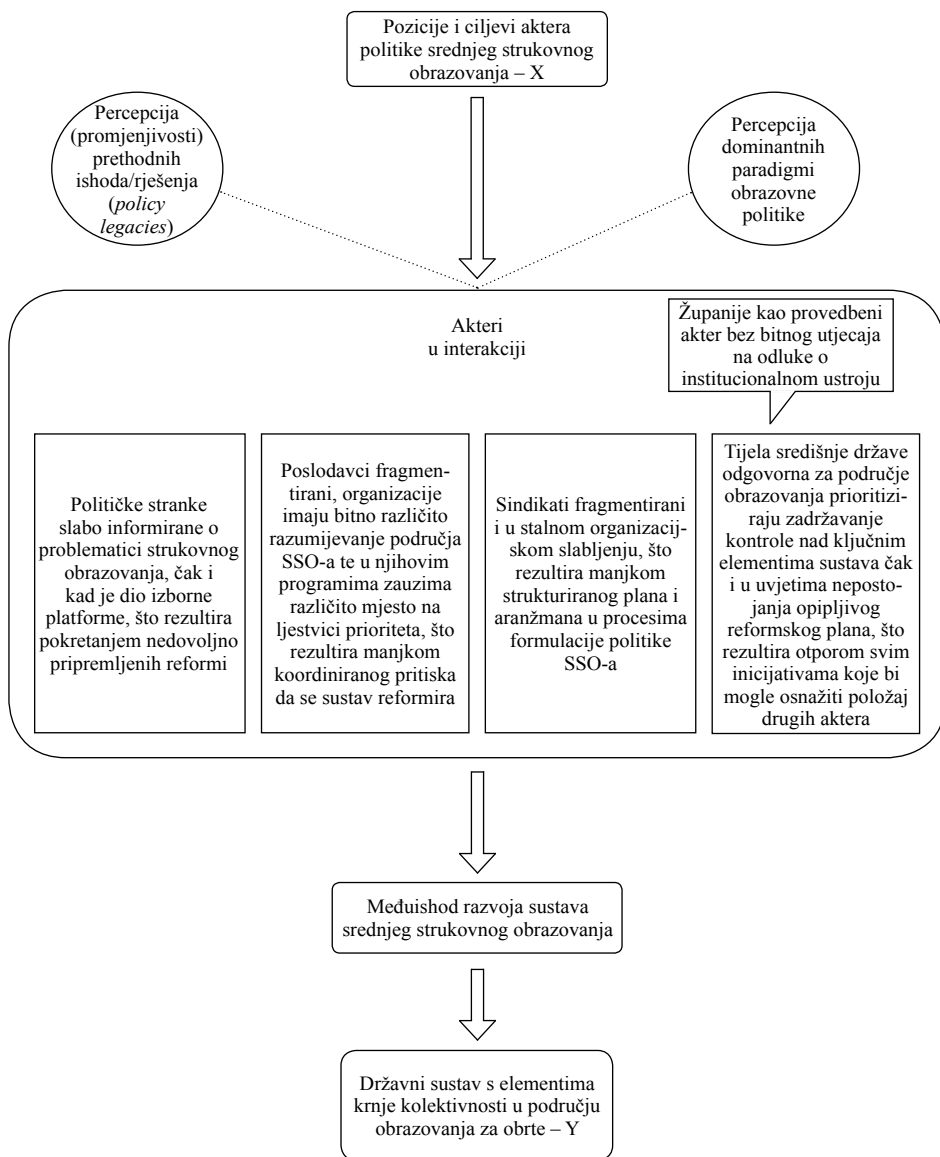
Temeljna postavka od koje kreće ova studija jest da akteri središnje države zaduženi za područje srednjeg strukovnog obrazovanja od neovisnosti do danas uspješno zadržavaju kontrolu nad ključnim odlukama koje uvjetuju ukupni smjer razvoja tog (pod)sustava. Te odluke predstavljaju institucionalnu jezgru sustava i obuhvaćaju definiranje sadržaja programa i standarda provedbe te raspodjelu troškova u najvećem dijelu sustava. Eksplanatorni model nominalnog naziva “slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru” prikazan je u shematskom prikazu 2.

Pretpostavka je da kolektivni akteri ulaze u procese formulacije/stvaranja politike srednjeg strukovnog obrazovanja s određenim pozicijama i ciljevima. Pozicije se odnose na razumijevanje te odnos (pozitivan, neutralan, negativan) prema trenutnom stanju sustava, a ciljevi na konkretne promjene koje akteri žele ostvariti u sklopu konkretnog procesa formulacije politike. Pozicije i ciljevi aktera onda dolaze u interakciju s pozicijama i ciljevima drugih aktera. Obilježja svake skupine aktera za koja se pretpostavlja da mogu utjecati na njihove pozicije i ciljeve pridružena su referentnim kućicama u sklopu shematskog prikaza 2. Međusobna interakcija može (ali i ne mora) utjecati na reviziju pojedinih pozicija i ciljeva aktera, koji su također pod utjecajem vanjskih, intervenirajućih faktora. Točnije, model pretpostavlja da akteri pozicije i (naročito) konkretne ciljeve prilagođavaju procjeni mogućnosti ostvarivanja za njih poželjnih/nepoželjnih promjena u funkcioniranju sustava. Ovisno o toj procjeni, svaka runda reformi može predstavljati priliku, prijetnju ili biti ocijenjena kao neutralna s aspekta organizacijskih interesa. Također, model pretpostavlja da su pozicije aktera pod utjecajem prevladavajućih narativa, odnosno aktualne dominantne paradigme obrazovne politike. Interakcija između aktera može (ali i ne mora) dovesti do promjena relevantnih za institucionalni ustroj politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Točnije, pojedini novi zakoni ili strategije utječu na promjene u ključnim institucionalnim odrednicama (financiranje, kontrola, izvedba te odnos općeg i strukovnog obrazovanja), a pojedini ne utječu. Kumulacija dosadašnjih promjena/međuishoda dovodi do trenutnog stanja koje se jezikom političke ekonomije razvoja vještina može opisati kao “državni sustav s elementima krnje kolektivnosti u području obrazovanja za obrte”.

Kako bi bio empirijski testiran, model treba operacionalizirati kroz konkretne istraživačke pretpostavke koje su predstavljene u nastavku.

IP1: Institucionalni ustroj hrvatske politike strukovnog obrazovanja od neovisnosti pa do danas dominantno je uvjetovan uspješnošću aktera središnje države da zadrže visoku razinu kontrole nad definiranjem sadržaja programa i standarda provedbe te raspodjelom troškova u najvećem dijelu sustava (zadržavanje kontrole nad institucionalnom jezgrom).

Shematski prikaz 2. Eksplanatorni model “slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru”



- IP2: Akteri središnje države prihvaćaju pojedine inkrementalne institucionalne promjene, ali ne i one koje mogu značajno oslabiti njihovu kontrolu nad odlukama koje definiraju institucionalnu jezgru sustava.
- IP3: Decentralizacija upravljanja sustavom srednjeg strukovnog obrazovanja početkom 2000-ih nije bitno promijenila odnos moći između središnje države i županija jer nije uključivala prijenos ovlasti odlučivanja o pitanjima koja predstavljaju institucionalnu jezgru sustava na regionalnu/županijsku razinu.
- IP4: Očuvanju kontrole aktera središnje države nad institucionalnom jezgrom srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike doprinosi manjak konsenzusa između ostalih aktera o alternativnom smjeru razvoja sustava, kao i manjak resursa potrebnih da stvore kontinuiran zajednički pritisak na aktere središnje države.
- IP5: Akteri politike strukovnog obrazovanja, naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području SO-a uvelike se vode dominantnim paradigmatima obrazovne politike: i) odmakom od socijalizma kroz “povratak nacionalnoj tradiciji” i “europskim vrijednostima” od stjecanja neovisnosti do kraja 90-ih te ii) cjeloživotnim učenjem, “društvom znanja” te konkurentnošću i zapošljivošću od 2000-ih nadalje.
- IP6: Akteri politike strukovnog obrazovanja, naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike se vode percepcijom promjenjivosti ishoda ranijih reformi (*policy legacies*).

4. Metode prikupljanja i analize podataka te ograničenja studije

Ovo se istraživanje temelji na 17 dubinskih, polustrukturiranih intervjuja sa stručnjacima/praktičarima koji su aktivno sudjelovali u procesima formulacije politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Intervjui su provedeni u razdoblju od rujna do prosinca 2020. Sugovornici su u nekim od relevantnih procesa zastupali jednu od sljedećih skupina sudionika: aktere središnje države (ministarstva zadužena za obrazovanje, odnosno obrt⁷ te Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih; nadalje: ASOO), županije, udruženja poslodavaca i sindikate. Neki od su-

⁷ U daljnjem tekstu koristi se takav tip formulacija kad se spominju pojedina ministarstva kako bi se minimizirala konfuzija koju mogu stvoriti prošle, ali i izvjesne buduće izmjene njihova naziva. Stoga su navedena ona područja iz djelokruga rada različitih ministarstava (primjerice: obrazovanje i obrt) za koja autor procjenjuje da će u doglednom razdoblju biti najrelevantnija za područje srednjeg strukovnog obrazovanja.

dionika iz redova središnje države su sadašnji ili bivši profesionalni službenici, neki politički dužnosnici, dok su neki u relevantnim procesima sudjelovali ili ih pratili u više od jedne institucionalne uloge. Intervjui su također provedeni s dvoje međunarodnih stručnjaka u području strukovnog obrazovanja koji su pratili bitne procese u Hrvatskoj kako bi se dobila i “vanjska” perspektiva. Cjelovita struktura sudionika predstavljena je u Tablici 1.⁸

Tablica 1. Sažetak uzorka stručnjaka obuhvaćenih dubinskim intervjuima

Stručnjak 1	Profil: akter središnje države, službenik (nadalje: stručnjak 1SD-SL)
Stručnjak 2	Profil: akter središnje države, službenik (nadalje: stručnjak 2SD-SL)
Stručnjak 3	Profil: akter središnje države, dužnosnik (nadalje: stručnjak 3SD-DU)
Stručnjak 4	Profil: akter središnje države, dužnosnik (nadalje: stručnjak 4SD-DU)
Stručnjak 5	Profil: akter središnje države, dužnosnik (nadalje: stručnjak 5SD-DU)
Stručnjak 6	Profil: akter središnje države/županija, dužnosnik (nadalje: stručnjak 6SD/ŽU-DU)
Stručnjak 7	Profil: akter središnje države/županija, službenik (nadalje: stručnjak 7SD/ŽUP-SL)
Stručnjak 8	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 8POSL)
Stručnjaci 9 ⁹	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjaci 9POSL)
Stručnjak 10	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 10POSL)
Stručnjak 11	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 11POSL)
Stručnjak 12	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 12POSL)
Stručnjak 13	Profil: više/veći broj uloga (nadalje: 13VIŠE) ¹⁰
Stručnjak 14	Profil: sindikat (nadalje: stručnjak 14SIND)
Stručnjak 15	Profil: sindikat (nadalje: stručnjak 15SIND)
Stručnjak 16	Profil: međunarodni (nadalje: stručnjak 16MED)
Stručnjak 17	Profil: međunarodni (nadalje: stručnjak 17MED)

Kad je riječ o samom procesu uzorkovanja, inicijalni plan bio je da se temeljem prethodno provedene analize zakonodavnih procesa (Buković, 2019) izdvoji nekoliko najrelevantnijih slučajeva na kojima bi se testirao eksplanatorni model po-

⁸ Prilikom referiranja na sugovornike/ice koristi se isključivo muški rod, a u istom su smjeru izmijenjeni i originalni citati. To je učinjeno kako bi se u što većoj mjeri sačuvala anonimnost sudionika/ica s obzirom na relativno uzak krug osoba aktivno uključenih u procese koji su predmet ove studije. Općenito, izrazi korišteni u ovom radu podjednako se odnose na muški i ženski rod.

⁹ U tom intervjuu sudjelovalo je dvoje stručnjaka istog profila.

¹⁰ U tom slučaju ocijenjeno je kako bi dodatno specificiranje profila sudionika ugrozilo njegovu anonimnost.

jašnjen u poglavlju 2. Autor je odlučio naglasak staviti na procese koji su uređivali u prvom redu područje srednjeg strukovnog obrazovanja, a ne istovremeno i druge elemente odgojno-obrazovnog sustava. Ta odluka temeljena je na procjeni kako će se odnosi između ključnih aktera jasnije kristalizirati u okolnostima kad je strukovno obrazovanje u žarištu procesa, u odnosu na situacije kad se za pozornost kreatora politika moralo “boriti” s nizom drugih ključnih pitanja kakva nosi sa sobom primjerice Zakon o odgoju i obrazovanju u srednjim školama.¹¹ Vodilo se računa da budu odabrane one epizode u kojima su zabilježene opipljive institucionalne promjene iz vizure konceptualnog okvira političke ekonomije razvoja vještina i koje vremenski pokrivaju značajan dio razdoblja od hrvatske neovisnosti do danas. Tako su za analizu odabrani sljedeći zakonodavni procesi: Zakon o obrtu iz 1993. (NN 77/1993), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu iz 1996. (NN 90/1996), Zakon o strukovnom obrazovanju 2009. (30/2009) te Zakon o obrtu iz 2013. (NN 143/2013). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu iz 2019. (NN 127/2019) usvojen je nakon preliminarnе analize te je zbog značajnih promjena koje donosi također uključen u popis. Analizirani su i još neki procesi koji su se kroz intervjue nametnuli kao korisni za razumijevanje pojedinih aspekata eksplanatornog modela, konkretno: donošenje Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru iz 2013. (NN 22/2013), funkcioniranje Vijeća za strukovno obrazovanje te uvođenje pilot programa dualnog obrazovanja od školske godine 2018./2019. (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 2021). Planirano je da nalazi intervjua budu validirani i dopunjeni analizom arhivske građe. Realizacija takvog plana počivala je na dva preduvjeta: pristupu dokumentima o imenovanju članova radnih skupina zaduženih za izradu referentnih zakona te ustupanjem zapisnika sa sastanaka radnih skupina. Prvi preduvjet je djelomično ispunjen: na zahtjev temeljen na Zakonu o pravu na pristup informacijama ministarstvo zaduženo za obrt dostavilo je sastave radnih skupina zaduženih za procese izrade Zakona o obrtu 2013. te Izmjena i dopuna¹² Zakona o obrtu 2019. Zapisnici sa sastanaka radnih skupina nisu dostavljeni, dok sastavi radnih skupina zaduženih za izradu Zakona o obrtu 1993. te Izmjena i dopuna Zakona o obrtu 1996. nisu ustupljeni, a kao razlog je naveden protek vremenskog roka u kojem je tijelo bilo obvezno čuvati referentne arhive. Istovremeno se na sličan za-

¹¹ Zapravo bi se moglo argumentirati kako postoji osnova za zasebno istraživanje “tretmana” strukovnog obrazovanja u sklopu širih reformskih procesa u području obrazovanja, pri čemu bi se uz navedene zakonske okvire svakako moglo spomenuti i donošenje Strategije znanosti, obrazovanja i tehnologije te provedbu Cjelovite kurikularne reforme. U tom smislu bilo bi zanimljivo analizirati jesu li odnosi između aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja opisani u ovom radu stabilni i u takvim situacijama.

¹² Radi bolje prohodnosti teksta nadalje se umjesto formulacije “zakon o izmjenama i dopunama” koristi “izmjene i dopune”, a za prethodno spomenuta zakonska rješenja više se ne navodi izdanje *Narodnih novina* u kojima su objavljena (ta je informacija dostupna u popisu literature).

htjev vezan uz Zakon o strukovnom obrazovanju iz 2009. ministarstvo zaduženo za obrazovanje u cijelosti oglušilo. Istu sudbinu doživio je i zahtjev za ustupanjem zapisnika sa sjednica Vijeća za strukovno obrazovanje, za čiji je rad također nadležno ministarstvo zaduženo za obrazovanje. Stoga je autor morao modificirati inicijalni plan prikupljanja podataka na način da je u cijelosti iskoristio dostupne popise članova radnih skupina za Zakon o obrtu 2013. te Izmjene i dopune 2019., a ostatak uzorka morao je dopuniti ciljanim regrutiranjem osoba za koje je raspolagao informacijama da su u analiziranom periodu (naročito 90-ih te oko 2009.) aktivno pratile politiku srednjeg strukovnog obrazovanja. Sugovornici su mogli preporučiti i druge (*snowball* metoda), tako da su svi ključni procesi pokriveni kroz više različitih institucionalnih pozicija.

Autor ocjenjuje da je rezultat takvog regrutacijskog procesa kvalitetan, ali i nešto drugačiji uzorak od onog koji je bio inicijalno planiran. Točnije, u uzorku je sudjelovao značajan udio sugovornika koji nisu nužno bili izravno uključeni u referentne zakonodavne procese, no o njima su u pravilu bili dobro informirani bilo kroz rad svojih organizacija/institucija, bilo uslijed činjenice da su kao dužnosnici za njih bili politički i administrativno odgovorni. Intervjui su trajali između 40 i 110 minuta, a sudionicima su u pravilu postavljane ukupno četiri baterije pitanja. Dvije su bile uglavnom identične za sve te su se odnosile na ocjenu trenutnog stanja u hrvatskom srednjem strukovnom obrazovanju i njegove razvojne perspektive u budućnosti. Te dvije baterije pitanja uglavnom su služile razumijevanju općenitih pozicija pojedinog sugovornika o srednjem strukovnom obrazovanju u Hrvatskoj, a osim toga omogućavale su postepeno i logično otvaranje te zatvaranje razgovora (s obzirom na to da su bile planirane za početak i za kraj intervjuja). U sklopu preostalih baterija operacionalizirani su ključni elementi istraživačkog dizajna, odnosno istraživačke pretpostavke. Treća baterija odnosila se na odnose moći i uobičajene pozicije aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja, a onda se blago prilagođavala profilu sudionika kako bi se prikupio maksimum korisnih podataka. Konkretnije, sukladno prethodnoj procjeni poznavanja djelovanja pojedine skupine aktera (akteri središnje države, županije, udruženja poslodavaca, sindikati, političke stranke, međunarodni akteri) predviđena su i dodatna, specifična pitanja o njihovom djelovanju. Četvrta baterija pitanja prilagođavana je svakom sudioniku zasebno, a odnosila se na konkretne procese formulacije politike strukovnog obrazovanja u kojima su sudionici sudjelovali ili koji su bili u njihovoj administrativnoj nadležnosti. Naglasak je ovdje bio na pozicijama kolektivnog aktera kojeg su predstavljali, kao i na tijeku procesa te relevantnim interakcijama s ostalim sudionicima. Primjerak jednog od protokola za provedbu intervjuja nalazi se u Prilogu 1. Svi intervjui cjelovito su transkribirani i tematski analizirani programom za obradu kvalitativnih podataka MAXQDA temeljem unaprijed razvijene kodne liste koja se nalazi u Pri-

logu 2. Kao što je vidljivo ondje, kodove je moguće podijeliti u tri kategorije. Prvi se odnose na opise pojedinačnih epizoda formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Dio kodova u sklopu te liste razvijen je unaprijed temeljem ranije provedene analize (Buković, 2019), ali neki su dodani kasnije temeljem iskaza sudionika. Druga skupina kodova bila je izravno vezana uz pojedinačne istraživačke pretpostavke te su uglavnom sadržavali i kodove niže razine koji su ih dodatno operacionalizirali. Treća skupina odnosila se na posebno zanimljive citate vezane uz pojedinačne epizode i/ili istraživačke pretpostavke. Analiza se oslanjala na građu prikupljenu kroz prve dvije skupine kodova, dok je svrha treće skupine bila primarno olakšavanje pregleda potencijalno iskoristivih citata. Proces je bio pretežito deduktivan te je tematski vođen prethodno definiranim istraživačkim pretpostavkama. Nalazi su stoga logično prikazani kroz šest tematskih kategorija vezanih uz svaku od istraživačkih pretpostavki. Pritom se naročito vodilo računa da se prikažu i elementi koji se ne uklapaju, odnosno koji odudaraju od opće slike. Sudionici intervjua imali su i priliku komentirati nacrt rada te zatražiti izmjene dijelova koji se referiraju na njihove iskaze.

5. Nalazi

Analiza odabranih procesa formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja poslužila je kao osnova za odgovaranje na inicijalne istraživačke pretpostavke u sklopu ovog poglavlja.

5.1. Istraživačka pretpostavka 1: središnja država kao jedinstven, dominantan akter

Analiza relevantnih procesa formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja djelomično ide u prilog prvoj istraživačkoj pretpostavci (nadalje: IP), dok istovremeno ukazuje kako u postojećem formatu zanemaruje značajan stupanj heterogenosti između aktera središnje države. Konkretnije, nalazi ukazuju da većina moći i utjecaja doista leži u rukama aktera središnje države, ali da je njihova konsolidirana pozicija više izuzetak nego pravilo. Dapače, većinu je procesa dosada obilježio sukob dviju relativno stabilnih koalicija aktera. Jedna u svojoj jezgri okuplja ministarstvo zaduženo za obrazovanje, ASOO te školske sindikate. Druga okuplja ministarstvo zaduženo za obrt te HOK, uz uobičajenu podršku industrijskih sindikata, Hrvatske udruge poslodavaca (nadalje: HUP) te Hrvatske gospodarske komore (nadalje: HGK). Provizorno bismo prvu koaliciju mogli nazvati “obrazovnom”, a drugu “gospodarskom”. Čini se da začetak tih koalicija datira još od donošenja Zakona o obrtu 1993. kad se ministarstvo zaduženo za obrazovanje, prema riječima sugovornika 10POSL, suprotstavljalo uvođenju dualnog obrazovanja i formalizaciji uloge ministarstva zaduženog za obrt i (naročito) HOK-a u procesima planiranja i provedbe redovnog srednjoškolskog obrazovanja. Sličnu dinamiku bilježimo i pri

donošenju Zakona o strukovnom obrazovanju 2009., s razlikom da se tada pojavljuje i ozbiljan prijedor između ministarstava zaduženih za obrt i obrazovanje o potrebi da se tim zakonskim aktom uređuju svi programi srednjeg strukovnog obrazovanja, s idejom dokidanja zasebne regulacije programa za obrtnička zanimanja kroz Zakon o obrtu. U toj situaciji ministarstvo zaduženo za obrt jasno je stalo na stranu HOK-a, što se najbolje reflektira u suprotstavljenim perspektivama sugovornika iz redova središnje države (3SD-DU i 2SD-SL).

Čak smo na neki način išli s namjerom da se taj obrazovni dio koji je bio u nadležnosti komora preko Zakona o obrtu... jednostavno makne iz tog zakona. Da ostane samo zakon koji regulira sve i ne mora ga se dodati nekim drugim zakonima. Međutim, iz nekih razloga, Obrtnička komora preko Ministarstva gospodarstva je uspjela sačuvati tu svoju ulogu unutra. Ja ne vidim tome razlog... to je zapravo slabost Ministarstva obrazovanja koje dozvoljava da se u njegov prostor uvlače drugi i na neki način to sjećaju i ne pridonose time obrazovnoj kvaliteti samog sustava.

Nisam bio u radnoj skupini koja je izrađivala Zakon o strukovnom obrazovanju, ali sam sudjelovao u izradi mišljenja na Nacrt prijedloga Zakona. Jedna od bitnih promjena je bila ukidanje nadležnosti za provedbu obrazovanja za vezane obrte ministarstvu nadležnom za gospodarstvo. Navedena problematika se je rješavala na najvišoj dužnosničkoj razini i u komunikaciji s predstavništvom Europske komisije u RH te je u konačnici dogovoreno kompromisno rješenje da se obrazovanje za vezane obrte provodi po posebnom propisu.

U prilog važnosti tih koalicija ide i činjenica da je najznačajnije institucionalne promjene do kojih je došlo od 90-ih, one povezane sa Zakonom o obrtu iz 2013., u prvom redu moguće dovesti u vezu s privremenim prelaskom ministarstva zaduženog za obrt iz “gospodarske” u “obrazovnu” koaliciju. Pritom je zanimljivo primijetiti kako je jedan od najvećih “dobitnika” u toj rundi reformi bio ASOO, kojem su pripale neke značajne ovlasti koje su dotada bile u djelokrugu HOK-a. Istovremeno iskazi ukazuju kako unutar tog tijela nije postojao konsenzus, pa čak ni puna informiranost, da se ide u tom smjeru. Tako primjerice sugovornik (3SD-DU) navodi ASOO kao ključnog agenta u ostvarivanju tog institucionalnog ishoda; drugi sugovornici informirani o radu ASOO-a navode kako su uvelike bili zatečeni takvim ishodom (17MEĐ i 1SD-SL).

Ministarstvo je uvijek uključivalo i Agenciju kada je pripremalo mišljenje o tom zakonu, da se Agencija i Ministarstvo usuglase u odgovoru na taj prijedlog. Tada su išli s prijedlogom, zapravo Agencija je dala prijedlog da ovo prijeđe u nadležnost same Agencije gdje nas je naše Ministarstvo podržalo i ustajalo je zapravo u tome, u toj nakani. Na kraju je Ministarstvo gospodarstva prihvatilo taj dio i prošlo je. Inicijativa je išla iz Agencije.

O Zakonu o obrtu mi nismo bili niti informirani da se radi. Ja se sjećam da smo mi 2013.-2014. kad je došla Uredba... bili smo vrlo šokirani kad smo saznali da trebamo mi provoditi, organizirati provedbu pomoćničkih ispita. To je bilo dosta šokantno jer nas nitko o tome nije konzultirao. A iz Zakona smo saznali da ASOO preuzima ulogu organiziranja, koordiniranja pomoćničkih ispita. Te iste godine. Imali smo vrlo kratak period da se uopće snađemo u tome.

Izmjene i dopune Zakona o obrtu iz 2019. predstavljaju zamah njihala u drugom smjeru koji se u prvom redu materijalizirao kroz povratak ministarstva zaduženog za obrt u “gospodarsku” koaliciju; pritom je taj akter bio osnažen utjecajem koji je njegova tadašnja čelnica uživala na razini Vlade. To je privremeno dovelo do prividnog suglasja između dvije koalicije o potrebi revizije većine odredbi do kojih je dovela reforma iz 2013. Međutim, odlazak utjecajne čelnice ministarstva zaduženog za obrt prije dovršetka zakonodavnog procesa doveo je do povratka procesa na standardni, konfliktni(ji) kolosijek, do razine da je stvar morala biti razriješena na samom političkom vrhu intervencijom premijera. Ta dinamika detaljno je opisana citatom sugovornika 2SD-SL te podržana iskazima sugovornika iz redova organizacija poslodavaca (10POSL, 11POSL).

Kako su izgledale Izmjene i dopune Zakona o obrtu 2019.?

2016. godine kad je formirana nova Vlada započele su intenzivne aktivnosti na izmjeni Zakona o obrtu jer je bilo evidentno da je Zakon o obrtu donesen 2013. godine bitno urušio jedinstveni model obrazovanja¹³. Pretpostavljam da je i Komora isto ukazivala. Dobra okolnost je bila ta da je koordinacija za gospodarstvo pri Vladi Republike Hrvatske objedinjavala i obrazovne politike pa je ministar gospodarstva bio nadležan za istu. Tu je gospodarski resor osigurao veliki utjecaj na Ministarstvo znanosti i obrazovanja... Također, na inicijativu tadašnje ministrice gospodarstva oformljena je posebna radna skupina na najvišoj razini u rad koje su bili uključeni njihov ministar (zadužen za obrazovanje – op. a.), Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska gospodarska komora, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, s ciljem osmišljavanja mjera za unaprjeđenje strukovnog obrazovanja, od financijskih poticaja do zakonodavnih. Tako smo krenuli, a kasnije, kada je došlo do rekonstrukcije Vlade, i resor obrazovanja je preuzeo koalicijski partner stranke na vlasti te je obrazovanje izdvojeno u zasebnu koordinaciju, a gospodarstvo je bilo posebno. Na kraju bile su potrebne pune tri godine da donesemo Zakon. U krajnjoj liniji smo uspjeli neke stvari ispraviti, potrajalo je, ali smo donekle uspjeli.

¹³ “Jedinstveni model obrazovanja” (ili JMO) termin je koji se odnosi na programe obrazovanja za obrtnička zanimanja koji se izvode po modelu naukovanja, formata koji uključuje značajan dio učeničke prakse kod licenciranih poslodavaca; za razliku od “klasičnog” modela prema kojem se praktični dio uglavnom izvodi u školskim radionicama.

Konačno, važno je istaknuti još nekoliko važnih točaka. Dok nalazi doista potvrđuju da članovi “obrazovne” koalicije kontinuirano čuvaju kontrolu nad institucionalnom jezgrom sustava (sadržaj programa, standardi provedbe te financiranje – IP1), isto čine i ključni akteri “gospodarske” koalicije, odnosno HOK i ministarstvo zaduženo za obrt. Čini se da članovi te koalicije svoju poziciju u sustavu srednjeg strukovnog obrazovanja uglavnom ocjenjuju nesigurnom te pod stalnom opsadom moćnije “obrazovne” koalicije. Međutim, čini se da ponekad zanemaruju kako taj tip institucionalnog aranžmana relativno stabilno funkcionira već 28 godina te kako se vanjskom promatraču njihov položaj ponekad teško može činiti kao “autsajderski”. Primjerice, kada je HGK prilikom Izmjena i dopuna Zakona o obrtu 2019. pokušao osigurati direktnu ulogu u provedbi programa za obrtnička zanimanja, čini se da se HOK jasno pozicionirao kao “stariji” institucionalni partner odgovoran za standarde izvedbe tog elementa srednjeg strukovnog obrazovanja (iskaz sugovornika 11POSL).

I onda smo se dogovorili, kada su se od 2017. do 2019. radile izmjene Zakona o obrtu, da HKG ulazi u priču jedinstvenog modela obrazovanja, ali na način da članice HGK postaju dio komisija za licenciranje, dio komisija za provedbu ovih ispita iz osnovnih znanja o poučavanju naučnika, itd. Zašto? Zato da prođe jedan period, nekih 2, 3, 5 godina, da se njihovi djelatnici nauče o tim procedurama, tako da svi radimo na jednak način. Nakon toga eventualno možda zakonom o ekonomskoj komori, ili možda Zakonom o strukovnom obrazovanju, dio nadležnosti iz ovog područja obrtničkog programa obrazovanja može biti prepušten Gospodarskoj komori.

Postoje i drugi dokazi da članovi “gospodarske” koalicije uspijevaju osigurati kontrolu nad vlastitim (manjim) dijelom institucionalne jezgre sustava: primjerice, podrška programima za obrtnička zanimanja iz Europskog socijalnog fonda financira se kroz Prioritetnu os 1 “Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage” direktnom dodjelom ministarstvu zaduženom za obrt. Logično je da se gotovo sve preostale reforme vezane uz obrazovnu politiku financiraju kroz Prioritetnu os 3 “Obrazovanje i cjeloživotno učenje”, koju u cijelosti administriraju ministarstvo zaduženo za obrazovanje i ASOO.

5.2. Istraživačka pretpostavka 2: središnja država koja taktizira

Kad je riječ o elementima vezanim uz IP2 koja se tiče strategija djelovanja, ne postoji previše dokaza u prilog inkrementalističkom pristupu aktera središnje države kojim se dopuštaju manji ustupci da bi se očuvala kontrola nad institucionalnom jezgrom. Čini se da od postavljanja novog institucionalnog ustroja početkom 90-ih kontrola “obrazovne” koalicije nad većinom institucionalne jezgre nikad nije bila posebice ugrožena, stoga nije bilo ni potrebe za primjenom takvog tipa sofisticiranih

ranih taktičkih pristupa. Pritom je korisno napomenuti da se pojedini sugovornici (3SD-DU, 15SIND) zalažu za to da upravljanje srednjim strukovnim obrazovanjem bude pod potpunom jurisdikcijom ministarstva zaduženog za obrazovanje i ASOO-a; odnosno, drže da je i sadašnja pozicija članova “gospodarske” koalicije jača nego što bi trebala biti. U epizodama koje su dovele do određenih značajnijih pomaka u institucionalnom ustroju, onima vezanim uz Zakon o obrtu 2013. te 2019., “obrazovna” koalicija iskoristila je povoljne političke okolnosti za proširenje kontrole nad institucionalnom jezgrom, a “gospodarska” za restauraciju prethodno izgubljenih pozicija, bez vidljivih ambicija da se ide dalje od toga. Na temelju tako malog broja epizoda nije moguće iznositi robusnije zaključke o važnosti tih dinamika za buduće procese formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj.

Vrlo je zanimljivo pitanje hoće li, i u kojoj mjeri, doći do novog miješanja karata kroz određene novitete u procesima stvaranja politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Tu u prvom redu treba istaknuti pilot program dualnog obrazovanja, čija bi ekspanzija, sukladno niže navedenim razmišljanjima sugovornika 13VIŠE, stvorilo osnovu za stvaranje određenog savezništva na relaciji ministarstva zaduženog za obrazovanje i HGK, što bi potonji potencijalno moglo trajnije preseliti u tabor “obrazovne” koalicije.

Što mislite da su najkonkretnije promjene na terenu koje bi taj smjer izmjena trebao donijeti?

Oba oblika dualnog obrazovanja, odnosno naukovanja, bi postali prirodni dio strukovnog obrazovanja koji bi se nalazio u obrazovnom zakonu i u Ministarstvu obrazovanja s ostalim partnerima koji bi to radili. Pitanje ovlasti može ostati praktički identično, plus još neki dodaci. Ali jednostavno zakon dolazi u prirodni ambijent, što mislim da bi perceptivno puno promijenilo, pogotovo prema školama.

5.3. Istraživačka pretpostavka 3: uloga županija

Nalazi uglavnom validiraju ovu istraživačku pretpostavku kad je riječ o gotovo nepostojećem utjecaju županija na institucionalni ustroj politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Ipak, pozicija županija čini se bitno snažnijom kad je riječ o pitanjima kao što su upisna politika te ustroj mreže škola, što su zapravo dva blisko povezana pitanja jer je mreža škola dobrim dijelom uvjetovana izvedbom, odnosno postojanjem pojedinih programa na određenom području. Čini se da u tom dijelu županije uglavnom funkcioniraju kao konzervativni akteri skloniji očuvanju *statusa quo*, uz rijetke izuzetke. Sljedeći citat sugovornika 2SD-SL dobro sažima takvo stajalište.

Spomenuli ste županije u jednom trenutku. Kakva su vaša iskustva s njihovim djelovanjem?

Oni su tu jako bitni jer sad je Ministarstvo dalo županijama kao osnivačima najveće ovlasti, oni odlučuju i predlažu kvote koliko će se upisivati učenika. Prema meni dostupnim informacijama, županije rade po principu da pogledaju što oni imaju u školama, koji kadar imaju da mogu obrazovati. Ako imaju najavu da će se neka velika tvornica otvoriti i trebaju totalno neki drugi profil zanimanja koje oni ne obrazuju, oni to uopće ne uzimaju u obzir. Oni obrazuju ono što njima treba. Ako imaju profesore koji mogu obrazovati frizere i kozmetičare, oni će obrazovati kozmetičare i frizere bez obzira što gospodarstvu to ne treba i što sve kozmetičarke i frizerke rade u Billi ili u Konzumu.

Postoje ipak određene naznake kako na razini županija (zasad nejasno u kolikom broju i u kojoj mjeri) raste interes za utjecaj na širi okvir politike srednjeg strukovnog obrazovanja. U prilog tome ide primjerice prilično proaktivna uloga Hrvatske zajednice županija na izradi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o strukovnom obrazovanju 2018. (NN 25/2018), naročito vezano uz pitanje operacionalizacije centara kompetentnosti, što je sa sobom povlačilo i nezanemariv priljev EU sredstava na regionalnu razinu. Prikupljeni iskazi ukazuju na to da u zagovaračkom smislu Hrvatska zajednica županija nije bila uspješna u svim svojim ključnim nastojanjima: primjerice, jedan od sugovornika upoznat s radom Hrvatske zajednice županija ističe razočaranost činjenicom da neke županije neće biti obuhvaćene mrežom centara kompetentnosti. Navedeni projekt ocijenjen je kao dobar poticaj županijama da se aktivnije uključe u upravljanje ustanovama strukovnog obrazovanja kojima su osnivači, ali i kao potencijalno neodrživ teret za županijske proračune srednjoročno. Tu liniju razmišljanja svojim citatom dobro sažima sugovornik 6 SD/ŽU-DU.

... nešto se tu sad otvara kroz ove centre kompetentnosti koji su sad ocijenjeni, odobreni i kreće se u provedbu tog projekta. Odobrena su sredstva konkretno i naša županija je dobila sto milijuna kuna za izgradnju centra kompetentnosti i sad mi se čini da će se i tu dogoditi nešto, pomak na bolje; mada je meni to jako upitno, recimo održivost tih centara. Jer sad kad se oni u startu opreme tom svom silnom novom opremom, strojevima i nečim što će učenici imati priliku koristiti u svom školovanju, činjenica je da će ti strojevi i sve to za pet godina biti staro i da se tu postavlja pitanje na koji način će se to osvježavati.

5.4. Istraživačka pretpostavka 4: relativna slabost nedržavnih aktera

Nalazi uglavnom potvrđuju ovu istraživačku pretpostavku te, dapače, ukazuju da su prepreke izgradnji konsolidirane pozicije nedržavnih aktera još složenije negoli je preliminarno predviđeno. To se posebice odnosi na sindikalni tabor, gdje iskazi sudionika u većem broju epizoda jasno ukazuju na razilaženje industrijskih i obrazovnih sindikata vezano uz strukturu i prioritete politike srednjeg strukovnog ob-

razovanja. Konkretnije, industrijski sindikati u pravilu su bitno skloniji snažnijoj ulozi poslodavaca privatnog sektora u izvedbi strukovnih programa. U tome obično prepoznaju potencijal da osnaže položaj budućih radnika (i svojih potencijalnih članova) kroz pristup aktualnim te, iz vizure tržišta rada, relevantnim vještinama. Istovremeno, unatoč prepoznavanju činjenice da su trenutni kapaciteti nezavidni, postoji ambicija da se značajan dio sindikalnog rada posveti zaštiti prava učenika/naučnika koji velik dio prakse obavljaju kod poslodavaca. Tako sudionik 14SIND kao jedan od mehanizama osiguranja kvalitete u kontekstu moguće ekspanzije dualnih programa obrazovanja predlaže da sindikalna prisutnost (odnosno neki tip važećeg kolektivnog ugovora) bude preduvjet za licenciranje firme. Također, čini se da su industrijski sindikati bili relativno stabilni podržavatelji “gospodarske” koalicije, odnosno HOK-ove uloge u izvedbi JMO programa, koju uglavnom ocjenjuju pozitivnom.

Hrvatski kvalifikacijski okvir (nadalje: HKO) predstavlja još jedno potencijalno polje prijepora. S tim u vezi bilježimo stajalište sugovornika 14SIND kako bi u razvoju standarda zanimanja, kvalifikacija te skupova učenja u prvom redu trebali sudjelovati industrijski sindikati “zbog poznavanja stanja na tržištu rada”. Školski sindikati su pak, sudeći prema prikupljenim dokazima, stabilni članovi “obrazovne” koalicije, skeptični prema ulozi HOK-a, čiji je rad u izvedbenom aspektu u pravilu vrednovan lošije od primjerice ASOO-ovog. Osim toga, školski sindikati HKO vide kao vrlo važnu nišu utjecaja na politiku srednjeg strukovnog obrazovanja. Pritom primjerice sugovornik 15SIND naročito ističe stalan interes članstva da se uključuje u radne skupine te sektorska vijeća povezana s HKO-om.¹⁴

Kad je riječ o poslodavačkom taboru, čini se da se dinamika pretežito svodila na HOK-ovu defanzivnu taktiku zaštite dijela institucionalne jezgre (opisana u analizi IP1 i IP2) te sporadičnu podršku HUP-a te HGK. Pritom ključni saveznik HOK-u (s izuzetkom epizode Zakona o obrtu 2013.) nisu bile druge poslodavačke organizacije, već ministarstvo zaduženo za obrt. Recentne ambicije HGK vezane uz dualno obrazovanje imaju potencijal bitno pojačati otklon između dvije komore u području politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Nalazi recentne studije (Cedefop, 2019, str. 81) u skladu su s tom pretpostavkom, ali potrebna je daljnja empirijska validacija.

Korisno je također ukratko sagledati i razlike u strategijama utjecaja na području srednjeg strukovnog obrazovanja između ključnih sindikalnih i poslodavačkih

¹⁴ Postoji rizik da se važnost tih razlika za praktično djelovanje sindikata u procesima formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja pretjerano potencira. Tako primjerice sugovornik 14SIND unatoč razilaženjima ističe kako se uvijek vodi računa o tome da se izbjegavaju otvoreni sukobi s drugim sindikatima koji u zakonodavnim i sličnim procesima zastupaju drugačija stajališta kako se ne bi naštetilo snazi kompletnog sindikalnog pokreta.

organizacija. Kao što je vidljivo, sindikati svih predznaka naglasak stavljaju na HKO, pri čemu industrijski sindikati imaju ambiciju neka pitanja srednjeg strukovnog obrazovanja uređivati i putem socijalnog dijaloga. Ogladni primjer takvog modela navodi sugovornik 14SIND: dodatno teorijsko osposobljavanje već zaposlenih radnika uređeno je posebnim sporazumom Sindikata graditeljstva Hrvatske i pripadajuće granske udruge poslodavaca (odnosno HUP-a) te je vrednovano u kontekstu kapaciteta tvrtki za konkuriranje na najvrjednijim natječajima/javnim nabavama. Kad je riječ o poslodavcima, sudeći prema iskazima relevantnih sugovornika (8POSL, 9POSL), HUP kao najvažniji mehanizam utjecaja vidi HKO, u čijoj pripremi se organizacija izrazito angažirala, dok HGK i HOK, iako sudjeluju u HKO-u, najviše energije polažu što u očuvanje, što u izgradnju vlastite uloge u izvedbi neke od varijanti (JMO, pilot program) dualnih programa obrazovanja.

Konačno, političke stranke predstavljaju još jednog (uvjetno rečeno) nedržavnog aktera o čijem djelovanju u području srednjeg strukovnog obrazovanja u kontekstu ove studije nismo saznali previše. Većina sudionika ne primjećuje bitne razlike u pristupu politici srednjeg strukovnog obrazovanja između najvažnijih stranaka, premda recentna analiza (Buković i Matković, 2022) ukazuje kako su inicijative vezane uz dualno obrazovanje i JMO prvenstveno pokretane u razdobljima vladavine koalicija okupljenih oko HDZ-a. U vremenima vladavine koalicija okupljenih oko SDP-a broj učenika upisanih u te programe uglavnom je opadao, a reforme (ako ih je bilo) išle su u smjeru osnaživanja kontrole središnje države nad tim elementom srednjeg obrazovanja. Takav nalaz u skladu je s postavkama relevantne literature (Busemeyer i Trampusch, 2012, str. 26) koja demokršćanske/konzervativne stranke pozicionira kao zagovornike jače uloge poslodavaca u izvedbi strukovnog obrazovanja, a socijaldemokratske kao sklonije dominantnoj ulozi državnih institucija (odnosno škola). Međutim, nalazi ove studije zasad ne idu u prilog dubljoj ideološkoj pozadini tih razlika u hrvatskom kontekstu. Primjerice, postupke socijaldemokratske vlade koji su doveli do slabljenja pozicija HOK-a donošenjem Zakona o obrtu iz 2013. sugovornici uglavnom tumače širim sukobom oko ukupne uloge HOK-a, primjerenosti obvezne članarine te njezine visine, koja se onda prelila na područje obrazovanja za obrtnička zanimanja. Agilniji članovi "obrazovne" koalicije (ministarstvo zaduženo za obrazovanje, ASOO) iskoristili su to i ispunili sadržajni vakuum. Iskazi dvoje sugovornika iz redova središnje države (2SD-SL i 6SD/ŽU-DU) potvrđuju takav zaključak.

To se dogodilo jer je Ministarstvo znanosti od 2009. htjelo da se obrazovanje vodi s jedne točke i da oni imaju nadležnosti. Sad je došao taj trenutak. Mi smo formirali radnu skupinu 2010. ili 2011. godine za Izmjene i dopune Zakona o obrtu, to je bilo taman prije izbora. U procesu izrade Izmjena i dopuna Zakona resorno ministarstvo je tražilo ukidanje određenih nadležnosti nama i Hrvatskoj obrtničkoj ko-

mori te je na kraju cijeli proces obustavljen. 2013. godine, dolaskom nove vlasti, ponovno su se htjele unaprijediti neke stvari... Ministarstvo znanosti i obrazovanja je iskoristilo svoj primat i poziciju koju su uvijek imali... dogodio se nekakav sukob na osobnoj razini između komore i našeg ministra što je u konačnici rezultiralo ukidanjem velikog dijela nadležnosti nama i Hrvatskoj obrtničkoj komori.

Obrtnička komora je bila dio radne skupine za izradu zakona, sjećam se kad smo došli na neki članak gdje se je dogovarao iznos članarine obrtnika Obrtničkoj komori, onda se ugovarao onaj neki 0,2% od prosjeka, sad se više ne sjećam, onda su se zapravo tu ministar obrta i predsjednik HOK-a jako razišli u stavovima jer do tog Zakona o obrtu članarine su bile različite. Zagreb je imao jednu članarinu, Šibenik drugu i onda je bila ideja da se tim zakonom to nekako ujednači. Kako je onda bio jako veliki pritisak na smanjenje parafiskalnih nameta, jednako kao što je i danas, išlo se s time da se ta članarina dodatno smanji, oni su se zapravo oko toga razišli. Sve ono što se poslije događalo je zapravo posljedica tog razlaza osobnog, na ljudskoj razini (između) ministra i predsjednika Komore.

Istovremeno iskazi sugovornika koji su aktivno obnašali relevantne političke dužnosti (4SD-DU, 5SD-DU, i 6SD/ŽUP-DU) prepoznaju SDP kao stranku koja se kroz svoja unutarnja tijela ponešto sustavnije od ostalih bavi problematikom obrazovanja, ali nije razjašnjeno kako (ako ikako) to utječe na pozicije stranke prema ključnim razvojnim problemima strukovnog obrazovanja. Daljnja fokusirana empirijska istraživanja te teme potencijalno bi mogla kvalitetnije rasvijetliti odnose između stranačke politike i promjena u institucionalnom ustroju politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

5.5. Istraživačka pretpostavka 5: uloga dominantnih paradigmi razvoja obrazovne politike

Nalazi validiraju većinu elemenata druge dominantne paradigme obrazovne politike vezane uz europeizaciju hrvatske politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Utjecaj europskih politika i iskustava važan je faktor u razvoju politike srednjeg strukovnog obrazovanja i nakon otprilike sedam godina od hrvatskog pristupanja EU. Kad je riječ o “nacionalnoj” (ili “nacionalističkoj”) paradigmi koja je, prema Žiljku, dominirala obrazovnom politikom 90-ih, ova studija generirala je malo pouzdanih dokaza o njezinom bitnom utjecaju na područje srednjeg strukovnog obrazovanja izvan već utvrđene ambicije neovisnih hrvatskih vlasti da naprave što čišći raskid s tradicijom usmjerenog obrazovanja, zapravo reterirajući na ustroj postavljen ranijom socijalističkom reformom iz 1958. (Buković, 2019). Ipak, nalazi bitno obogaćuju razumijevanje europeizacije u području srednjeg strukovnog obrazovanja. Prije svega treba kazati kako nacionalni akteri imaju ključnu ulogu u interpretaciji i primjeni elemenata europske obrazovne politike u hrvatskom kontekstu. Analiza je ukazala na nekoliko relevantnih mehanizama ostvarivanja tog utjecaja.

Prvo, čini se da europski utjecaj u području srednjeg strukovnog obrazovanja ima najsnažnije institucionalno uporište u djelovanju ASOO-a koji sustavno prati europske politike i inicijative. Čini se da su procesi donošenja Strategije razvoja sustava strukovnog obrazovanja 2008.-2013. (Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, 2008) te Zakona o strukovnom obrazovanju 2009. predstavljali vrhunac utjecaja ASOO-a, a samim tim i napora da se ključni elementi obrazovne politike EU cjelovito uključe u hrvatski institucionalni okvir. Tome u prilog idu iskazi većeg broja sugovornika iz redova središnje države (1SD-SL i 3SD-DU), ali i međunarodnih stručnjaka (16MEĐ i 17MEĐ). To se poklapa s nalazima ranije analize u dijelu koji se odnosi na sadržaj Zakona o strukovnom obrazovanju 2009. (Buković, 2019).

Drugi važan instrument europeizacije svakako je financiranje iz EU fondova koje, kako se pokazuje, predstavlja relativno mekan okvir usmjeravanja (a u manjoj mjeri uvjetovanosti), što rezultira različitim modalitetima utjecaja i promjena. Čini se da na načelnoj razini, barem kad je riječ o području srednjeg strukovnog obrazovanja među dijelom aktera središnje države, postoji percepcija kako države članice, nakon što se svlada tehnologija EU financijskog programiranja i terminologija ključnih javnopolitičkih inicijativa s EU razine, imaju mogućnost koristiti se financiranjem a da ne žrtvuju previše vlastite autonomije. Bit te argumentacije sažima sugovornik 13VIŠE.

Oni će vam napisati 3-4 preporuke, ali ne temeljem toga što oni misle, nego temeljem razgovora s nama u državi. Onda oni rade nekakve preporuke. Ali ne morate to podupirati. Jednostavno strateški dokumenti EU-a su takvi, i financijski instrumenti, da vas potiče, ako hoćete novce, da radite to. Jednostavne su stvari. Čak vam ne kaže što da napravite, nego samo nešto napravite u tome. Napravite indikatore, *outpute* koje želite postići i to je to. Bilo gdje da se javite, to prolazi.

Od konkretnijih utjecaja zanimljivo je istaknuti kako EU financiranje može funkcionirati kao učinkovit mehanizam aktivacije prethodno nezainteresiranih institucionalnih aktera, što primjerice vrijedi za novootkrivene ambicije HGK vezano uz pilot program dualnog obrazovanja. Ono ima i potencijal osnaživanja škola koje na temelju uspješnog povlačenja sredstava imaju priliku postati ogledni primjeri dobre prakse. U nizu intervjuova se kao primjer takve škole navodi Srednja škola Matije Antuna Reljkovića iz Slavonskog Broda. Utjecaj tih primjera dobre prakse na samu politiku srednjeg strukovnog obrazovanja zahtijeva daljnje, sustavnije empirijsko istraživanje.

Nadalje, EU financiranje i međunarodno financiranje omogućuju školama i drugim dionicima direktan uvoz prakse i iskustava iz inozemstva. Primjeri su takvog iskustva upravo spomenuta škola Matije Antuna Reljkovića iz Slavonskog Broda, u čijem je razvoju, prema riječima dobro informiranog sugovornika (5SD-DU),

važnu ulogu imala razmjena iskustava s partnerima iz Nizozemske; te pilot program dualnog obrazovanja na nacionalnoj razini koji se dominantno oslanjao na razmjenu iskustava s germanskim zemljama (13VIŠE). Valja posebno naglasiti kako je u oba navedena primjera značajnu ulogu odigrao međunarodni program Erasmus+, dizajniran upravo za takav tip aktivnosti. Konačno, EU financiranje može funkcionirati i kao poticaj za postizanje kompromisa ondje gdje su ranije prevladavali suprotstavljeni interesi, čemu u prilog ide sljedeći citat sugovornika 6 SD/ŽU-DU vezano uz prijavu projekta centra kompetentnosti.

... i u tom nekom našem malo širem okruženju imat ćemo centre kompetentnosti koji neće biti međusobna konkurencija jedan drugom, konkurencija pod navodnicima... svi koji će postojati na području te tri jedinice regionalne samouprave su različiti, jer u prijavi projekta moraš dokazati i održivost. Pa smo onda tu održivost dokazivali, između ostalog, i tako da će to koristiti i učenici iz ŽUPANIJE 1 i iz ŽUPANIJE 2, jednako kao što su oni za svoje dokazivali da će koristiti naši učenici.

Čini se da takvom mekanom pristupu svakako doprinosi i mandat specijaliziranih agencija Europske unije u području strukovnog obrazovanja, ETF-a i Cedefopa,¹⁵ koji je pretežito neutralan. Točnije, prema iskazima međunarodnih stručnjaka (16MEĐ i 17MEĐ), te agencije svoju misiju vide kao pružanje stručno-tehničke pomoći nacionalnim akterima u razvoju kvalitetne nacionalne politike strukovnog obrazovanja, nipošto kao direktno zagovaranje pojedinih institucionalnih rješenja. Stvari su potencijalno nešto drugačije s Europskom komisijom, čija je podrška “gospodarskoj” koaliciji, prema ranije citiranom iskazu sugovornika 2SD-SL (IP1), odigrala ključnu ulogu u očuvanju autonomije u upravljanju programima za obrtnička zanimanja prilikom donošenja Zakona o strukovnom obrazovanju 2009.

5.6. Istraživačka pretpostavka 6: utjecaj javnopolitičkog nasljeđa

Kao i u analizi literature te intervjuima s istraživačima, ta je istraživačka pretpostavka pokazala bitno slabiji eksplanatorni potencijal. Podsjetimo, njome je pretpostavljeno kako će biti pronađeni konkretni dokazi utjecaja ranijih javnopolitičkih ishoda/odluka na strategije djelovanja pojedinih aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Jedan tip javnopolitičke odluke stvorio je jasan tip nasljeđa koji su pojedini sugovornici doveli u vezu sa strategijama djelovanja svojih organizacija: uvođenje HKO-a. Ovdje je posebno zanimljiva činjenica da su naročito sugo-

¹⁵ Europska zaklada za razvoj strukovnog obrazovanja (European Training Foundation) i Europski centar za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (European Centre for the Development of Vocational Training).

vornici iz redova socijalnih partnera (sindikata i HUP-a) prepoznali kvalifikacijski okvir kao opipljiviji kanal utjecaja na politiku srednjeg strukovnog obrazovanja od tradicionalnih mehanizama tripartitnog dijaloga, kao što je primjerice Gospodarsko i socijalno vijeće. Iz perspektive institucionalne teorije HKO je imao manji utjecaj na ostale aktere: HOK i HGK sudjeluju, ali prioritet daju drugim, neposrednijim kanalima utjecaja. Iz pozicije aktera središnje države on pak predstavlja prvenstveno tehničku promjenu u načinu bavljenja materijom razvoja vještina koja je i ranije bila u njihovoj zakonodavnoj nadležnosti.

U sklopu analize detektirane su još neke javnopolitičke odluke (ili njihov izostanak) čije bi nasljeđe moglo imati takav tip utjecaja. Neki od primjera takvih odluka su:

- i) činjenica da programi kojima se obrtnička zanimanja izvode pretežito u školskom okruženju (tzv. klasični model) nisu “stavljani izvan snage” planiranim, ali nikad usvojenim podzakonskim aktom ministarstva zaduženog za obrazovanje 2003./2004. unatoč političkoj odluci da se u cijelosti prijeđe na JMO. To je omogućilo dijelu škola da jednostavno nastavi izvoditi programe za obrtnička zanimanja i po klasičnom modelu (sugovornik 1SD-SL);
- ii) uključivanje dualnog obrazovanja u program Vlade (2017.), što je pred službenike ministarstva zaduženog za obrazovanje stavilo obvezu provedbe pilot programa unatoč prethodnim rezervacijama spram takvih oblika obrazovanja (11POSL);
- iii) zanemarivanje sektorskih profila kao podloge za razvoj novih programa i kvalifikacija od strane nove SDP-ove koalicijske Vlade 2011. (15SIND);
- iv) nerealizirani planovi o produljenju osmogodišnjeg osnovnog obrazovanja; posljedica je toga da naučnici u takav tip zahtjevnih programa ulaze s 15, a završavaju ih prije nego što napune 18 godina. Prema mišljenju sugovornika 14SIND, prva je dob preniska za odabir zanimanja, uzimajući u obzir slabu horizontalnu i vertikalnu prohodnost trogodišnjih programa te zahtjevnu stručnu praksu koju ti programi uključuju, a druga preniska za uspješan izlazak na tržište rada.

Iako su sami po sebi ti primjeri analitički zanimljivi te relevantni u široj slici razvoja srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj, analiza nije izrodila koherentan narativ o tome na koji su način referentne odluke usmjerile djelovanje pojedinih aktera, odnosno njihove strategije.¹⁶

¹⁶ Korisno je još jednom naglasiti kako su u sklopu te kategorije prikazivane samo one javnopolitičke odluke čije su nasljeđe sudionici izravno prepoznali ili čiji se utjecaj mogao relativno jasno deducirati temeljem iskaza. Ipak, valja istaknuti kako je implicitna pretpostavka cjelokup-

6. Rasprava i zaključci

Nalazi ove studije ukazuju kako se istraživačka pretpostavka 1 pokazala djelomično utemeljenom, istraživačka pretpostavka 2 neutemeljenom, istraživačke pretpostavke 3, 4 i 5 uglavnom utemeljenima, a istraživačka pretpostavka 6 djelomično neprikladnom za jasnu operacionalizaciju, te stoga o njoj nije moguće donijeti jasnu prosudbu. Autor također ocjenjuje kako su nalazi povezani s istraživačkim pretpostavkama 1-5 bitno obogatili razumijevanje procesa formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja neovisno o tome što neki od njih nisu u skladu s inicijalnim očekivanjima. Isto se ne može reći za istraživačku pretpostavku 6, koja je generirala relativno malo nalaza koji su istovremeno relevantni i validni.

Gledajući cjelinu eksplanatornog modela (shematski prikaz 1) koji je operacionaliziran kroz 6 istraživačkih pretpostavki, temeljem nalaza ove studije može se reći da ga naziv "slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru" dobro opisuje. Doista, većina institucionalnih promjena opserviranih u analiziranim procesima formulacije politike mogu se opisati kao slojevanja, odnosno postepene institucionalne nadogradnje modela razvoja vještina čije su temeljene odrednice postavljene u razdoblju od 1992. do 1996. Nadalje, nijedna nije bitno izmijenila odnose kontrole nad ključnim elementima institucionalne jezgre (razvojem programa, definiranjem standarda izvedbe te kontrolom financiranja). Ipak, važan su izuzetak epizode vezane uz Zakon o obrtu 2013. te 2019. Promjena 2013. je, jezikom historijskog institucionalizma, u najvećoj mjeri nalikovala istiskivanju (*displacement*; detaljnije u: Fioretos, Falletti i Sheingate, 2013). Radi se o tipu promjene u kojem se postojeća pravila postepeno uklanjaju te se uvode nova. U toj su epizodi HOK-ova kontrola i kontrola ministarstva zaduženog za obrt nad dijelom institucionalne jezgre osjetno oslabljene izmjenom dijela pravila koja su se odnosila na kreiranje programa te propisivanje i praćenje standarda kvalitete. Međutim, može se konstatirati da zasada to istiskivanje nije zaživjelo, odnosno da je u cijelosti anulirano izmjenama i dopunama tog zakona iz 2019. Pravila prema kojima "obrazovna" koalicija kontrolira veći, a "gospodarska" manji dio institucionalne jezgre su (zasad?) restaurirana.

Međutim, pokazalo se i kako ključni mehanizmi modela nerijetko funkcioniraju drugačije od načina kako su operacionalizirani kroz istraživačke pretpostavke. Akteri središnje države doista se pokazuju kao najmoćniji i najutjecajniji (IP1), ali

nog dizajna ove studije da pojedine značajne promjene u strukturi režima razvoja vještina (primjerice uvođenje dualnog obrazovanja, njegova transformacija u JMO model, uvođenje HKO-a) stvaraju određeno nasljeđe te utječu na buduće djelovanje aktera. Takvom bi sveobuhvatnom interpretacijom ta istraživačka pretpostavka ipak postala posve neuporabljiva, odnosno teško da bi dodavala ikakvu eksplanatornu vrijednost nalazima. Ipak, kao što je vidljivo u prikazu te kategorije, čak i ovakav uži pristup toj istraživačkoj pretpostavci nije u cijelosti uklonio poteškoće njezine operacionalizacije. Na to se autor vraća i u završnom dijelu.

nalazi ukazuju da je njihova afilijacija podijeljena u dvije stabilne i nerijetko suprotstavljene koalicije, “obrazovnu” i gospodarsku”. Ne postoji previše dokaza u prilog svojevrsnom “taktičkom inkrementalizmu” aktera središnje države prema kojem rade periodične manje ustupke u procesima formulacije politike kako bi očuvali kontrolu nad institucionalnom jezgrom (IP2). Dvije epizode zakonodavnih izmjena (Zakon o obrtu 2013. i 2019.) predstavljaju zamahe njihala u suprotnim smjerovima: prvo u smjeru snažnije kontrole “obrazovne” koalicije nad programima obrazovanja za obrtnička zanimanja, drugo u smjeru restauracije pozicija “gospodarske” koalicije, naročito HOK-a. Iako je teško donositi neke sveobuhvatne zaključke temeljem ovako malog broja epizoda, čini se da je relativna snaga koalicija puno bolja osnova za tumačenje ishoda od nekakvog promišljenog taktiziranja članova jedne ili druge koalicije.

Relativno slaba pozicija županija u procesima formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja potvrđena je u ovoj studiji (IP3), ali dio nalaza isto tako ukazuje da one kolektivno predstavljaju značajnu konzervativnu silu kad je riječ o problematici mreže škola te upisnih kvota. Slabi kapaciteti nedržavnih aktera (IP4) uglavnom su potvrđeni nalazima ove studije, pri čemu je posebno zanimljivo istaknuti kako se industrijski te sindikati zaposlenih u obrazovanju nerijetko svrstavaju u različite koalicije, uz dodatne prijepore oko toga tko bi trebao biti ključni predstavnik “sindikalnog tabora” u procesima vezanim uz HKO, koji jedni i drugi vide kao važan kanal utjecaja.

“Poslodavački tabor” donedavno je bio obilježen HOK-ovim aktivizmom koji je u pravilu uživao relativno pasivnu potporu HUP-a i HGK. Pritom se čini da HUP većinu interesa za srednje strukovno obrazovanje kanalizira kroz procese vezane uz HKO, dok se dugogodišnji manjak interesa HGK za to područje 2016. radikalno preokrenuo u izraženu ambiciju za značajnom ulogom u osmišljavanju i administraciji trenutno pilotiranog programa dualnog obrazovanja. Bit će zanimljivo vidjeti na koji će način razvoj tog programa utjecati na dinamike među organizacijama poslodavaca.

Utjecaj “europeizacijske paradigme” obrazovne politike (IP5) pokazao se iznimno značajnim, no uglavnom se operacionalizira kroz relativno “mekane” mehanizme korištenja EU fondova, preporuka Europskog semestra te sudjelovanja u neobvezujućim inicijativama s EU razine, što sve iskusnijim nacionalnim akterima (naročito onima iz središnje države) omogućava da ispune nominalne obveze a da nužno ne zadiru u temeljne odrednice same politike. U tom kontekstu postojanost dinamika koje se mogu opisati kao “promjena koja ništa ne mijenja” u području srednjeg strukovnog obrazovanja ne treba previše čuditi, čak ni u periodu pristupanja i prvih godina članstva Hrvatske u EU. Istovremeno nisu prikupljeni jasni dokazi vezani uz važnost “nacionalne paradigme” za razvoj institucionalnog ustroja po-

litike srednjeg strukovnog obrazovanja. Mogući razlog tome je relativno ograničen spektar sugovornika koji su pratili relevantne procese tijekom 90-ih, ali vjerojatno i činjenica da je ta paradigma ostvarivala mnogo veći utjecaj u dijelu općeobrazovnih sadržaja (vidi primjerice Baranović, 1994).

HKO se nametnuo kao tip javnopolitičke odluke čije je nasljeđe (IP6) najizravnije utjecalo na strateški zaokret u djelovanju dvije skupine bitnih aktera: sindikata i HUP-a koji su ga, unatoč određenim rezervama u odnosu na provedbene poteškoće, počeli tretirati kao ključni kanal utjecaja na obrazovnu politiku općenito. Intervjuima su mapirane još neke javnopolitičke odluke zanimljive iz vizure institucionalnog ustroja politike srednjeg strukovnog obrazovanja, no analizom nije izgrađena jasna logička veza između njih i konkretnih strategija pojedinih aktera. Takav ishod ukazuje da je ta istraživačka pretpostavka jednostavno bila nedovoljno konkretna za kvalitetnu operacionalizaciju kroz istraživačke instrumente ili da tom postupku treba pristupiti nešto drugačije. Autori budućih studija koje će se baviti tom temom svakako trebaju povesti računa o njezinoj upotrebljivosti.

Nadalje, zanimljivo je razmotriti nove istraživačke mogućnosti koje se otvaraju nakon provedbe ove studije. Mogu se podijeliti u pet zasebnih kategorija. Prva se odnosi na alternativan pristup analizi formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja u odnosu na onaj koji je korišten u sklopu ove studije. Točnije, njezin fokus bio je na tumačenju dinamika stabilnosti, odnosno promjene, na osnovi razumijevanja interakcije ključnih aktera. Međutim, svakako vrijedna te potencijalno komplementarna analiza formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja mogla bi se usmjeriti na procese vezane uz odabir konkretnih *policy* instrumenata, oslanjajući se na bogatu tradiciju takvih pristupa u političkoj znanosti (Hood, 1983; Howlett, 1991; McDonnell i Grubb, 1991; Vedung, 2010). Druga kategorija odnosi se na pristupe usmjerene na dublje razumijevanje pojedinih procesa analiziranih u sklopu ove studije. Neki od kandidata za takav tip studija su daljnji razvoj HKO-a te njegov utjecaj na politiku srednjeg strukovnog obrazovanja, budućnost pilot programa dualnog obrazovanja, učinak škola koje su "primjeri dobre prakse" na ukupni razvoj sustava te dinamike "obrazovne" i "gospodarske" koalicije u zakonodavnim procesima koji nisu neposredno vezani uz problematiku strukovnog obrazovanja. Treća skupina istraživanja može se nadovezivati na neke konkretne dvojbe na koje ova studija nije ponudila valjane odgovore. Kakva će biti uloga ministarstva za rad u budućem razvoju politike srednjeg strukovnog obrazovanja te kojoj će se koaliciji pridružiti? Kakva je točno bila uloga socijalističkog nasljeđa, posebice u tranzicijskom razdoblju? Ta pitanja, uz dobru dodatnu razradu, mogu biti okosnica relevantnih budućih istraživanja. Četvrto, nalazi ove studije mogu doprinijeti boljem razumijevanju dinamika te ishoda na širem polju političke ekonomije, primjerice vezano uz pitanja uvoza radne snage, pregovora oko izmjena radnog za-

konodavstva, razvoja sektorskog socijalnog dijaloga ili prakse u području visokog obrazovanja. Relativno detaljne spoznaje o strategijama djelovanja pojedinih aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja, koji su isto tako dionici ovih procesa, svakako mogu pomoći u planiranju takvih studija. Konačno, metodologija i nalazi ove studije mogu doprinijeti razvoju komparativnog istraživačkog programa, koji bi vjerojatno bio posebno primjenjiv u kontekstu država bivše Jugoslavije s kojima Hrvatska dijeli dobar dio institucionalnog nasljeđa.

Kad je riječ o praktičnim implikacijama, za kreatore politike ključna bi svakako trebala biti spoznaja o postojanju dviju stabilnih te međusobno kompetitivno orijentiranih međusektorskih koalicija čije dinamike presudno utječu na formulaciju politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj od neovisnosti do danas. To su zapravo dobre vijesti za sve one koji vjeruju da su tom sektoru potrebne određene institucionalne reforme da bi producirao bolje javnopolitičke ishode. Procesi doista jesu složeni, pozicije aktera nerijetko prilično udaljene, a organizacijski resursi ograničeni. Međutim, ova studija ukazuje da u formulaciji te politike ne vlada neki vid potpunog kaosa, već da je ona uglavnom uvjetovana s nekoliko relativno stabilnih obrazaca. To nije loša polazišna točka planiranja budućih reformi.

LITERATURA

- Baćević, J. (2016). Education, conflict and class reproduction in socialist Yugoslavia, u: Archer, R., Stubbs, P. i Duda, I. (ur.), *Social inequalities and discontent in Yugoslav socialism*. Taylor&Francis Ltd. Oxford, 77-94.
- Baranović, B. (1994). Promjene obrazovnog diskursa u postsocijalističkoj Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*, 25 (3-4): 201-211. <https://hrcak.srce.hr/154850> (19. 4. 2021.).
- Bartlett, W., Cino Pagliarello, M., Gordon, C. i Millio, S. (2014). *South Eastern Europe, Israel and Turkey. Trends, Perspectives and Challenges in Strengthening Vocational Education for Social Inclusion and Social Cohesion*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburg.
- Beach, D. i Pedersen, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press. Michigan.
- Benelhocine, C. (2012). *The European Social Charter*. Council of Europe Publishing. Strasbourg.
- Boas, T. C. (2007). Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence. *Journal of Theoretical Politics*, 19 (1): 33-54. <https://doi.org/10.1177/0951629807071016> (19. 4. 2021.).

- Buković, N. (2018). Analiza mogućnosti transfera politike iz austrijskog u hrvatski sustav razvoja vještina. *Suvremene teme*, 9 (1): 97-118. <https://hrcak.srce.hr/203851> (22. 7. 2021.).
- Buković, N. (2019). Razvoj institucionalnog ustroja hrvatske politike strukovnog obrazovanja. *Političke perspektive*, 9 (2): 99-122.
- Buković, N. (2021). Institucionalni ustroj i formulacija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: Preliminarna analiza. *Suvremene teme: Međunarodni časopis za društvene i humanističke znanosti* (prihvaćeno za objavljivanje).
- Buković, N. i Matković, T. (2022). Unstoppable force meeting an immovable object: Impact of Europeanisation on the Croatian skill formation regime, u: Markowitsch, J., Pavlin, S., Tütlys, V. i Winterton, J. (ur.), *Skill formation in Central and Eastern Europe*. Peter Lang. (prihvaćeno za objavljivanje).
- 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 University Press. Oxford, 3-40.
- Cedefop (2019). *Apprenticeship review: Croatia. Improving apprenticeships through stronger support and care*. Publications Office of the European Union. Thematic country reviews. Luxembourg. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/97707> (22. 7. 2021.).
- Council of Europe. (2017). *Croatia and the European Social Charter*. <https://rm.coe.int/pdf/1680492883> (18. 7. 2021.).
- Crnković-Pozaić, S. (2009). *Transition from school to work: internships and first entry to the labour market in Croatia, Working document*. European Training Foundation. Torino. [www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C12578310056925BC125766600572DC8/\\$file/NOTE7XJLM2.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C12578310056925BC125766600572DC8/$file/NOTE7XJLM2.pdf) (18. 7. 2021.).
- Doolan, K., Lukić, N. i Buković, N. (2016). The Embodiment of Class in Croatian VET System. *European Journal of Education, Research and Policy*, 51 (3): 345-359.
- DZS – Državni zavod za statistiku. (2021). *Srednje škole – kraj školske godine 2019./2020. i početak školske godine 2020./2021.* www.dzs.hr (18. 7. 2021.).
- Fioretos, F., Falletti, T. G. i Sheingate, A. (2013). *Historical Institutionalism in Political Science*. https://noticide.files.wordpress.com/2013/11/tulia-falletti_historical_institutionalism_290513.pdf (19. 4. 2021.).
- Greinert, W. D. (2004). European vocational training ‘systems’ – some thoughts on the theoretical context of their historical development. *European Journal of Vocational Training*, 32 (2): 18-25.
- Hall, P. A. i Soskice, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism, u: Hall, P. A. i Soskice, D. (ur.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. Oxford, 21-74.

- Herceg, I. (2010). *Povezanost kvalitete izobrazbe za obrtnička zanimanja i zapošljivosti* (No. 70669). https://www.hok.hr/sites/default/files/page-docs/2019-06/Zavrsno_izvjesce ETF_70669.pdf (18. 7. 2021.).
- Hood, C. C. (1983). *The Tools of Government*. The Macmillan Press. London i Basingstoke.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19 (2): 1-21. <https://www.researchgate.net/publication/307638315> (18. 7. 2021.).
- Matković, T. (2011). *Obrasci tranzicije iz obrazovnog sustava u svijet rada u Hrvatskoj* (doktorska disertacija). Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet/Studij socijalnog rada. Zagreb. https://bib.irb.hr/datoteka/513185.disertacija_matkovic.pdf (18. 7. 2021.).
- 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*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburg. [http://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) (22. 7. 2021.).
- McDonnel, L. M. i Grubb, W. N. (1991). *Education and Training for Work: The Policy Instruments and the Institutions*. National Centre for Research in Vocational Education, University of California. Berkeley. <https://www.rand.org/pubs/reports/R4026.html> (18. 7. 2021.).
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja. (2021). *Model hrvatskoga dualnog obrazovanja*. <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/srednjoskolski-odgoj-i-obrazovanje/reforma-strukovnog-obrazovanja/model-hrvatskoga-dualnog-obrazovanja/988> (19. 4. 2021.).
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33 (6-7): 762-790. <https://doi.org/10.1177/001041400003300604> (19. 4. 2021.).
- Šabić, J. (2019). Populacijska perspektiva – visokoškolski odabiri hrvatskih srednjoškola u razdoblju od 2010. do 2017. godine, u: Ristić Dedić, Z. i Jokić, B. (ur.), *Što nakon srednje? Želje, planovi i stavovi hrvatskih srednjoškolaca*. Agencija za znanost i visoko obrazovanje. Zagreb, 136-185.
- Thatcher, M. i Coen, D. (2008). Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis. *West European Politics*, 31 (4): 806-836. <https://doi.org/10.1080/01402380801906114> (19. 4. 2021.).
- Van der Heijden, J. (2011). Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics: 2011*, 31 (2): 9-18. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x> (19. 4. 2021.).

- Vedung, E. (2010). Policy Instruments: Typologies and Theories, u: Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C. i Vedung, E. (ur.), *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick (U.S.A.) i London (U.K.), 21-58.
- Žiljak, T. (2013). Dvije faze obrazovne politike u Hrvatskoj nakon 1990. *Andragoški glasnik*, 17 (1): 7-24.
- Žiljak, T. i Molnar, T. (2015). Croatian Education Policy in the EU Context, u: Lajh, D. i Petak, Z. (ur.), *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*. Faculty of Social Sciences. Ljubljana, 279-297.

Javni dokumenti

- Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. (2008). *Strategija razvoja sustava strukovnog obrazovanja 2008.-2013.* https://www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU_HR/DDHR20080701N102_25_1.pdf (19. 4. 2021.).
- Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, *Narodne novine*, br. 22/2013.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu, *Narodne novine*, br. 90/1996.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu, *Narodne novine*, br. 127/2019.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strukovnom obrazovanju, *Narodne novine*, br. 25/2018.
- Zakon o obrtu, *Narodne novine*, br. 77/1993.
- Zakon o obrtu, *Narodne novine*, br. 143/2013.
- Zakon o srednjem školstvu, *Narodne novine*, br. 19/1992.
- Zakon o strukovnom obrazovanju, *Narodne novine*, br. 30/2009.

Prilog 1: Primjer protokola za provedbu intervjua

Protokol za provedbu intervjua s praktičarima u sklopu istraživanja “Akteri, kontinuitet i promjena: analiza institucionalnog ustroja hrvatske politike strukovnog obrazovanja”

Uvodni dio (5. minuta)

Voditelj istraživanja se zahvaljuje na sudjelovanju. Objašnjava još jednom svrhu i tijekom istraživanja te ovaj intervju smješta u treću istraživačku fazu. Ističe primarni cilj ovog intervjua: kroz razumijevanje iskustva praktičara testirati neke ključne pretpostavke o procesima stvaranja politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj.

Prolazi sadržaj informiranog pristanka, s naročitim naglaskom na prava sudionika intervjua. Nakon toga voditelj istraživanja i sugovornik potpisuju te zadržavaju po jedan primjerak.

1. Općenito o strukovnom obrazovanju (15. minuta)

Kakvo je Vaše mišljenje o situaciji sa srednjim strukovnim obrazovanjem u Hrvatskoj? Prepoznajete li neke njegove ključne kvalitete/koje? Slabosti/koje?

Molim da se ukratko osvrnete na funkcioniranje svakog pojedinačnog tipa programa koje nalazimo u srednjem strukovnom obrazovanju (četverogodišnji/peterogodišnji za tehničare, trogodišnji u obrtu/industriji i prodaji). Što mislite da su ključne snage/slabosti svakog od njih?

2. Akteri (30. minuta)

Tko su po Vašem mišljenju najvažniji akteri politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj? Iz čega proizlazi njihov utjecaj? Postoje li po Vašem mišljenju za svakog od njih neki “stalni prioriteti” koje žele ostvariti u sklopu procesa kreiranja PSSO-a?

Kako biste opisali važnost koju tema srednjeg strukovnog obrazovanja uživa u Vašoj organizaciji? Zbog čega mislite da je tomu tako? Kako u pravilu izgleda donošenje ciljeva u području srednjeg strukovnog obrazovanja prije nego li uđete u neke radne skupine ili slične procese?

Prepoznajete li neke važne europske/međunarodne aktere? Kakav je njihov utjecaj/kako djeluju? Što mislite da u pravilu pokušavaju postići?

3. Proces (60. minuta)

U kojim ste procesima kreiranja zakona u području srednjeg strukovnog obrazovanja osobno sudjelovali? Imate li posebno dobar uvid u neke druge procese kreiranja zakona u ovom području/kako?

Mene posebno zanimaju ove epizode: Zakon o obrtu 1993., izmjene i dopune 1996., Zakon o strukovnom obrazovanju 2009., Zakon o obrtu 2013., izmjene i dopune 2019. Što su bili najvažniji (formalni) ciljevi predlagatelja/zbog čega se išlo u zakonske izmjene?

Možete li mi reći što su iz vaše perspektive bile najvažnije promjene do kojih su u praksi izmjene dovele (je li bilo u skladu s planiranim)?

Što su bili ključni ciljevi Vaše organizacije/institucije? U kojoj mjeri ste bili uspješni u njihovoj realizaciji?

Kako je izgledao proces rada na zakonskom tekstu? Je li prevladavao konsenzus? Što su bile ključne prijeporne točke/između koga? Kako se o njima odlučivalo/tko je imao stvarnu moć? Je li se na nekoj razini očitovao politički utjecaj/koja osoba?

Na temelju Vašeg iskustva, mislite li da postoji neka bitna razlika u tome kako najvažnije stranke u Hrvatskoj pristupaju problematici strukovnog obrazovanja/koja?

Molim preporučite druge relevantne sugovornike (sindikati, poslodavci, središnja država/agencije, županije)?

4. Budućnost srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj (70. minuta)

Što su za Vas najvažnije promjene koje biste htjeli vidjeti u hrvatskom srednjem strukovnom obrazovanju? Zašto baš one?

Koji se preduvjeti trebaju ispuniti da se one doista dogode?

5. Završni dio (75. minuta)

Ima li nešto što ste zaboravili napomenuti/produbiti u tijeku intervjua?

Nešto o čemu nismo pričali, a držite važnim?

Kakvo Vam je bilo iskustvo sudjelovanja u intervjuu? Imate li prijedloga kako ga poboljšati?

Zahvale na sudjelovanju i najava sljedećih koraka.

Prilog 2: Popis kodova i frekvencije korištenja

Opis relevantnih procesa [0]

Strategija razvoja sustava strukovnog obrazovanja 2008. [1]

Utjecaj Gospodarsko-socijalnog vijeća [2]

Kurikularna reforma [2]

Pilot program dualnog obrazovanja [20]

Funkcioniranje Vijeća za strukovno obrazovanje [12]

Izmjene i dopune Zakona o obrtu 2019. [13]

Izmjene i dopune Zakona o strukovnom obrazovanju 2018. [9]

Zakon o obrtu 2013. [20]

Zakon o HKO-u 2013. [26]

Zakon o strukovnom obrazovanju 2009. [29]

Zakon o obrtu 1993. te izmjene i dopune 1996. [6]

IP1: Institucionalna jezgra – kontrola [79]

ASOO, ocjene rada [22]

Odnosi među akterima središnje države [38]

IP2: Inkrementalne promjene bez utjecaja na institucionalnu jezgru [2]

IP3: Utjecaj decentralizacije na upravljanje srednjim strukovnim obrazovanjem [34]

IP4: Ostali akteri – odnosi, kapaciteti [79]

Stranke [12]

IP5: Utjecaj paradigmi obrazovne politike [49]

IP6: Utjecaj percepcije javnopolitičkog nasljeđa [25]

Citati [0]

IP6 [1]

IP5 [5]

IP4 [7]

IP3 [8]

IP1 [24]

Dualno obrazovanje [8]

Funkcioniranje Vijeća za strukovno obrazovanje [4]

Izmjene i dopune Zakona o obrtu 2019. [5]

Izmjene i dopune Zakona o strukovnom obrazovanju 2018. [3]

Zakon o obrtu 2013. [7]

Zakon o HKO-u 2013. [4]

Zakon o strukovnom obrazovanju 2009. [8]

Zakon o obrtu 1993. te izmjene i dopune 1996. [2]

Nikola Buković

INSTITUTIONAL FRAMEWORK AND FORMULATION OF THE UPPER SECONDARY VOCATIONAL EDUCATION POLICY IN CROATIA: ACTORS, STRATEGIES AND THE “CHANGE THAT CHANGES NOTHING”

Summary

This paper presents an application of the explanatory model aimed at formulation and institutional development in the field of the Croatian upper secondary vocational education. Data was collected via 17 in-depth semi-structured interviews with informants directly involved in formulating relevant policy documents from the independence onwards. Informants were affiliated with competent central state entities, counties, employers' associations, trade unions and relevant international organizations. The overall thesis that central state actors hold the greatest positional power over key institutional features such as financing, learning content and standards of delivery, is but partially validated. Indeed, central state actors represent the most powerful group. However, dynamics are predominantly structured around workings of two relatively stable and competitive coalitions: “the educational” vs. “the economic”, with the affiliation of central state actors commonly split between these two coalitions.

Keywords: Vocational Education, Framework, Actors, Formulation, Coalitions

Nikola Buković je doktorski student na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Kontakt: **Nikola Buković**. E-mail: bukovic.nikola@gmail.com