

# *Koherentnost ciljeva strateških dokumenata u Hrvatskoj: obrazovanje, mladi i poticanje čitanja*

*Nikola Baketa*<sup>\*</sup>

UDK: 376.5-053.2/.6(497.5)  
364.2-053.2/.6(497.5)  
37.014.12(497.5)  
378.141(497.5)

<https://doi.org/10.31297/hku.22.4.3>

Original article / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 29. 4. 2022.

Accepted / prihvaćeno: 19. 12. 2022.

Cilj je rada dati početne uvide u koherentnost hrvatskih javnih politika eksplorativnom analizom triju strateških dokumenata: Nove boje znanja – Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije, Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine i Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine. Analizom je utvrđeno da je tematska srodnost pojedinih dokumenata snažna podloga za postizanje širokog opsega koherentnosti, da usmjerenost na bliske ciljne skupine doprinosi koherentnosti te da usmjerenost dokumenta na specifičan problem rezultira manjim opsegom koherentnosti. Temeljni je nalaz da se koherentnost očituje u potkategorijama sektorski ori-

---

<sup>\*</sup> Dr. sc. Nikola Baketa, znanstveni suradnik na Institutu za društvena istraživanja u Zagrebu (Research Associate, Institute for Social Research, Zagreb, Croatia, email: baketa@idi.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9813-4717>

jentiranih i vrijednosno orijentiranih ciljeva gdje se ostvaruje većina podudarnosti triju dokumenata. Moguće je zaključiti da je za uočavanje svih nijansi koherentnosti važno koristiti se kvalitativnom i kvantitativnom analizom. Na konceptualnoj razini pokazalo se da je koherentnost višedimenzijaska te se njezino nijansiranje najbolje može predočiti kontinuumom koji pokazuje kako koherentnost varira od faze formulacije do faze implementacije.

*Ključne riječi:* obrazovanje, mladi, čitanje, strateški ciljevi, koherentnost, kvalitativna analiza sadržaja

## 1. Uvod<sup>1</sup>

Česte kritike na račun donositelja odluka i kreatora javnih politika počivaju na uvjerenju da te javne politike nisu međusobno usklađene, da jedan sektor ne uzima u obzir što se radi u drugim sektorima te da je to glavni razlog neispunjavanja ciljeva strateških dokumenata. Početna usklađenost među sektorima trebala bi se očitovati ponajprije u njihovim ciljevima, odnosno usklađenosti poželjnih budućih stanja koja teže ostvariti. Ciljevi su kao takvi osnova za djelovanje, ali i pokazuju krajnje stanje koje se želi postići njihovim ostvarivanjem. Koherentnost ciljeva u tom je smislu važna zato što se njome osigurava zajednički smjer politika te postojanje jedinstvene vizije smjera razvoja.

Pitanje međusobne usklađenosti pojedinih javnih politika ili strateških dokumenata razmatra se u okviru koherentnosti. Pojam koherentnosti prilično je nov i nedovoljno razjašnjen koncept u literaturi javnih politika. Također, još nedostaje i sustavnih empirijskih analiza kojima bi se propitali razni aspekti tog koncepta te kako bi se sam pojam preciznije odredio i bolje operacionalizirao. U domaćoj literaturi javnih politika pogotovo nedostaje rasprava koje ulaze u teorijska određenja koncepta, a gotovo da ne postoje radovi koji empirijski istražuju koherentnost pojedinih hrvatskih javnih politika.<sup>2</sup> Cilj je rada dati početne uvide u koherentnost hrvatskih javnih

<sup>1</sup> Rad je nastao u sklopu projekta „Kako vlada Vlada“ koji se bavi analizom ciljeva hrvatskih javnih politika. Projekt je financiran od strane Sveučilišta u Zagrebu, a provodi se na Fakultetu političkih znanosti u suradnji s Institutom za društvena istraživanja u Zagrebu.

<sup>2</sup> Jedan od rijetkih radova na kojem su radili i domaći autori jest Bojinović Fenko & Osrečki (2019), no u tom radu fokus je na implementaciju politika EU-a u zemljama južnog Mediterana.

politika eksplorativnom analizom triju konkretnih strateških dokumenata: Nove boje znanja – Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije, Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine i Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine.

Naime, polazna točka za taj zadatak leži u prethodno kodiranim dokumentima za potrebe projekta „Kako vlada Vlada“ kojim je obuhvaćeno 11 strateških dokumenata podijeljenih prema tipu politike, tj. na one usmjerene prema aktivnosti, prema ciljanoj skupini i prema problemu. Od tri odabrana dokumenta svaki pripada jednoj skupini, ali su tematski srodni. Izabrani su oni dokumenti kod kojih se očekuje najviši stupanj koherentnosti kako bi se koherentnost promatrala u najpovoljnijem kontekstu te zahvatila u što većoj mjeri. Zbog tematske bliskosti, adresiranih skupina, ali i razdoblja nastanka dokumenata, postoji povoljna podloga za detektiranje koherentnosti.

Iz toga te iz navedenog istraživačkog cilja proizlazi i glavno istraživačko pitanje rada – u čemu se očituje koherentnost ciljeva strateških dokumenata obrazovne politike, politike za mlade i poticanja čitanja? Usmjerenost rada na ciljeve proizlazi iz činjenice da su oni početni element svake javne politike, određeno poželjno stanje koje se nastoji ostvariti i važan element u razmatranju koherentnosti u okviru postojeće literature koja se bavi tim pitanjem. Koherentnosti strateških dokumenata, s obzirom na tip, pristupa se eksplorativno i teži se dati početni opis pojavljivanja koherentnosti hrvatskih javnih politika. Ponajprije je očekivanje da će, s obzirom na tematsku srodnost, biti ostvarena znatna koherentnost između svih triju dokumenata s obzirom na srodne teme i ciljane skupine zastupljene u strateškim dokumentima. Razmatranje koherentnosti javnih politika podrazumijeva usporedbu između različitih razina upravljanja (Sandström et al., 2020) ili na istim razinama upravljanja, ali različitih područja javnih politika (Santos-Lacueva & Velasco González, 2018).

S metodološke strane koristi se kvantitativna analiza kodiranih ciljeva kojom se prikazuje i analizira postotni udio pojedinih kategorija i potkategorija ciljeva, što omogućuje komparabilni uvid u zastupljenost glavnih kategorija i potkategorija ciljeva za pojedinu politiku. Nastavno na to, koristi se kvalitativni pristup te će se u okviru svake potkategorije pristupiti analizi značenja jedinica kodiranja, njihove podudarnosti i potencijalnih konfliktnih usmjerenja. Kvalitativnu usporedbu prati primjena tzv. tekstualnih tablica (Schreier, 2012).

U prvom se dijelu rada stoga razmatra način shvaćanja koherentnosti, uža i šira poimanja koncepta, zatim dimenzije kojima se nastoji pojednostavniti razine u okviru kojih se razmatra koherentnost te dileme vezane uz kvantitativni i kvalitativni pristup u izučavanju koherentnosti pojedinih

politika. Sama analiza podijeljena je u nekoliko koraka. U prvom koraku analizira se udio ciljeva pojedinog strateškog dokumenta na razini pet općih kategorija, zatim udio ciljeva na razini potkategorija, a u konačnici slijedi dubinska analiza na razini potkategorija kako bi se ustvrdili aspekti koherentnosti između ciljeva izabranih strateških dokumenata. Nakon toga slijedi rasprava u okviru koje se razmatraju glavni aspekti (ne)koherentnosti triju strateških dokumenata.

## 2. Koherentnost i njezin obuhvat

Koherentnost javnih politika (*policy coherence*) shvaća se na različite načine, što dovodi i do usmjeravanja istraživanja na različite aspekte javnih politika te u konačnici i do različitih pristupa u mjerenju i razmatranju koherentnosti. Tako i pojedini autori upućuju na to da ne postoji „jedinstveni standard ili razumijevanje koherentnosti“ (Bocquillon, 2018, str. 340) te da često postoji problem u razgraničavanju u odnosu na neke druge pojmove kao što je „integracija javnih politika ili interakcija javnih politika“ (Lenschow, Bocquillon & Carafa, 2018, str. 323). Iz tog razloga i jasnijeg razumijevanja samog pojma koherentnosti javnih politika, u ovom će dijelu biti prikazana različita poimanja tog koncepta. Za početak će biti predstavljene različite definicije, zatim specifični oblici koherentnosti te u konačnici pojedini pristupi istraživanju koherentnosti.

Osnovna razlika u definiranju pojma koherentnosti odnosi se na to je li dovoljno da javne politike samo nisu u međusobnoj kontradikciji ili je dodatno potrebno i da se ostvaruje komplementarnost, tj. sinergija među njima (Krenzler & Schneider, 1997, prema Portela & Orbie, 2014, str. 64). U tom istom smjeru, ali kao stupnjevanje razine koherentnosti, Lenschow, Bocquillon i Carafa ističu da je „minimalna razina koherentnosti ostvarena ukoliko javne politike ne proturječe jedna drugoj; a visoka razina koherentnosti upućuje na to da se međusobno jačaju“ (2018, str. 323). Pregled literature koja se bavi pitanjem koherentnosti javnih politika otkriva da je, uz određene terminološke razlike, zastupljenost tih definicija podjednaka.

U slučaju minimalnog određenja koherentnosti ističe se postojanje „podudarnosti/nivoa suradnje/uklapanja/kompatibilnosti“ između javnih politika ili pojedinih dijelova javnih politika s ciljem „izbjegavanja konflikta/izostanka suprotstavljanja“ među njima. Tako Sandström i suradnici (2020, str. 5) ističu da je koherentnost definirana kao „podudarnost u ciljevima i pravilima javne politike“. Pritom se podudarnost u ciljevima objašnjava kao „uniformnost željenog stanja u područjima javnih politika“,

a podudarnost u pravilima kao „konzistentnost u institucionalnim pravilima ili instrumentima, kojima se regulira proces implementacije“ (Sandström et al., 2020, str. 5). U tom smislu, moguće je istaknuti i poimanje Santos-Lacueve i Velasco González koje pojašnjavaju da se pod pojmom koherentnosti „pretpostavlja razinu suradnje i usmjeren je izbjegavanju konflikta između domena kroz korištenje specifičnih mehanizama“ (2018, str. 1710) te dodaju da se pod time podrazumijeva „pažnja koju određena politika poklanja ciljevima i instrumentima druge“ (str. 1711).

Usmjerenost na ciljeve (*goals*) pri razmatranju (ne)koherentnosti navode i Bojinović Fenko i Osrečki (2019) koje tvrde da se nekoherentnost operacionalizira kao „razina kompatibilnosti ciljeva javne politike i mjeri se kroz odsutnost konflikta između ciljeva (*objectives*) politika“ pri čemu niža kompatibilnost znači i veću nekoherentnost (2019, str. 485–486). S druge strane, May, Sapotichne i Workman (2006, str. 382) navode da koherentnost „implicira da se različite javne politike slažu zato jer dijele isti set ideja ili ciljeva“. Isti autori, doduše, navode da se koherentnost tako shvaća u običnom govoru, ali ipak u svom tekstu ne elaboriraju dodatno neku specifičniju definiciju.

Definicije koje se oslanjaju na šire shvaćanje koherentnosti navode integriranje „aktivnosti/sustavnu promociju“ između javnih politika ili pojedinih dijelova javnih politika kao osnovu koncepta. Također, ističu „promoviranje sinergije/ostvarivanje sustavne potpore/uzajamno osnaživanje“ kako bi se ostvarili zajednički ciljevi kao konstitutivni elementi pojma koherentnosti. Dvije definicije javljaju se kao tipične. To su one koje daju Nilsson i suradnici (2012) i den Hertog i Stroß (2011, prema Lencshow et al., 2018) te njih najčešće spominju i drugi autori. Pritom Nilsson i suradnici (2012, str. 396) ističu da je koherentnost „svojestvo javnih politika koje sustavno smanjuje konflikt i promovira sinergiju između i unutar različitih područja javnih politika kako bi se postigli ishodi povezani sa zajednički dogovorenim ciljevima javnih politika“, a den Hertog i Stroß kao „sinergijsku i sustavnu podršku prema postizanju zajedničkih ciljeva unutar pojedinih javnih politika i među njima“ (2011, prema Lencshow, Bocquillon & Carafa, 2018, str. 323). U sličnom smjeru, ali vezano specifično uz politike migracija i razvoja, Danailova-Trainor i Laczko (2010) definiraju koherentnost kao „sustavno primicanje uzajamno osnažujućih javnopolitičkih poteza u različitim vladinim odjelima i agencijama, kao i promicanje sinergije između migracijskih i razvojnih politika“ (2010, str. 61). Osim tih definicija, može se izdvojiti i jedna koja uvodi aspekt racionalnosti trošenja javnih sredstava te se prema njoj koherentnost vidi kao „ambicija integriranja aktivnosti u srodnim područjima kako bi se osiguralo postizanje željenih rezultata i učinkovito korištenje javnog novca“ (Jordan & Halpin, 2006, str. 21–22).

Ta dva pristupa zapravo na različit način poimaju nekoherentnost. Ono što bi u slučaju minimalne definicije bilo smatrano koherentnošću, u širem bi shvaćanju potencijalno bilo viđeno kao nekoherentno. Uže shvaćanje u prvi plan stavlja zajedničko usmjerenje ciljeva te izostanak konflikta, a šire shvaćanje zahtijeva dodatne uvjete koje je potrebno ostvariti radi međusobnog osnaživanja i integracije više politika. Iz tog razloga teško je govoriti o jedinstvenoj razini koherentnosti pa postojanje ili njezin izostanak ovise o početnom gledištu koje autor zauzima.

Prije razmatranja različitih pristupa istraživanju koherentnosti nužno je istaknuti i postojanje različitih dimenzija koherentnosti. Većina se autora (Portela & Orbie, 2014; Sandström et al., 2020; Skovgaard, 2018; May, Sapotichne & Wokman, 2006; Bocquillon, 2018) referira na dvije dimenzije koherentnosti – vertikalnu i horizontalnu. Pritom, vertikalna se odnosi na koherentnost između pojedinih aspekata (ovisno o definiciji pojedinih autora) javnih politika na različitim razinama vlasti. Iz tog razloga taj se koncept često koristi u razmatranju koherentnosti politika na razini EU-a i na razini pojedinih država članica (v. Portela & Orbie, 2014). S druge strane, horizontalna koherentnost podrazumijeva koherentnost između pojedinih aspekata javnih politika koje se nalaze na istoj razini. Međutim, takvo je razlikovanje nedovoljno precizno jer ne govori je li riječ o istim javnim politikama ili različitim. Odnosno, razlikuje se, kako je Nilsson i suradnici (2012) nazivaju, administrativna ili institucionalna dimenzija (vertikalno-horizontalno), ali nema razlikovanja dimenzije javnih politika. Iz tog razloga Nilsson i suradnici (2012) uvode unutarnju i vanjsku dimenziju, koherentnost elemenata unutar jedne politike ili između dvije ili više politika. Te dodatne dimenzije primjenjuje i Deters (2018) u svom razmatranju koherentnosti.

To razlikovanje uvodi jasno određivanje je li riječ o razmatranju koherentnosti u jednoj od četiri potencijalne kombinacije (v. tablicu 1) kada se ukrižaju administrativna i javnopolitička dimenzija koherentnosti. Prema Nilssonu i suradnicima (2012) u okviru horizontalno-unutarnje kombinacije razmatra se koherentnost pojedinih aspekata u okviru domene jedne javne politike na jednoj institucionalnoj razini (npr. aspekti socijalne dimenzije i osiguravanja kvalitete obrazovne politike). Horizontalno-vanjska kombinacija uključuje razmatranje koherentnosti dviju ili više javnih politika na istoj institucionalnoj razini (npr. nacionalne obrazovne politike i nacionalne politike za mlade). U slučaju vertikalno-unutarnje kombinacije razmatra se koherentnost jedne politike na različitim razinama (npr. EU-politike za mlade u odnosu na nacionalnu politiku za mlade). U konačnici, vertikalno-vanjska kombinacija otvara mogućnost razmatranja koherentnosti dviju različitih politika koje se nalaze na različitim razinama (npr. EU-politike za mlade u odnosu na nacionalnu obrazovnu politiku).

Tablica 1: *Kombinacije dviju dimenzija koherentnosti*

	Administrativna dimenzija	
Javnapolitička dimenzija	Horizontalna	Vertikalna
Unutarnja	Tema unaprjeđenja socijalne dimenzije obrazovanja i tema osiguravanja kvalitete u obrazovanju	EU-politika za mlade u odnosu na nacionalnu politiku za mlade
Vanjska	Nacionalna obrazovna politika u odnosu na nacionalnu politiku za mlade	EU-politika za mlade u odnosu na nacionalnu obrazovnu politiku

Izvor: autor, prema Nilsson et al. (2012, str. 398).

Osim samog obuhvata pojma i dimenzija koje upućuju na to u kakvu su odnosu politike koje se uspoređuju, iz prethodnog dijela vidljiva je i usmjerenost na različite aspekte javnih politika u proučavanju koherentnosti. U tom smislu, vidljivo je da se autori usmjeravaju na koherentnost ciljeva javnih politika (*goals, objectives, aims*), ishoda, pravila, ideja, instrumenta, uvjerenja, *policy* poteza. Takva raznolikost definicija i usmjerenosti reflektira se i u načinima na koji se nastoji detektirati koherentnost u specifičnim slučajevima, tj. u vidu istraživanja ili pokušaja mjerenja same koherentnosti. Tako postoji razlikovanje između autora koji nastoje uspostaviti različite indikatore kako bi kvantitativno prikazali razlike u koherentnosti unutar jedne politike ili između više njih. Također, treba imati na umu da se koherentnost može uzimati kao nezavisna i zavisna varijabala. Odnosno, pojedini autori nastoje odgovoriti na pitanje koji su faktori ključni za objašnjavanje (ne)koherentnosti pojedine politike, a drugi uzimaju (ne) koherentnost politika kao polazište te nastoje objasniti uspješnost ili neuspješnost implementacije pojedinih politika. Iako se iz prethodno izloženog može načelno zaključiti što koherentnost jest, ipak ju je teško mjeriti (May, Sapotichne & Workman, 2006, str. 382). S druge strane, znatno su prisutni i kvalitativni i interpretativni pristup u izučavanju koherentnosti, pa se mnogi autori fokusiraju na mapiranje procesa stvaranja javnih politika ili analizu diskursa kako bi detektirali postojanje (ne)koherentnosti.

Tako pojedini autori (Sandström et al., 2020) zauzimaju kvantitativni pristup te nastoje na različite načine izmjeriti koherentnost. Sandström i suradnici (2020) bave se istraživanjem utjecaja različitih tipova višerazinskog upravljanja na koherentnost. Pritom se za analizu koriste podacima iz upitnika sa stručnjacima koji su procjenjivali koherentnost politika.

Primjerice, jedno od pitanja za procjenu bilo je: „Ciljevi jednog sustava upravljanja su u koliziji s ciljevima iz drugih javnopolitičkih područja?“.

Nadalje, May, Sapotichne i Workman (2006) istražuju 18 politika i njihovu koherentnost na način da određuju stupanj koherentnosti svake politike unutar sebe, a zatim ih rangiraju. Pritom za analizu uzimaju zapisnike rasprava na zakonodavnim odborima i same zakone te nastoje identificirati dominira li raspravama manji ili veći broj problema, sudjeluje li manji ili veći broj interesnih skupina, koliko su zakoni usmjereni na specifična područja ili skupine, koliko je odbora bilo uključeno za pojedinu politiku i slično. Na temelju tih podataka računaju koherentnost pojedine politike jer pretpostavljaju da ona ovisi o koncentraciji interesa, problema i usmjerenosti politike. Santos-Lacueva i Velasco González (2018) pri razmatranju koherentnosti javnih politika u obzir uzimaju tri aspekta. Prvi nazivaju značajnost okvira, njega mjere eksplicitnim citiranjem jedne politike u okviru druge i obratno. Drugi je obuhvat politike, pri čemu se detektira mjesto gdje se nalazi citat, tj. je li u dijagnozi problema, ciljevima ili mjerama. Treći je konotacija aspekta koju određuje međuovisnost dviju politika kroz razmatranje odnosa uzroka i posljedica, zatim rezultat tog odnosa koji može biti pozitivan, negativan ili neutralan te vremenska dimenzija, odnosno je li taj odnos u sadašnjosti ili u nekom budućem vremenu.

Drugi autori (Söderberg, 2016; Skovgaard, 2018) analizi koherentnosti pristupaju kvalitativno i interpretativno, kroz guste opise procesa donošenja politika analizom diskursa ili praćenjem procesa. Tako se Söderberg (2016) koristi mapiranjem konflikata između pojedinih regulativa i kako njima upravljaju službenici na različitim upravljačkim razinama. Skovgaard (2018) mapira proces stvaranja javnih politika kako bi identificirao kako pojedina tijela na različite načine definiraju ciljeve i instrumente, a sličnim se pristupom koristi i Olsen (2008) koji analizira pojedine inicijative EU-a u području sigurnosti i vanjskih poslova. U sličnom smjeru idu i Portela i Orbie (2014) koji analiziraju koherentnost dvaju okvira vanjske politike EU-a – Zajedničke vanjske i sigurnosne politike te općeg sustava preferencija. Svi ti pristupi samo potvrđuju Bocquillonovu tvrdnju da „ne postoji jedinstveni standard ili razumijevanje koherentnosti“ (2018, str. 340).

S obzirom na sve navedeno jasno je vidljivo da postoji znatna heterogenost u razmatranju pojma koherentnosti i pristupa u istraživanju. Takva heterogenost rezultira time da, unatoč znatnom korpusu literature, ipak nedostaje sustavne empirijske utemeljenosti te preciznije operacionalizacije koncepta. Ovaj rad zasigurno za cilj nema pojmovno i metodološko raščišćavanje različitih shvaćanja koherentnosti i mjerenja koherentnosti. Vodeći se postojećim uvidima, fokus ovoga rada bit će na ciljevima javnih



politika koji su jedan od najčešćih elemenata koji se navode u definicijama koherentnosti, ali su rjeđe u fokusu istraživanja empirijskih studija. Pritom će samo analiziranje koherentnosti ciljeva biti u okviru minimalnog shvaćanja koherentnosti gdje se onda pod tim pojmom smatra podudarnost u ciljevima te izostanak konflikta među njima. Polazeći od takve definicije i usmjerenosti na ciljeve, kvalitativnim pristupom analizirat će se vanjska horizontalna koherentnost triju javnih politika, tj. njihovih krovnih strateških dokumenata. Tri strateška dokumenta čiji će ciljevi biti analizirani odnose se na obrazovnu politiku, politiku za mlade i temu poticanja čitanja.

### 3. Odabir slučajeva i metodologija

Podaci koji se koriste prikupljeni su u okviru projekta „Kako vlada Vlada“ koji je provodio istraživački tim s Fakulteta političkih znanosti i Instituta za društvena istraživanja u Zagrebu. Samim projektom bilo je obuhvaćeno 11 krovnih strateških dokumenata različitih javnih politika koji su u tom trenutku bili aktualni te koji su kodirani prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012). Stručnjaci za pojedine politike detektirali su i kodirali ciljeve pojedine javne politike u pet kategorija koje se odnose na opće skupine ciljeva te 28 potkategorija koje prikazuju pojedinačne ciljeve (Petek et al., 2021a; 2021b). Svi strateški dokumenti bili su podijeljeni u tri skupine prema tipu politike, odnosno strategije – usmjerenost prema aktivnosti, prema ciljanoj skupini i prema problemu (v. tablicu 2).

Tablica 2: *Strateški dokumenti prema tipu politike*

Usmjerenost prema aktivnosti	Usmjerenost prema ciljanoj skupini	Usmjerenost prema problemu
Sigurnost	Ravnopravnost spolova	Nasilje u obitelji
Pravosuđe	Osobe s invaliditetom	Prerada drva
Zapošljavanje	Mladi	Poticanje čitanja
Promet		
Obrazovanje		

Izvor: autor, prema Petek et al., 2021a.

Prvu skupinu čine klasične, fundamentalne politike formirane oko nekog područja djelatnosti. U drugoj su skupini dokumenti koji su vezani uz vi-

šesektorske politike te njihova usmjerenost na pojedine društvene skupine donosi i kombinaciju pojedinih pitanja iz klasičnih sektora. U konačnici, zadnju skupinu čine dokumenti kreirani za rješavanje specifičnih problema koji se javljaju, ali se ne podudaraju potpuno s nekim konkretnim sektorom (Petek et al., 2021a).

Za potrebe ovoga rada odabran je po jedan slučaj iz svake skupine, tj. pripadajući strateški dokumenti za koje se pretpostavlja da bi trebali biti međusobno srodni te da bi njihovi ciljevi trebali biti koherentni. Tri strateška dokumenta koja će biti obuhvaćena ovom analizom jesu: Nove boje znanja – Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, 2014), Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine (Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2014) i Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine (Ministarstvo kulture, 2017). Ta tri izabrana strateška dokumenta trebala bi biti najpovoljnija za ostvarivanje koherentnosti u smislu postojanja podudarnosti i izostanka konflikta njihovih ciljeva s obzirom na iznimnu srodnost područja i tema kojima se bave. Naime, pojedini strateški dokumenti dijele usmjerenost na slične ciljane skupine i tematska područja, a to se najbolje vidi iz prikaza njihova sadržaja. Usto, postoji i preklapanje pojedinih institucija čiji su predstavnici sudjelovali u kreiranju tih pojedinih dokumenata. S obzirom na to da istraživačko pitanje smjera na eksplorativno opisivanje sadržaja koherentnosti, tj. određenje aspekata u kojima se ta koherentnost očituje, izabrani su primjeri koji stvaraju najpovoljniji kontekst za pojavu koherentnosti kako bi se ona razmatrala u što opsežnijem obliku.

Nove boje znanja – Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije donesena je 2014. godine na prijedlog tadašnjeg Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta. Strategija se sastoji od sedam cjelina – 1) uvod, 2) cjeloživotno učenje, 3) rani i predškolski, osnovnoškolski i srednjoškolski odgoj i obrazovanje, 4) visoko obrazovanje, 5) obrazovanje odraslih, 6) znanost i tehnologija, 7) smjernice za provedbu strategije. Na Strategiji su radile četiri radne skupine, a neke od njih imale su više tematskih radnih skupina (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, 2014). Vezano uz temu ovoga rada treba istaknuti da poglavlje Znanost i tehnologija nije bilo uključeno u analizu kako bi se fokus zadržao prije svega na obrazovnoj politici. Što se tiče strateškog dokumenta Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017., treba istaknuti da on pripada u politiku za mlade koju karakterizira prožimanje različitih tematskih područja i eklektičnost (Kovačić & Baketa, 2020, str. 99), a što je vidljivo i iz zastupljenih cjelina. Naime, taj dokument prihvaćen je krajem 2014. godine na prijedlog tadašnjeg Ministarstva socijalne politike i mladih i sastoji se od deset cjelina

– 1) uvod, 2) obrazovanje, profesionalno osposobljavanje i usavršavanje u kontekstu cjeloživotnog učenja, 3) zapošljavanje i poduzetništvo, 4) socijalna zaštita i uključivanje, 5) zdravlje i zdravstvena zaštita, 6) aktivno sudjelovanje mladih u društvu, 7) kultura i mladi, 8) mladi u europskom i globalnom okruženju, 9) preporuke jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, 10) završne odrednice. Radna skupina koja je radila na izradi dokumenta bila je podijeljena na osam tematskih podskupina (Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2014).

Konačno, Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine prihvaćena je 2017. godine na prijedlog Ministarstva kulture, a rad na Strategiji počeo je tijekom 2014. godine (Ministarstvo kulture, 2017). Strategija se sastoji od osam cjelina – 1) uvod, 2) analiza stanja, 3) SWOT analiza, 4) vizija nacionalne strategije poticanja čitanja, 5) ciljevi i mjere, 6) usklađenost nacionalne strategije poticanja čitanja s relevantnim strateškim dokumentima Republike Hrvatske, 7) institucionalni i financijski okvir za provedbu strategije, 8) akcijski plan provedbe strategije 2017. – 2022. Prema navedenom u Strategiji (Ministarstvo kulture, 2017), na dokumentu je radilo povjerenstvo koje je činilo šest skupina – Odgoj i obrazovanje – predškolska dob i čitanje, Odgoj i obrazovanje – škola i čitanje, Institucije (knjižnice i čitanje), Izdavači i čitatelji, Hrvatski autori i čitanje te E-knjiga.

Taj okvirni pregled i struktura triju strateških dokumenata upućuju na nekoliko stvari. Prvo, dva strateška dokumenta stupila su na snagu tijekom 2014. godine, a rad na Nacionalnoj strategiji čitanja tada je započeo. Ta vremenska dimenzija upućuje na to da se procesi kreiranja tih triju strateških dokumenata preklapaju te je kontekst (društveno i političko okruženje) i aktualnost problema u kojem su donesene bio praktički isti. Drugo, struktura dokumenata upućuje na određena tematska preklapanja. Tako Nacionalni program za mlade sadržava cjelinu vezanu uz obrazovanje koja je izravno povezana s problematikom Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije te cjelinu vezanu uz kulturu koja je dijelom vezana uz Nacionalnu strategiju poticanja čitanja. Osim toga, Nacionalna strategija poticanja čitanja imala je radne skupine pri izradi koje su bile, između ostaloga, podijeljene i prema obrazovnim razinama. U konačnici, ta ista strategija imala je zasebno poglavlje kojim se upućuje na nužnost usklađenosti tog dokumenta s drugim relevantnim strateškim dokumentima.<sup>3</sup> U Nacionalnom programu za mlade navodi se da su konzultirani dokumenti

<sup>3</sup> „Nacionalna strategija poticanja čitanja usklađena je s relevantnim strateškim dokumentima ministarstva nadležnog za znanost i obrazovanje i ministarstva nadležnog za kulturu.“ (Ministarstvo kulture, 2017, str. 26).

vezani uz obuhvaćena područja i teme, dok se u Strategiji obrazovanja, znanosti i tehnologije pozivaju na dokument EU-a Mladi u pokretu (*Youth on the Move*) koji je dio EU-strategije do 2020. godine usmjeren na mlade. Dakle, dokumenti su nastali u istom kontekstualnom okružju, postoje određene dodirne točke vezane uz pojedine tematske cjeline te se u procesu kreiranja uzelo u obzir i stanje u drugim područjima koja su predmet ovog rada. Sve navedeno upućuje na to da bi koherentnost ciljeva među izabranim slučajevima trebala biti na visokoj razini. Međutim, da bi se utvrdilo postoji li podudarnost među ciljevima tih strateških dokumenata i u kojem obliku te ima li ciljeva koji su međusobno suprotstavljeni, nužno je razmotriti koliko su zastupljene pojedine skupine ciljeva te kakav je njihov sadržaj. Za potrebe početnog uvida u koherentnost ciljeva prikazat će se i analizirati udio pojavljivanja svake kategorije ciljeva u ukupnom broju jedinica kodiranja pojedine strategije. Time se dobiva komparabilni uvid u zastupljenost svake od pet glavnih kategorija ciljeva (sektorski, procesno, evaluacijski, instrumentalno te vrijednosno orijentirani ciljevi) za pojedinu politiku, a zatim se na isti način uspoređuju i potkategorije. Udio pojavljivanja potkategorija koristi se u svrhe uzorkovanja relativno najvažnijih u sve tri strategije, kako bi se na njima nastavila dubinska analiza. Nastavno na to početno kvantitativno pregledavanje građe, u okviru svake kategorije pristupit će se analizi značenja jedinica kodiranja unutar izabranih potkategorija ciljeva te njihove podudarnosti ili postojanja konfliktnih usmjerenja. Kvalitativna usporedba sadržaja pojedinog cilja u izabranim strategijama bit će olakšana primjenom tzv. tekstualnih tablica (Schreier, 2012), što omogućava uvid u sadržajnu podudarnost ciljeva. Analiza završava određenjem svih glavnih točaka podudaranja i preciziranjem seta potkategorija u kojima se očituje koherentnost. Taj obrazac pronađen u podacima oslikava nijanse koherentnosti tražene istraživačkim pitanjem u tri izabrane strategije.

#### 4. Kvantitativna usporedba – koherentnost relativne važnosti ciljeva

Pregled zastupljenosti općih kategorija ciljeva u odnosu na ukupni broj ciljeva kodiranih za pojedini strateški dokument sugerira da sva tri strateška dokumenta imaju slično usmjerenje (v. tablicu 3). Na toj generalnoj razini može se reći da su svi dokumenti uglavnom najmanje usmjereni na vrijednosno orijentirane ciljeve, a ponajviše na sektorski orijentirane ciljeve te procesno orijentirane ciljeve. Navedeno pokazuje potencijalnu koherentnost. S druge strane, među glavnim kategorijama postoje i odre-

dene razlike. Tako se kod strateškog dokumenta vezanog za čitanje ističe viši udio sektorski orijentiranih ciljeva u odnosu na druga dva strateška dokumenta. U slučaju strateškog dokumenta vezanog uz obrazovanje vidljiv je visok udio evaluacijski orijentiranih ciljeva, dok su u druga dva strateška dokumenta ti ciljevi ponajmanje zastupljeni.

Tablica 3: Udio kodiranih ciljeva prema kategorijama ciljeva

	Obrazovanje			Mladi			Čitanje		
	Frekvencija	Udio	Rang	Frekvencija	Udio	Rang	Frekvencija	Udio	Rang
Sektorski orijentirani ciljevi	88	40 %	2.	59	41 %	1.	62	67 %	1.
Procesno orijentirani ciljevi	81	36 %	3.	51	36 %	3.	33	36 %	2.
Evaluacijski orijentirani ciljevi	89	40 %	1.	15	10 %	5.	16	17 %	4.
Instrumentalno orijentirani ciljevi	79	35 %	4.	53	37 %	2.	18	19 %	3.
Vrijednosno orijentirani ciljevi	28	13 %	5.	17	12 %	4.	8	9 %	5.
Ukupno jedinica kodiranja	222			143			92		

Izvor: autor.

Napomena: jedna jedinica kodiranja mogla je biti kodirana u jednu ili više općih kategorija, ali ne u više potkategorija unutar jedne opće kategorije. Iz tog je razloga ukupni broj jedinica kodiranja manji od zbroja pojedinih jedinica po kategorijama. Udio u postotnom iznosu odnosi se na udio u ukupnom broju jedinica kodiranja pojedine strategije.

U tablici 4 izdvojene su sve potkategorije u kojima je barem jedan izabrani strateški dokument imao više od pet kodiranih ciljeva kako bi se isključile „premale“ potkategorije koje ne okupljaju dovoljno građe za analizu.<sup>4</sup> Za-

<sup>4</sup> Što se tiče potkategorija koje su izostavljene, barem jedan strateški dokument nije imao nijedan kodirani cilj (*Kobezija, Pravovremenost, Održivost, Pravednost i vladavina prava*) ili više njih nije uopće imalo kodirane ciljeve (*Sigurnost, Implementacija, Zaštita okoliša, Nenasilje*), a preostali dokumenti u tim kategorijama imali su manje od pet kodiranih ciljeva. Uz to, u dvije potkategorije (*Mobilnost i Nacionalni identitet*) bili su prisutni ciljevi iz sva tri dokumenta, ali nijedan nije imao više od pet ciljeva.

stupljenost ciljeva u okviru pojedinih potkategorija u odnosu na ukupan broj ciljeva, odnosno jedinica kodiranja pojedinoga strateškog dokumenta, uglavnom pokazuje različitu orijentiranost pojedinih strateških dokumenata. Odnosno, pojedini strateški dokumenti stavljaju različite naglaske u skladu s područjem, skupinama i problemima kojima se bave.

Tablica 4: Udio kodiranih ciljeva prema potkategorijama ciljeva

Kategorije	Potkategorije	Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Sektorski orijentirani ciljevi	Pristupačnost	6 %	4 %	11 %
	Razvoj	7 %	3 %	10 %
	Zapošljavanje	4 %	7 %	2 %
	Društvena uključenost i osnaživanje	17 %	19 %	40 %
	Dobrobit i prevencija	3 %	5 %	2 %
Procesno orijentirani ciljevi	Jačanje kapaciteta	21 %	7 %	2 %
	Suradnja i koordinacija	3 %	10 %	11 %
	Odlučivanje utemeljeno na dokazima	2 %	19 %	11 %
	Strateško planiranje	9 %	1 %	14 %
Evaluacijski orijentirani ciljevi	Koherentnost i relevantnost	8 %	2 %	8 %
	Efikasnost i efektivnost	10 %	3 %	5 %
	Kvaliteta	21 %	4 %	1 %
Instrumentalno orijentirani ciljevi	Osviještenost	8 %	7 %	12 %
	Investiranje	6 %	14 %	5 %
	(Re)organiziranje	13 %	15 %	1 %
	(Re)reguliranje	7 %	1 %	1 %
Vrijednosno orijentirani ciljevi	Demokratska legitimnost	6 %	4 %	4 %
	Jednakost i ljudska prava	6 %	5 %	2 %

Izvor: autor.

Napomena: Udio kodiranih ciljeva prema potkategorijama u odnosu na ukupan broj ciljeva pojedine strategije.

Pregled zastupljenosti ciljeva po strateškim dokumentima što se tiče kategorija i potkategorija daje generalnu sliku o usmjerenosti pojedinog dokumenta. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije stavlja naglasak na *Jačanje kapaciteta i Kvalitetu*, dok se u drugim dokumentima ne vidi takva potreba. U Nacionalnom programu za mlade veći je udio ciljeva usmjeren na *Investiranje i (Re)organiziranje*, koje je važno i u obrazovanju, a u slučaju Nacionalne strategije poticanja čitanja posebno se ističu ciljevi vezani uz *Društveno uključivanje i osnaživanje*. U druge dvije strategije *Društveno uključivanje i osnaživanje* prisutno je u manjem udjelu, ali je isto iznimno istaknuto. U dokumentu koji se odnosi na mlade to je najzastupljenija potkategorija, a u obrazovanju je na trećem mjestu.

Takvo stanje stvari ponajprije ovisi o tipu politike. Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije obuhvaćeno je upravljanje velikim javnim sustavom koji uključuje brojne zaposlenike i institucije te je očekivano da će potreba za radom na kapacitetima biti veća nego u slučaju Nacionalne strategije poticanja čitanja. Naime, potonja se više bavi osvještavanjem problema, a provedbene kapacitete pronalazi u raznim postojećim sustavima te iz tog razloga potiče suradnju i koordinaciju. U slučaju Nacionalnog programa za mlade naglasak na investiranju proizlazi iz orijentiranosti na udruge mladih i za mlade kao referentne točke, ključne za provedbu te politike te njihovo financiranje umjesto na javni sustav/sector.

S druge strane, u svega je nekoliko potkategorija razlika u postotku između strateških dokumenata do  $\pm 5\%$  (*Zapošljavanje, Dobrobit i prevencija, Osviještenost, Demokratska legitimnost i Jednakost i ljudska prava*). Dakle, moguće je zaključiti da, iako vremenski okvir, proces izrade i zastupljene teme upućuju na koherentnost strateških dokumenata, usmjerenje i isticanje prioriteta upućuju na njihovo razilaženje.

Međutim, takav pregled ne daje detaljnije uvide o koherentnosti ciljeva jer je ipak ključno značenje pojedinih ciljeva, a ne učestalost njihova pojavljivanja u tekstu strateških dokumenata. Naime, iako postoje različiti naglasci strateških dokumenata, to ne mora nužno značiti da su ciljevi unutar pojedinih kategorija u konfliktu ili da nema podudarnosti ciljeva, što je pretpostavka minimalnog shvaćanja koherentnosti kojom se taj tekst vodi. Iz tog razloga nužno je pogledati konkretne ciljeve te na temelju primjera zaključivati o postojanju ili izostanku konflikta te podudarnosti ciljeva. Cjelokupna analiza polazi od potkategorija u kojima je postojao veći broj aspekata podudarnosti prema onima u kojima je bio manji broj podudarnosti.

## 5. Kvalitativna usporedba – koherentnost značenja ciljeva

Najveći broj podudarnosti, njih pet, detektiran je u okviru potkategorija *Društvena uključenost i osnaživanje* te *Osviještenost*. Pritom, u potkategoriji *Društvena uključenost i osnaživanje* u dva aspekta postoji podudarnost između sva tri dokumenta (v. tablicu 5). Prvi je aspekt promicanje socijalne kohezije i uključenosti te društvene integracije, a sastavni je dio i usmjerenost na omogućavanje mladim osobama da ostvare svoje potencijale i životne ciljeve. Drugi je aspekt osnaživanje mladih za sudjelovanje u demokratskom društvu kojemu svaki dokument doprinosi iz vlastite perspektive. Nadalje, u dva aspekta prisutna je podudarnost između ciljeva zastupljenih u strateškim dokumentima vezanim uz obrazovanje i mlade. Prvi se odnosi na osiguravanje podrške u okviru sustava obrazovanja, a drugi je aspekt nešto specifičniji i tiče se uspostave sustava kojim bi se prepoznali različiti potencijali te prevenirala društvena isključenost. Posljednji aspekt povezuje ciljeve iz strateških dokumenata usmjerenih na mlade i čitanje, a tematski se odnosi na uključivanje mladih u kulturu. Nacionalni program za mlade stavlja naglasak na to da mladi trebaju postati ne samo publika nego i proizvođači i sukreatori kulturnih aktivnosti, a Nacionalna strategija poticanja čitanja ističe poseban dio kulturnih aktivnosti koje se odnose na povećanje interesa mladih za čitanjem.

Tablica 5: Podudarnosti ciljeva u potkategoriji *Društvena uključenost i osnaživanje*

Društvena uključenost i osnaživanje		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Promicanje jednakosti i socijalne kohezije; jednake mogućnosti u sustavu odgoja i obrazovanja	Optimalna društvena integracija; osiguranje jednakosti šansi podskupina mladih; socijalna uključenost	Ravnopravnost; inkluzivnost
Osposobljavanje za multikulturalizam, poštivanje različitosti, toleranciju, aktivno demokratsko sudjelovanje	Obrazovanje i razvoj mladih za aktivno građanstvo i nenasilje	Osnaživanje čitalačkih praksi u svrhe unaprjeđenja društvenih vrijednosti poput demokracije i tolerancije
Sustav podrške djeci unutar/izvan obrazovnih institucija	Potpora države u zaštiti prava na obrazovanje	



Razvoj sposobnosti i potencijala od najranije dobi; prevencija društvene isključenosti	Praćenje mladih u riziku od socijalne isključenosti i razvoj sustava u sklopu obrazovanja	
	Uključivanje mladih u kulturu; poticanje na izražavanje kreativnosti za pripadnost zajednici	Povećanje interesa za čitanje kod djece i mladih; uvođenje programa koji potiču interes za čitanje u vrtiće

Izvor: autor.

U potkategoriji *Osviještenost* u dva aspekta detektirani su ciljevi iz sva tri strateška dokumenta, u dva za strateške dokumente usmjerene na obrazovanje i mlade, a u jednom za strateške dokumente usmjerene na obrazovanje i čitanje (v. tablicu 6). U sva tri strateška dokumenta moguće je detektirati ciljeve koji se odnose na poticanje osobnog razvoja učenika, tj. mladih u pogledu odgovornosti i aktivnog građanstva kritičkog čitanja u prvom aspektu te ciljeve vezane uz poticanje kulturnih sadržaja te podizanje svijesti o važnosti osiguravanja pristupa kulturi u drugom aspektu. U dokumentima vezanim uz obrazovanje i mlade detektiran je aspekt koji sadržava ciljeve usmjerene na razvijanje svijesti o materijalnoj i kulturnoj baštini te aspekt koji se odnosi na ciljeve vezane uz podizanje svijesti učenika i mladih vezano uz zapošljavanje. U konačnici, peti aspekt bavi se poticanjem izdavaštva. Pritom, Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije stavlja naglasak na znanstveno i stručno izdavaštvo, a Nacionalna strategija poticanja čitanja općenito na unaprjeđivanje nakladničke djelatnosti.

Tablica 6: *Podudarnosti ciljeva u potkategoriji Osviještenost*

Osviještenost		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Poticanje i razvoj samostalnosti, samopouzdanja, odgovornosti i kreativnosti učenika	Promocija uloge aktivnog građanstva	Poticanje aktivnog i kritičkog čitanja
Poticanje sadržaja i programa koji obogaćuju kulturni život studenata	Promicanje i potpora kulturnih sadržaja u obrazovnom sustavu; promicanje obrazovanja mladih u suvremenoj kulturi i umjetnosti; osvještavanje važnosti osiguravanja pristupa mladima kulturi	Promicanje kulture čitanja među građanima svih dobi; nacionalna kampanja poticanja čitanja

Razvijanje svijesti učenika o očuvanju materijalne, prirodne i duhovne povijesno-kulturne baštine Republike Hrvatske i nacionalnoga identiteta	Jačanje svjesnosti o važnosti zajedničke kulturne baštine, suvremenih i živih kulturnih i umjetničkih praksi	
Podizanje opće svijesti o potrebi fleksibilne promjene kvalifikacija i zanimanja	Povećati upućenost mladih u državne inicijative u području zapošljavanja	
Poticanje znanstvenog i stručnog izdavaštva		Unaprjeđivanje nakladničke djelatnosti

Izvor: autor.

Zatim, slijede tri potkategorije unutar kojih su detektirana po tri aspekta podudarnosti među ciljevima. Te su potkategorije *Pristupačnost*, *Koherentnost i relevantnost* i *Investiranje*. U okviru potkategorije *Pristupačnost* u dva aspekta riječ je o ciljevima iz strateških dokumenata vezanih uz obrazovanje i mlade, a u jednom vezano uz sva tri dokumenta (v. tablicu 7). Prvi je aspekt vezan uz omogućavanje uključivanja svih osoba, a posebice onih marginaliziranih i socijalno isključenih, u različite društvene sfere (obrazovanje općenito, visoko obrazovanje, kulturu i kulturne sadržaje), a drugi je usmjeren na brigu o pristupačnosti s obzirom na geografsku zastupljenost, tj. na dostupnost pojedinih usluga (savjetovanje i usmjeravanje u karijeri, kulturnih sadržaja). Treći je aspekt, zastupljen u sva tri dokumenta, vezan uz osobe s invaliditetom te one koje imaju poteškoća u čitanju, a ciljevi u okviru ovog aspekta usmjereni su na prilagodbu standarda, pristup objektima, pristup kulturi i dostupnost čitalačkih materijala.

Tablica 7: Podudarnosti ciljeva u potkategoriji *Pristupačnost*

Pristupačnost		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Razvoj sustavne politike uključivanja podzastupljenih skupina	Olakšati svim mladima, posebno mladima u riziku od socijalne isključenosti, pristup kulturi i kulturnim sadržajima	
Regionalna zastupljenost središta i službi za savjetovanje i usmjeravanje u karijeri lako pristupačnih svim građanima, posebice mladima	Voditi računa o razlikama u načinima olakšavanja pristupa s obzirom na urbano i ruralno okruženje	

Minimalni standardi pristupačnosti visokim učilištima studentima s invalidnošću	Pristupačnost objektima građevinama javne namjene za osobe s invaliditetom i smanjenom pokretljivošću	Dostupnost čitalačkih materijala za osobe s poteškoćama u čitanju
---	---	---

Izvor: autor.

U slučaju potkategorije *Koherentnost i relevantnost*, koja donosi tri aspekta podudarnosti, dva su aspekta podudarnosti između strateških dokumenata usmjerenih na obrazovanje i mlade, a jedan između dokumenata usmjerenih na obrazovanje i čitanje (v. tablicu 8). U prvom aspektu riječ je o usklađivanju na relaciji sustava obrazovanja i tržišta, tj. gospodarskih potreba, a u drugom aspektu o važnosti uspostave koherentnog sustava priznavanja neformalno i informalno stečenih znanja i vještina. Posljednji aspekt govori o težnji ka koherentnosti i relevantnosti strateških dokumenata u obrazovanju i čitanju kroz usklađivanje s ciljevima i standardima na razini EU-a. Iako ti ciljevi nisu sadržajno usmjereni na iste ishode, njihovo je načelno usmjerenje prema razini EU-a u okviru potkategorije *Koherentnost i relevantnost* ključna stavka po kojoj se detektira podudarnost.

Tablica 8: Podudarnosti ciljeva u potkategoriji *Koherentnost i relevantnost*

Koherentnost i relevantnost		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Uskladiti broj i profil studijskih programa s društvenim i gospodarskim potrebama; osigurati povezanost tržišta rada i visokog obrazovanja	Snažnija poveznica školovanja i tržišta rada; povezivanje studenata s budućim poslodavcima zbog informiranja, stjecanja kompetencija i radnog iskustva već tijekom studija	
Uspostava procesa i koherentnog sustava priznavanja neformalno i informalno stečenih znanja i vještina	Važnost postojećih potencijala informalnog učenja i njihovo korištenje u pripremi mladih za konkurentnost na tržištu rada	
Usklađivanje s ciljevima dokumenta Europa 2020; ujednačavanje s europskim standardima		Povezivanje aktivnosti s kompatibilnim aktivnostima u različitim sektorima na razini EU-a

Izvor: autor.

Konačno, u potkategoriji *Investiranje* u svakom od aspekata podudarnosti nalaze se ciljevi iz različite kombinacije dokumenata (v. tablicu 9). U prvom su podudarni ciljevi strateških dokumenata vezanih uz obrazovanje i mlade te se odnose na financiranje visokoobrazovanih pojedinaca. U Strategiji obrazovanja, znanosti i tehnologije govori se o potpori usmjerenj na profile kvalifikacija koje su potrebne za dugoročno održiv razvoj društva i gospodarstva, dok je Nacionalni program za mlade usmjeren na stipendije za profesionalni razvoj mladih istraživača i poslijedoktoranada. Drugi aspekt donosi podudarne ciljeve iz strateških dokumenata vezanih uz obrazovanje i čitanje u području dostupnosti sadržaja osobama s invaliditetom, odnosno osobama s poteškoćama u čitanju. U zadnjem aspektu nalaze se ciljevi iz strateških dokumenata usmjerenih na mlade i čitanje. Nacionalni program za mlade ističe financiranje kulturnih aktivnosti za mlade i razvoj medija (tiskanih i elektroničkih), a Nacionalna strategija poticanja čitanja nešto je specifičnija i usmjerena je na ulaganja kojima se postiže veća dostupnost knjiga i čitalačkih materijala.

Tablica 9: Podudarnosti ciljeva u potkategoriji *Investiranje*

Investiranje		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Javna potpora za visokoobrazovane stručnjake potrebne za razvoj hrvatskog društva i gospodarstva	Istraživačke stipendije za profesionalni razvoj mladih istraživača i poslijedoktoranada	
Financiranja veće razine pristupačnosti za studente s invalidnošću		Dostupnost čitalačkih materijala za osobe s poteškoćama u čitanju na uobičajen način i ulaganje u nove naslove
	Razvoj tiskanih i elektroničkih medija; potpora programa i aktivnosti kulture mladih i za mlade; podupiranje neprofitnih medijskih projekata mladih za mlade	Osiguravanje dostupnosti knjiga i drugih čitalačkih materijala ulaganjem u pisce, ilustratore i prevoditelje te u njihovo djelovanje

Izvor: autor.

Nadalje, u šest potkategorija detektirana su po dva aspekta podudarnosti ciljeva, a te su potkategorije *Razvoj*, *Zapošljavanje*, *Dobrobit i prevencija*, *Jednakost i ljudska prava*, *Odlučivanje utemeljeno na dokazima* i *(Re)orga-*

niziranje. U slučaju potkategorije *Razvoj* u prvom su aspektu pronađeni primjeri ciljeva u sva tri strateška dokumenta te se u okviru tog aspekta na obrazovanje u cjelini te posebno na čitalačku pismenost gleda kao na važne elemente u ostvarivanju razvoja gospodarstva, ekonomskog napretka te društvene stabilnosti (v. tablicu 10). Drugi aspekt, koji je prisutan u strateškim dokumentima usmjerenima na obrazovanje i mlade, bavi se važnošću promocije poduzetništva i poduzetničkih inicijativa.

Tablica 10: *Podudarnosti ciljeva u potkategoriji Razvoj*

Razvoj		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Povećanje atraktivnosti i konkurentnosti studija važnih za razvoj gospodarstva; potpora visokom obrazovanju usmjerena na dugoročan i održiv razvoj hrvatskog društva i gospodarstva	Obrazovanje kao ključ za dugoročnu društvenu stabilnost i ekonomski napredak	Važnost čitalačke pismenosti za gospodarski rast zemlje
Razvoj ljudskih kapaciteta za stručno, inovativno i poduzetničko ponašanje vezano uz nova područja gospodarskih aktivnosti	Promicanje poduzetništva i poticanje osnivanja novih poduzeća; razvoj poduzetničkih inicijativa i aktivnosti mladih	

Izvor: autor.

Unutar potkategorije *Zapošljavanje* prvi aspekt odnosi se na postizanje zapošljivosti i konkurentnosti na tržištu rada kroz različite modalitete te je moguće pronaći korespondirajuće ciljeve u sva tri dokumenta (v. tablicu 11). U strateškom dokumentu vezanom za obrazovanje ističu se kvaliteta obrazovanja na različitim razinama i cjeloživotno učenje kao mogućnosti za ostvarivanje tih ciljeva. Nadalje, strateški dokument vezan uz mlade također ističe kvalitetno obrazovanje, a dodaje i potrebu za stavljanjem snažnijeg naglaska na informalno učenje kao važne za zapošljavanje. U konačnici, Nacionalna strategija poticanja čitanja navodi važnost stupnja pismenosti kao faktora koji utječe na zapošljavanje, a koje se nastoji poticati tim strateškim dokumentom. Drugi aspekt u okviru te potkategorije vezan je uz ciljeve kojima se teži povezivanju obrazovanja i tržišta rada, a moguće ih je pronaći u strateškim dokumentima vezanim uz obrazovanje i mlade.

Tablica 11: *Podudarnosti ciljeva u potkategoriji Zapošljavanje*

Zapošljavanje		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Kvalitetno obrazovani pojedinci moći će pronaći odgovarajući posao; usvajanje znanja i vještina koje ciljano omogućuju zapošljivost i pokretljivost na tržištu rada; razvoj sustava visokog obrazovanja treba voditi kompetentnosti studenata za buduća zanimanja; potreba neprestanog učenja, obrazovanja i fleksibilne promjene kvalifikacija i zanimanja	Za povećanje konkurentnosti mladih na tržištu rada nužno je poboljšati kvalitetu obrazovanja; usmjeriti pozornost na potencijale informalnog učenja mladih te osigurati njihovo učinkovitije korištenje u pripremi mladih za konkurentnost na tržištu rada	Stupanj pismenosti utječe na zapošljavanje
Povezivanje tržišta rada i visokog obrazovanja; zadovoljavanje specifičnih razvojnih potreba učenika kao i potreba tržišta rada kroz obrazovne programe	Povezivati školovanje i tržište rada; ažuriranje stanja potreba tržišta rada te povezivanje studenata s budućim poslodavcima zbog lakšeg zapošljavanja	

Izvor: autor.

U potkategoriji *Dobrobit i prevencija* postoje dva aspekta podudarnosti (v. tablicu 12). U strateškom dokumentu usmjerenom na obrazovanje govori se o uspostavi mehanizama kojima bi se savjetovali i pratili učenici, identificirale potrebe i moguće poteškoće, a dokument usmjeren na mlade promiče cilj unaprjeđenja rada savjetovališta za reproduktivno zdravlje i službi za mentalno zdravlje. S druge strane, Nacionalna strategija poticanja čitanja ističe tek važnost čitanja na emocionalni razvoj. Drugi aspekt u kojemu postoji podudarnost zastupljen je u dokumentima usmjerenima na mlade i čitanje te se bavi podizanjem kvalitete života pojedinaca.

Tablica 12: *Podudarnosti ciljeva u potkategoriji Dobrobit i prevencija*

Dobrobit i prevencija		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Rana identifikacija razvojnih potreba i mogućih poteškoća djece; identifikacija, savjetovanje i praćenje u školama i učeničkim domovima	Polivalentna i specijalizirana savjetovališta u postojećim službama školske i sveučilišne medicine; veći broj adolescentnih psihijatarata u službama za mentalno zdravlje zavoda za javno zdravstvo	

	Podizanje kvalitete života	Izravni i neizravni utjecaj na poboljšanje ukupne kvalitete života pojedinca i društva
--	----------------------------	--

Izvor: autor.

U potkategoriji *Jednakost i ljudska prava*, kao i u prethodne tri potkategorije, u prvome aspektu nalaze se ciljevi iz sva tri strateška dokumenta (v. tablicu 13). Taj aspekt usmjeren je na ostvarivanje jednakosti različitih podzastupljenih skupina njihovim uključivanjem u obrazovanje, kulturu i tržište rada, ali i općenito promicanje jednakosti i ravnopravnosti. Drugi aspekt ima zastupljene ciljeve iz strateških dokumenata vezanih uz obrazovanje i mlade te su oni usmjereni na različite oblike jednakosti na teritorijalnoj razini (urbano, ruralno, regionalno).

Tablica 13: *Podudarnosti ciljeva u potkategoriji Jednakost i ljudska prava*

Jednakost i ljudska prava		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Sustavna politika uključivanja podzastupljenih skupina; omogućavanje visokog obrazovanja svima; jednake mogućnosti prema kojima svako dijete i mlada osoba u sustavu odgoja i obrazovanja može ostvariti svoj puni individualni potencijal; promicanje jednakosti, socijalne kohezije	Povećanje socijalne kohezije i ublažavanje problema društvene isključenosti; pridonositi osiguranju jednakosti šansi svih podskupina mladih u ostvarivanju njihovih životnih ciljeva	Ravnopravnost, inkluzivnost
Regionalna zastupljenost središta i službi za savjetovanje i usmjeravanje u karijeri lako pristupačnih svim građanima, posebice mladima	Voditi računa o razlikama u načinima olakšavanja pristupa s obzirom na urbano i ruralno okruženje	

Izvor: autor.

Nadalje, u potkategoriji *Odlučivanje utemeljeno na dokazima* prvi aspekt podudarnosti tiče se važnosti znanstvenih istraživanja marginalizacije mladih, pa se u Strategiji obrazovanja, znanosti i tehnologije govori da će uključivanje marginaliziranih i isključenih biti temeljeno na znanstvenim spoznajama, a u Nacionalnom planu za mlade da će se raditi na praćenju broja i strukture mladih koji su u riziku od socijalne isključenosti kroz jasno uspostavljene kategorije te prikupljati podatke o njima (v. tablicu 14). Drugi je aspekt usmjeren na istraživanje i praćenje u polju kulture te se tu nalaze ciljevi iz Nacionalnog plana za mlade i Nacionalne strategije poticanja čitanja.

Tablica 14: Podudarnosti ciljeva u potkategoriji

Odlučivanje temeljeno na dokazima		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Uključivanje u sustav obrazovanja svih osoba, posebice onih izloženih marginalizaciji i isključenosti, bit će utemeljeno na znanstvenim spoznajama	Utvrđiti kategorije rizika od socijalne isključenosti mladih te prema njima kontinuirano pratiti broj i strukturu mladih u tim kategorijama	
	Sustavno provođenje istraživanja u polju kulture i mladih	Trajno praćenje razvoja čitatelja i čitanja te trajne skrbi o kulturi čitanja kontinuiranim analizama stanja

Izvor: autor.

Posljednja je potkategorija u okviru koje su detektirana dva aspekta podudarnosti (*Re*)organiziranje te su oba aspekta između strateških dokumenata vezanih uz obrazovanje i mlade (v. tablicu 15). Prvi se odnosi na uspostavu i razvoj sustava podrške. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije navodi općenit sustav podrške u odgojno-obrazovnim ustanovama, ali i o potpori za inkluzivno obrazovanje te o sustavu kojim se nastoji spriječiti napuštanje školovanja. S druge strane, Nacionalni program za mlade ističe razvijanje sustava potpore u sklopu obveznog obrazovanja mladima koji su u riziku od socijalne isključenosti. Drugi se aspekt odnosi na uspostavu sustava kojim bi se omogućilo povezivanje s poslodavcima s ciljem prijenosa znanja, što ističe Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije te razvoj sustava koji omogućuje učenje na radnom mjestu, što ističe Nacionalni program za mlade.

Tablica 15: Podudarnosti ciljeva u potkategoriji (*Re*)organiziranje

(Re)organiziranje		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Formiranje nacionalnih mreža (za inkluzivno obrazovanje i obrazovanje darovitih) potpore školama; sustav ranog prepoznavanja rizika napuštanja školovanja	Reorganizacija savjetovališta u okviru redovite djelatnosti i radnog vremena školske medicine	



Poticanje i promoviranje poduzetničkog okruženja i učinkovita prijenosa poduzetničkih znanja i vještina kroz uspostavu mreže savjetnika, mentora i trenera iz skupine iskusnih poduzetnika	Uspostava sustava praćenja uključivanja mladih u različite oblike učenja na radnom mjestu; izrada preporuka o razvoju sustava učenja na radnom mjestu	
--	---	--

Izvor: autor.

Po jedan zajednički aspekt također je detektiran u šest potkategorija, a te su potkategorije *Jačanje kapaciteta*, *Suradnja i koordinacija*, *Efikasnost i efektivnost*, *Kvaliteta*, *Strateško planiranje* te *Demokratska legitimnost*. U prve četiri potkategorije riječ je o podudarnosti ciljeva između strateških dokumenata usmjerenih na obrazovanje i mlade. U okviru potkategorije *Jačanje kapaciteta* aspekt podudarnosti odnosi se na izgradnju i unaprjeđivanje kapaciteta kojima se osigurava podrška djeci i učenicima, posebno onima s teškoćama i u riziku od socijalne isključenosti te korespondira s jednim od zajedničkih aspekata u potkategoriji *Društvena uključenost i osnaživanje* (v. tablicu 16). Zatim, u potkategoriji *Suradnja i koordinacija* riječ je o podudarnosti ciljeva kojima se promovira suradnja sveučilišta i gospodarstva kako bi se unaprijedilo različite elemente poput kompetencija, zapošljavanja, povezivanja studenata i poslodavaca i slično.

Tablica 16: Podudarnosti ciljeva u potkategorijama *Jačanje kapaciteta* i *Suradnja i koordinacija*

Jačanje kapaciteta		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Izgradnja kapaciteta cjelovita sustava podrške djeci i učenicima; unaprjeđivanje rada odgojno-obrazovnih ustanova u kojima se ostvaruju posebni programi odgoja i obrazovanja za učenike s teškoćama	Unaprjeđenje kapaciteta pružatelja usluga za mlade u riziku od socijalne isključenosti i izrada kriterija evaluacije	
Suradnja i koordinacija		
Raditi na jačanju veza sveučilišta i gospodarstva	Napraviti snažniju poveznicu između školovanja i tržišta rada; povezivanje studenata s budućim poslodavcima	

Izvor: autor.

U slučaju potkategorije *Efikasnost i efektivnost* aspekt podudarnosti odnosi se na efikasnost i efektivnost sustava obrazovanja da osigura svim učenicima uspješan završetak obrazovanja te uspostavu učinkovitih procesa i sustava koji služe prepoznavanju sposobnosti pojedinaca, poticanju i razvoju njihovih potencijala (v. tablicu 17). U tom pogledu, Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije govori uopćeno o učenicima, a Nacionalni program za mlade stavlja naglasak na mlade u riziku od socijalne isključenosti te je obrazovni sustav samo jedan u nizu u kojima je potrebno osigurati efikasnost i efektivnost društvenog uključivanja. Konačno, u potkategoriji *Kvaliteta* detektiran je zajednički aspekt u okviru kojega su ciljevi usmjereni na podizanje kvalitete osposobljavanja učenika, odnosno mladih, kroz rad.

Tablica 17: Podudarnosti ciljeva u potkategorijama *Efikasnost i efektivnost* i *Kvaliteta*

Efikasnost i efektivnost		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Ojačavanje i uspostava novih i učinkovitijih procesa i sustava podrške u prepoznavanju sposobnosti pojedinaca od najranije dobi, poticanju i razvoju potencijala; osiguravanje uspješnog završavanja planiranog obrazovanja za sve učenike	Unaprijediti rad sustava potpore mladima u riziku od socijalne isključenosti; učiniti ključne dionike politika za mlade u sustavima obrazovanja, zapošljavanja, zdravstva i socijalne skrbi osjetljivijim i učinkovitijim u zadovoljavanju potreba različitih kategorija mladih u riziku od socijalne isključenosti	
Kvaliteta		
Unaprijediti i proširiti učenje, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje kroz rad	Unaprijeđena kvaliteta suradnje ključnih dionika u području učenja na radnom mjestu	

Izvor: autor.

Nadalje, u jednoj od potkategorija, *Strateško planiranje*, detektiran je jedan aspekt podudarnosti između strateških dokumenata usmjerenih na obrazovanje i čitanje (v. tablicu 18). Pritom, ciljevi iz Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije bave se tematikom na općenitijoj razini i govore o potrebi uvođenja kurikula i omogućavanju promjena u sustavu predterci-

jarnog obrazovanja. S druge strane, Nacionalna strategija čitanja predlaže ciljeve koji imaju svrhu uvođenja programa i aktivnosti u predškole i škole kojima bi se razvijao interes za čitanje i druge čitalačke kompetencije. Zadržna potkategorija, *Demokratska legitimnost*, u kojoj je detektiran jedan aspekt podudarnosti obuhvaća ciljeve iz sva tri strateška dokumenta. Njima se promiču vrijednosti poput demokracije, tolerancije i aktivnog građanstva te osposobljavanje učenika i mladih za sudjelovanje u takvu okružju.

Tablica 18: Podudarnosti ciljeva u potkategorijama *Strateško planiranje* i *Demokratska legitimnost*

Strateško planiranje		
Obrazovanje	Mladi	Čitanje
Izraditi i uvesti nacionalne kurikulume; omogućavanje ozbiljnijih promjena u sustavu predtercijarnog odgoja i obrazovanja		Uvoditi u ustanove ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja programe i aktivnosti; osmisliti i provoditi programe poticanja čitanja u školskoj dobi
Demokratska legitimnost		
Demokratsko, tolerantno i inovativno društvo; osposobljavanje za život u multikulturnom svijetu, za poštivanje različitosti, toleranciju, aktivno i odgovorno sudjelovanje u demokratskom životu	Uvesti građanski odgoj i obrazovanje međupredmetno u osnovne i srednje škole; jačati svjesnost o ulozi aktivnog građanstva	O snaživanje čitalačkih praksi koje se u tom suočavanju susreću s temeljnim društvenim vrijednostima poput demokracije i tolerancije

Izvor: autor.

## 6. Analiza i rasprava

Za početak je važno istaknuti da, kada se gleda samo kvantitativna zastupljenost ciljeva, vidljivo je preklapanje u isticanju prioriteta i njihove relativne važnosti te takvo preklapanje postoji u svim glavnim kategorijama ciljeva. Ključne potkategorije u kojima postoji podudaranje uglavnom su zastupljene u okviru kategorije sektorski orijentiranih ciljeva te pojedine potkategorije iz drugih kategorija. Među tim potkategorijama moguće je izdvojiti *Osviještenost*, *Investiranje* i *Demokratsku legitimnost*. Na temelju toga prvog analitičkog koraka moglo bi se zaključiti o postojanju određene

podudarnosti između svih triju dokumenata za potkategorije *Dobrobit i prevencija*, *Investiranje* pa i *Koherentnost i relevantnost*, ali se u kvalitativnoj analizi ta podudarnost nije očitovala. Isto vrijedi i na razini usporedbe pojedinih dokumenata. Dok se u kvantitativnoj analizi približno podudaraju postotci za strateške dokumente mladih i čitanja u slučaju potkategorije *Suradnja i koordinacija*, ili za strateške dokumente usmjerene na obrazovanje i čitanje u slučaju potkategorija *Dobrobit i prevencija* i *Investiranje*, ta podudarnost nije vidljiva u kvalitativnoj analizi. S druge strane, kvantitativna analiza potkategorija u okviru kategorija procesno orijentiranih ciljeva i evaluacijski orijentiranih ciljeva ne sugerira znatnije podudarnosti između svih triju strateških dokumenata, i to ponajprije zato što su gotovo u svakoj potkategoriji ciljevi jednog od strateških dokumenata prisutni u zanemarivom postotku. Takva situacija očituje se i u kvalitativnoj analizi te se ni u jednoj od potkategorija iz te dvije kategorije ciljeva ne pronalazi podudarnost svih triju strateških dokumenata. Stoga, taj kvantitativni dio daje nam tek površnu sliku zastupljenosti ciljeva po kategorijama i potkategorijama te je bilo nužno dublje analizirati pojedine ciljeve.

Najvažniji uvidi o koherentnosti strateških dokumenata temelje se na kvalitativnoj analizi te ukupnom broju aspekata podudarnosti. Kada se obrati pozornost na potkategorije, može se istaknuti potkategorija *Društveno uključivanje i osnaživanje* koja se i po kvantitativnoj i kvalitativnoj analizi pokazala koherentnom u tri promatrana dokumenta, a na tome je tragu i potkategorija *(Re)organiziranje* kod koje se ostvaruje i kvantitativno podudaranje u smislu zastupljenosti u pojedinim dokumentima i kvalitativno. Treba istaknuti i potkategorije *Razvoj i zapošljavanje* iz kategorije sektorski orijentiranih ciljeva kod kojih je, unatoč slabijoj postotnoj zastupljenosti u okviru strategija, bilo moguće detektirati koherentnost ciljeva u okviru kvalitativne analize. Isti je slučaj i s potkategorijama *Demokratska legitimnost* i *Jednakost i ljudska prava* iz kategorije vrijednosno orijentiranih ciljeva. Ciljevi iz tih potkategorija upućuju na to da nije nužna visoka kvantitativna zastupljenost ciljeva da bi bilo moguće ostvariti koherentnost.

Vežano uz aspekte podudarnosti iz tablice 19 vidljivo je da je za sva tri strateška dokumenta detektirano devet aspekata podudarnosti, dok se kod podudarnosti između dvaju strateških dokumenata ističe kombinacija Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije te Nacionalnog programa za mlade. Kombinacije tih dvaju dokumenata s Nacionalnom strategijom poticanja čitanja rezultirale su s po četiri aspekta podudarnosti. Takvi uvidi uglavnom su u skladu s postavljenim okvirom. Naime, između 11 strateških dokumenata odabrana su tri koja su najpovoljnija za ostvarivanje koherentnosti i zaista je pronađeno dosta primjera podudaranja njihovih ciljeva.

Tablica 19: *Aspekti podudarnosti prema strateškim dokumentima i potkategorijama*

		Sva tri strateška dokumenta	Obrazovanje i mladi	Obrazovanje i čitanje	Mladi i čitanje
Sektorski orijentirani ciljevi	Pristupačnost	1	2	0	0
	Razvoj	1	1	0	0
	Zapošljavanje	1	1	0	0
	Društvena uključenost i osnaživanje	2	2	0	1
	Dobrobit i prevencija	0	1	0	1
Procesno orijentirani ciljevi	Jačanje kapaciteta	0	1	0	0
	Suradnja i koordinacija	0	1	0	0
	Odlučivanje utemeljeno na dokazima	0	1	0	1
	Strateško planiranje	0	0	1	0
Evaluacijski orijentirani ciljevi	Koherentnost i relevantnost	0	2	1	0
	Efikasnost i efektivnost	0	1	0	0
	Kvaliteta	0	1	0	0
Instrumentalno orijentirani ciljevi	Osviještenost	2	2	1	0
	Investiranje	0	1	1	1
	(Re)organiziranje	0	2	0	0
Vrijednosno orijentirani ciljevi	Demokratska legitimnost	1	0	0	0
	Jednakost i ljudska prava	1	1	0	0
	UKUPNO	9	19	4	4

Izvor: autor.

Aspekti podudarnosti između svih triju dokumenata kvalitativnom se analizom pokazuju kao prisutni u sedam potkategorija. S druge strane, aspekti podudarnosti za sva tri dokumenta nisu prisutni u deset kategorija, a posebno treba istaknuti da nijednoga zajedničkog aspekta podudarnosti nema u potkategorijama koje pripadaju kategoriji procesno orijentiranih ciljeva i evaluacijski orijentiranih ciljeva, dok je kod instrumentalno orijen-

tiranih ciljeva podudarnost prisutna tek u potkategoriji *Osviještenost*. Većina podudarnosti između svih triju strateških dokumenata ostvaruje se u okviru potkategorija koje pripadaju kategoriji sektorski orijentiranih ciljeva te manjim dijelom onima iz kategorije vrijednosno orijentiranih ciljeva.

Nadalje, manji broj podudarnosti između dokumenata usmjerenih na mlade i obrazovanje sa strateškim dokumentom usmjerenim na poticanje čitanja također je očekivan. Naime, već u inicijalnom grupiranju strateških dokumenata naznačeno je da Nacionalna strategija poticanja čitanja pripada u skupinu dokumenata koji su kreirani za rješavanje specifičnih problema te se ne podudaraju potpuno s konkretnim sektorom. Specifičnost problema na koji je usmjeren taj strateški dokument rezultira i specifičnijim ciljevima koji nisu nužno zastupljeni u općenitijim strateškim dokumentima sa širim dosegom.

Da je tomu tako, pokazuje i potpun izostanak ikakve podudarnosti Nacionalne strategije poticanja čitanja s druga dva strateška dokumenta u čak pet potkategorija – *(Re)organiziranje*, *Jačanje kapaciteta*, *Suradnja i koordinacija*, *Efikasnost i efektivnost* te *Kvaliteta*. U nekima od tih potkategorija, poput *(Re)organiziranja*, *Jačanja kapaciteta* i *Kvalitete*, detektiran je minimalan broj ciljeva u Nacionalnoj strategiji poticanja čitanja te nije bilo ni moguće ostvariti koherentnost, a u preostale dvije do izražaja je došla specifičnost usmjerenja strateškog dokumenta.

S druge strane, veći broj podudarnosti između Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije te Nacionalnog programa za mlade proizlazi iz usmjerenosti potonjeg dokumenta na specifičnu skupinu koja se preklapa s jednom od izraženijih ciljanih skupina Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije te zbog obuhvatnosti različitih sfera važnih za mlade. Što se tiče podudarnosti, posebno se ističe sfera obrazovanja iz Nacionalnog programa za mlade koja ima izravno tematsko preklapanje sa Strategijom obrazovanja, znanosti i tehnologije. Nadalje, potrebno je dodatno izdvojiti i pojasniti već spomenutu potkategoriju, *Uključivanje i osnaživanje*. Naime, te su teme izrazito zastupljene dokumentima usmjerenima na obrazovanje i mlade, pri čemu se često podudaraju ciljane skupine (mladi i učenici) na koje se odnose ciljevi.

Osim toga, preklapanje ciljeva tih dvaju dokumenata proizlazi i iz usmjerenosti ciljeva na ekonomsku aktivnost. Zasebna tema u Nacionalnom programu za mlade jest zapošljavanje i poduzetništvo, a ideja povezivanja s gospodarstvom i tržištem rada provlači se znatnim dijelom Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije. Naime, tu se ističu potkategorije *Razvoj*, *Zapošljavanje*, *Koherentnost i relevantnost* te su ciljevi zastupljeni u tim potkategorijama usmjereni na svojevrstan gospodarski aspekt.

Rezultat je podudaranje koje je ostvareno u svim potkategorijama s iznimkom dviju potkategorija – *Strateško planiranje* i *(Re)reguliranje* (tablica 19). Razlog za to ponajprije leži u iznimno niskom udjelu ciljeva Nacionalnog programa mladih u toj potkategoriji, ali i u karakteru tih potkategorija koje su usmjerene na izmjenu zakonodavnog okvira, postavljanje standarda i izradu novih strateških dokumenata specifičnih za pojedino područje. Rezultati upućuju na to da postoji koherentnost između triju dokumenata, kako je bilo i očekivano, ali i da ona ovisi o tipu strateškog dokumenta. Naime, strateški dokumenti usmjereni prema aktivnosti i ciljanoj skupini, uz pretpostavku srodnosti područja i tema kojima se bave, ostvaruju koherentnost ciljeva u više aspekata nego kada je riječ o dokumentu usmjerenom na uže područje i jedan problem. Prva dva tipa posjeduju širinu pristupa kroz aktivnosti ili ciljanu skupinu, što u konačnici dovodi do veće mogućnosti ostvarivanja koherentnosti, dok je usmjerenost na problem izrazito specifičan pristup, što umanjuje mogućnost koherentnosti ciljeva s drugim tipovima strateških dokumenata. Ipak, i u slučaju takvih strategija ima znatnih podudarnosti sa srodnim strategijama.

## 7. Zaključak

Ova analiza pruža i odgovor na glavno istraživačko pitanje, a to je da se obrazac potkategorija u kojima se očituje koherentnost može prepoznati u potkategorijama sektorski orijentiranih ciljeva i vrijednosno orijentiranih ciljeva gdje se ostvaruje većina podudarnosti svih triju dokumenata, ali i podudarnost pojedinih uparenih dokumenata. Dodatno, posebno se ističe podudarnost strateških dokumenata usmjerenih na obrazovanje i mlade koja se ostvaruje u većini potkategorija, s iznimkom potkategorija *Strateško planiranje* i *(Re)reguliranje*. Razlog za to leži u nalazu da koherentnost ciljeva strateških dokumenata ovisi o temama i ciljanim skupinama na koje su dokumenti usmjereni. S druge strane, Nacionalna strategija poticanja čitanja u pet potkategorija nije imala nijednu podudarnost s druga dva strateška dokumenta te se može zaključiti da se koherentnost ne ostvaruje u jednom dijelu, a glavni razlog za to proizlazi iz specifičnosti dokumenta. Odnosno, usmjerenost strateškog dokumenta na specifičan problem, unatoč tome što postoji srodnost dokumenata što se tiče tema i preklapanja ciljanih skupina, rezultira manjim opsegom koherentnosti. Naime, početna pretpostavka o ostvarivanju koherentnosti između svih triju dokumenata, temeljena na njihovoj srodnosti, samo se djelomično pokazala točnom.

Naravno, može se postaviti pitanje je li ostvarena koherentnost rezultat sustavnog i namjeravanog djelovanja kreatora strateških dokumenata ili slučajan rezultat slične usmjerenosti dokumenata. Referiranje u okviru pojedinih strateških dokumenata upućuje na to da je postojala određena razina promišljanja o srodnim ili postojećim strateškim dokumentima, a često su u kreiranje bili uključeni donositelji odluka iz srodnih tijela (npr. Ministarstvo znanosti i obrazovanja koje je sudjelovalo u izradi dijelova Nacionalnog programa za mlade i Nacionalne strategije poticanja čitanja). No, pitanje analize procesa odlučivanja kojim nastaju (ne)podudarnosti zadatak je za neko sljedeće istraživanje.

Najveći nedostatak pristupa ovog rada jest to što analizira proklamirane ciljeve i koherentnost u užem smislu. Kako je i uvodno istaknuto, definicije koje se oslanjaju na šire shvaćanje koherentnosti (Nilsson et al., 2012; den Hertog i Stroß, 2011, prema Lencshow et al., 2018; Danailova-Trainor & Laczko, 2010) ističu potrebu integriranja aktivnosti / sustavnu promociju između javnih politika ili pojedinih dijelova javnih politika kao osnovu koncepta. Također, ističu promoviranje sinergije / ostvarivanje sustavne potpore / uzajamno osnaživanje. Na temelju proklamiranih ciljeva u okviru strateških dokumenata nije moguće otići korak dalje i zaključivati o integriranju aktivnosti i radu na sinergijskom učinku ostvarivanjem ciljeva. Naime, za to je potrebna analiza implementacije, dok je ovo istraživanje usmjereno samo na dizajn politika, i to u samo jednom aspektu, onom koji se odnosi na ciljeve. Osim toga, najzahtjevnije je istraživati izostanak nečega. Međutim, upravo iz tih razloga usmjerenje rada bilo je na minimalnom shvaćanju koherentnosti, poput onog što spominju Sandström i suradnici (2020), kojim se nastojalo detektirati podudarnost u ciljevima te izostanak konflikta među njima. Pritom, nastojalo se utvrditi postoje li i konfliktni ciljevi, ali takvi kontradiktorni ciljevi nisu detektirani.

Takav pristup ima svoje prednosti i donosi važne uvide. Glavni je uvid da već sama tematska bliskost strateških dokumenata u okviru istoga društvenog konteksta vodi prema promišljanju bliskih ciljeva, što rezultira realizacijom minimalnog poimanja koherentnosti među njima. Koristeći se tim pristupom, omogućava se uvid u postojanje određene razine koherentnosti i njezin sadržaj, što sa stručne strane može biti kvalitetna osnova za buduće promišljanje izrade strateških dokumenata, a sa znanstvene osnova za daljnje istraživanje drugih skupina bliskih strateških dokumenata.

Iz ove analize jasno se može zaključiti da je tematska srodnost pojedinih strateških dokumenata snažna podloga za postizanje širokog opsega koherentnosti u svim vrstama ciljeva, a da izostaju konfliktni ciljevi. Dodatno, koherentnost između strateških dokumenata pojačava preklapanje ci-



ljanih skupina, ali isto tako suženost i specijaliziranost pojedine strategije može dovesti do manjeg opsega koherentnosti.

Svakako treba istaknuti da se s metodološke strane pokazuje potreba za kombiniranjem kvantitativnog i kvalitativnog pristupa te to može biti pristup kako bi se adresirali problemi mjerenja koja ističu May, Sapotichne i Workman (2006). Zastupljenost pojedine potkategorije ciljeva u okviru strateških dokumenata nije otkrila dubinu sadržaja kojom se pojedini ciljevi bave te je za dobivanje cjelovitijeg uvida u koherentnost i obrasce podudaranja bilo nužno pristupiti kvalitativnoj analizi. No i sama zastupljenost potkategorija pripomogla je u identificiranju ključnih nijansi tematskog preklapanja strateških dokumenata. U konačnici, kao prednost analize koherentnosti u užem smislu očituje se u stavu da je takva analiza dizajna politika početni korak koji je preduvjet za daljnju analizu koja podrazumijeva i analizu implementacije. Upravo u izostanku analize implementacije propisanih ciljeva leži i nedostatak analize koherentnosti u užem smislu. Naime, analiza implementacije pružila bi potpuniji uvid u ostvarivanje ciljeva i koherentnosti između politika.

Za buduća razmatranja koherentnosti trebalo bi u teorijskom pogledu prije svega razmotriti drukčije poimanje koncepta. Umjesto užeg i šireg poimanja koherentnosti, u kojima je potonje često isključujuće prema prvome jer pretpostavlja sinergijski učinak, trebalo bi razmotriti mogućnost povezivanja tih pristupa kroz kontinuumski pogled na koherentnost u kojemu bi se moglo stupnjevatiti od nekoherentnosti do potpune koherentnosti, s variranjem od izostanka konflikta, preko podudarnosti do sinergije u pogledu ciljeva i instrumenata. Takav bi pristup mogao pomoći u razrješavanju izazova različitih poimanja koherentnosti koji ističe Bocquillon (2018). Osim toga, treba u obzir uzeti već spomenutu važnost faze provedbe politika i relevantnost razmatranja pitanja koherentnosti u implementaciji strategija. Stoga je jedan od ključnih uvida rada i to da su koherentnost u fazi formulacije, kada se kreira dizajn politika i kada je moguće razmatrati odabrane ciljeve, i u fazi implementacije, kada je moguće osim ciljeva razmatrati i koherentnost provedbe, dvije temeljne dimenzije ovog koncepta.

## Literatura

- Bocquillon, P. (2018). (De-)Constructing coherence? Strategic entrepreneurs, policy frames and the integration of climate and energy policies in the European Union. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 339–349, <https://doi.org/10.1002/et.1820>

- Bojinović Fenko, A., & Osrečki, A. (2019). The (in)coherence of the EU's mediterranean policies: Analysing the effects on implementation success. *Društvena istraživanja*, 28(3), 483–502, <https://doi.org/10.5559/di.28.3.06>
- Danailova-Trainor, G., & Laczko, F. (2010). Trafficking in persons and development: Towards greater policy coherence: Trafficking in persons and development. *International Migration*, 48(4), 38–83, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2010.00625.x>
- Deters, H. (2018). Policy coherence by subterfuge? Arenas and compromise-building in the European Union's energy efficiency policy. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 359–368, <https://doi.org/10.1002/eet.1822>
- Jordan, G., & Halpin, D. (2006). The political costs of policy coherence: Constructing a rural policy for Scotland. *Journal of Public Policy*, 26(1), 21–41, <https://doi.org/10.1017/S0143814X06000456>
- Kovačić, M., & Baketa, N. (2020). Ciljevi politika/e za mlade u Hrvatskoj u zamci horizontalnosti. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*, 1-2/2020, 99–105.
- Lenschow, A., Bocquillon, P., & Carafa, L. (2018). Understanding coherence between policy spheres. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 323–328, <https://doi.org/10.1002/eet.1818>
- May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381–403, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x>
- Ministarstvo kulture. (2017). *Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine*. Dostupno na [https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20poticanja%20%C4%8Ditanja\\_tekst.pdf](https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20poticanja%20%C4%8Ditanja_tekst.pdf)
- Ministarstvo socijalne politike i mladih. (2014). *Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine*. Dostupno na <http://arhiva.mladi-eu.hr/wp-content/uploads/2015/07/Nacionalni-program-za-mlade-14-17.pdf>
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta. (2014). *Nove boje znanja – Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije*. Dostupno na <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/Strategija%20obrazovanja,%20znanosti%20i%20tehnologije.pdf>
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P., & McGuinn, J. (2012). Understanding policy coherence: Analytical framework and examples of sector-environment Policy Interactions in the EU: Understanding Policy Coherence. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395–423, <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Olsen, G. R. (2008). Coherence, consistency and political will in foreign policy: The European Union's Policy towards Africa. *Perspectives on European Politics and Society*, 9(2), 157–171, <https://doi.org/10.1080/15705850801999644>
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021a). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. *European Policy Analysis*, 7(2), 1–19, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>

- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021b). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. Methodological supplemental. *European Policy Analysis*. Dostupno na <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/epa2.1106>
- Portela, C., & Orbie, J. (2014). Sanctions under the EU generalised system of preferences and foreign policy: Coherence by accident? *Contemporary Politics*, 20(1), 63–76, <https://doi.org/10.1080/13569775.2014.881605>
- Sandström, A., Söderberg, C., Lundmark, C., Nilsson, J., & Fjellborg, D. (2020). *Assessing and explaining policy coherence: A comparative study of water governance and large carnivore governance in Sweden*, 30(1) 3–13, <https://doi.org/10.1002/eet.1871>
- Santos-Lacueva, R., & Velasco González, M. (2018). Policy coherence between tourism and climate policies: The case of Spain and the Autonomous Community of Catalonia. *Journal of Sustainable Tourism*, 26(10), 1708–1727, <https://doi.org/10.1080/09669582.2018.1503672>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. London, UK: Sage.
- Skovgaard, J. (2018). Policy coherence and organizational cultures: Energy efficiency and greenhouse gas reduction targets. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 350–358, <https://doi.org/10.1002/eet.1821>
- Söderberg, C. (2016). Complex governance structures and incoherent policies: Implementing the EU water framework directive in Sweden. *Journal of Environmental Management*, 183, 90–97, <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.08.040>

## COHERENCE OF STRATEGIC DOCUMENT GOALS IN CROATIA: EDUCATION, YOUTH AND ENCOURAGEMENT TO READ

### Summary

*The goal of the paper is to provide initial insights into the coherence of Croatian public policies through an exploratory analysis of three strategic documents: New Colours of Knowledge – Strategy of Education, Science and Technology, the National Youth Programme for the Period 2014–2017, and the National Reading Support Strategy for the Period 2017–2022. First of all, in order to select goal subcategories, the frequency of goals within these subcategories in each of the documents is used. Next, a qualitative comparison of the meaning of individual goals in the selected strategies provides an insight into the coherence of their content. The analysis has determined that the thematic affinity of individual strategic documents represents a strong basis for achieving a wide scope of*

*coherence, that focus on similar and overlapping target groups contributes to coherence, and that the focus of a strategic document on a specific problem results in a smaller scope of coherence. The main finding of the paper is that coherence is observed in sector-oriented and value-oriented goals. In these subcategories, there is coherence among goals from all three strategic documents. Based on this insight, it is possible to conclude that it is important to use both qualitative and quantitative analysis in order to observe all facets of coherence. At the conceptual level, research has shown that coherence is multidimensional, and the best way to cover all its nuances is on a continuum that shows how coherence varies from the formulation phase to the implementation phase.*

Keywords: education, youth, reading, strategic goals, coherence, qualitative content analysis