

Socijalno ulaganje u hrvatski sustav srednjeg strukovnog obrazovanja: kada (samo) novac nije dovoljan

NIKOLA BUKOVIĆ*

Studijski centar socijalnog rada
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 364-787.7: 377

doi: 10.3935/rsp.v32i1.35

Primljeno: ožujak 2024.

Ovaj rad kreće od teze da srednje strukovno obrazovanje u hrvatskom kontekstu predstavlja područje socijalnih ulaganja sa značajnim neiskorištenim potencijalom, odnosno da otvara mogućnost značajnog »povrata« u vidu pozitivnih ekonomskih i socijalnih ishoda. Teza je potkrijepljena s tri kategorije argumenta: prvo, predstavljanjem zastarjelog institucionalnog ustroja srednjeg (strukovnog) obrazovanja koji opstaje od hrvatske neovisnosti, unatoč činjenici da ne proizvodi zadovoljavajuće društvene i ekonomske ishode; drugo, analizom međudjelovanja ključnih aktera u području srednjeg strukovnog obrazovanja koje rezultira stalnom »promjenom koja ništa ne mijenja«; i treće, analizom razvojnih ulaganja iz županijskih proračuna i sredstava Europskog socijalnog fonda koja ukazuje na visok stupanj diskontinuiteta i teritorijalne neujednačenosti. Temeljem ovih argumenata autor zaključuje kako socijalna ulaganja u srednje strukovno obrazovanje u Hrvatskoj trenutno ne doprinose na zadovoljavajući način niti jednoj od svojih temeljenih funkcija: i) poboljšanju kvalitete akumuliranog društvenog kapitala; ii) olakšavanju prijelaza iz svijeta obrazovanja u svijet rada, ali i u punopravno članstvo demokratskog društva; iii) smanjenju stupnja deprivacije ranjivih skupina uključenih u srednje strukovno obrazovanje. U završnom dijelu rada autor razmatra preduvjete za unaprjeđenje socijalnog ulaganja u hrvatski sustav srednjeg strukovnog obrazovanja.

Ključne riječi: socijalno ulaganje, strukovno obrazovanje, socijalna uključenost.

* Nikola Buković, Studijski centar socijalnog rada, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb, Nazorova 51, 10000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, nikola.bukovic@pravo.unizg.hr

UVOD¹

Socijalno ulaganje (eng. *social investment*) nedvojbeno predstavlja jedan od najutjecajnijih koncepata u europskoj socijalnoj politici od ranih 2010-ih do danas. Inicijativa Europske komisije pod nazivom »Socijalni investicijski paket« (eng. *Social Investment Package*) iz 2013. socijalno ulaganje definira kao reformu socijalne države koja za cilj ima pripremiti pojedince, obitelji i društva za suočavanje s novim rizicima koje donosi nova kompetitivna ekonomija znanja. Naglasak se stavlja na kontinuirano ulaganje u ljudski kapital tijekom cjelokupnog životnog vijeka, a ne isključivo u politike i mjere kojima se u prvom redu otklanjaju posljedice osobnih i društvenih kriza u trenutku njihova nastanka (European Commission, 2013.; Hemerijck, 2017.a). Utjecaj ovog pristupa posebice je vidljiv u sadržaju Europskog stupa socijalnih prava (European Commission, Secretariat-General, 2017.), dosada zasigurno najambicioznijeg dokumenta na području europske socijalne politike kojim je definirano ukupno 20 temeljenih načela kojima bi se sve države članice Europske unije (nadalje: EU) trebale voditi u nacionalnim socijalnim politikama. Ideje kontinuiranog i preventivno orijentiranog socijalnog ulaganja u korijenu su većeg broja načela definiranih Europskim stupom socijalnih prava, a osobito načela vezana uz područja obrazovanja, osposobljavanja i cjeloživotnog učenja (načelo broj 1), aktivne podrške zapošljavanju (broj 4) te skrbi o djeci i podrške djeci (broj 11). Također, Socijalni investicijski paket lansirao je s eksplicitnim ciljem da usmjeri programiranje Europskih strukturnih i investicijskih fondova, a naročito Europskog socijalnog fonda (European Commission,

2013.), što je od posebne važnosti za slabije razvijene članice poput Hrvatske kojima su ti instrumenti i primarno namijenjeni, a s ciljem postizanja ekonomske i socijalne konvergenције na razini EU-a (European Commission, n.d.). Istovremeno, pri vrednovanju praktičnog utjecaja socijalnog ulaganja na reforme u državama članicama treba voditi računa i o upozorenjima (Nikolai, 2012.; Babić i Baturina, 2016.) kako stvarni utjecaj ne treba precjenjivati te da je tzv. »zaokret prema socijalnim ulaganjima« zasada empirijski moguće utvrditi isključivo u skandinavskim EU članicama.

Ovaj rad kreće od teze da srednje strukovno obrazovanje (nadalje: SSO) u hrvatskom kontekstu predstavlja područje socijalnih ulaganja (nadalje: SU) sa značajnim neiskorištenim potencijalom, odnosno da otvara mogućnost značajnog »povrata« u vidu pozitivnih ekonomskih i socijalnih ishoda. Drugi dio rada donosi pojašnjenje logičke veze između SSO-a i SU-a, s naročitim naglaskom na hrvatski kontekst. U ovom dijelu se definira i okvir za analizu sustava SSO-a baziran na konceptu SU-a. Treći dio rada predstavlja praktičnu primjenu analitičkog okvira na slučaj hrvatskog sustava SSO-a. Završni, četvrti dio rada, sadrži ključne zaključke analize koji su temelj triju preduvjeta za uspjeh SU-a u području hrvatskog SSO-a.

SREDNJE STRUKOVNO OBRAZOVANJE I SOCIJALNO ULAGANJE: POVEZANOST I ANALITIČKI OKVIR

SSO u relevantnoj literaturi uglavnom nije prepoznat kao važno područje SU-a. I dok se obrazovanje uglavnom prepoznaje kao sektor za značajnim potencijalom,

¹ Autor zahvaljuje Teu Matkoviću na komentiranju ranije verzije rada, kao i anonimnim recenzentima koji su svojim korisnim prijedlozima bitno doprinijeli unaprijeđenju završne verzije. Sve manjkavosti rada su isključiva odgovornost autora

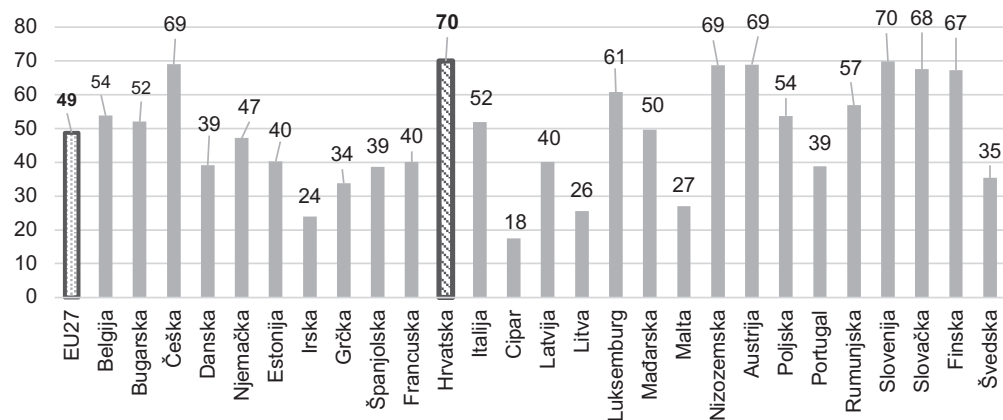
uz, primjerice, zdravstvo, usluge podrške roditeljima i obitelji, dugoročna skrb za starije i nemoćne te cjeloživotno učenje (Hemerijck, 2017.a); u prvom su planu obično drugi obrazovni pod-sektori. To su najčešće rani i predškolski odgoj (Baran, 2013.; Babić, 2020.) te tzv. »nastavljajuće strukovno obrazovanje« (Lundvall i Lorenz, 2012.) koje u hrvatskom kontekstu najbliže odgovara pod-sektoru »obrazovanja odraslih« (Agencija za strukovno obrazovanje, 2006.; Cedefop, 2020.). Ipak, uobičajeni izostanak tzv. »početnog strukovnog obrazovanja« kao pod-sektora obrazovanja sa značajnim potencijalom socijalnog djeluje prilično neobično te nelogično. Socijalna dimenzija snažno je naglašena ključnim EU dokumentima koji uređuju područje strukovnog obrazovanja: Komunikacijom iz Bruges (Council of the European Union, 2010.), Deklaracijom ministara obrazovanja iz Osnabrücka (Council of the European Union, 2020.a), aktualnom Preporukom Vijeća EU-a u području strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (Council of the European Union, 2020.b) te postojećim strateškim okvirom suradnje u području obrazovanja i osposobljavanja (Council of the European Union, 2021.)². U svojoj teorijski vođenoj kvalitativnoj analizi sadržaja EU strateških dokumenta u području obrazovanja i osposobljavanja Powell i suradnici (2012.) utvrdili su naglašeno socijalnu dimenziju područja (srednjeg) strukovnog obrazovanja, u smislu nužnosti da bude otvore-

no prema ranjivim skupinama. Sličan naglasak nije utvrđen u dokumentima koji uređuju područje visokog obrazovanja. U sličnome tonu Bohlinger i Tütlys (2022.: 436) naglašavaju kako strukovno obrazovanje sve više postaje integralnim elementom tzv. »europskog socijalnog modela«, navodeći upravo primjer njegove integracije u Europski stup socijalnih prava. Iako EU politike u području obrazovanja često ne postavljaju naročito jasnu razdjelnicu između »početnog« i »nastavljajućeg« strukovnog obrazovanja, ciljevi vezani uz socijalnu dimenziju u pravilu se odnose na obje sastavnice. Stoga iznenađuje činjenica da se koncept SU uglavnom povezuje sa samo jednom od njih – »nastavljajućim« strukovnim obrazovanjem. Kada je riječ o hrvatskom kontekstu, postoje još četiri specifična argumenta u prilog analiziranju SSO-a iz perspektive SU.

Prvi je obuhvat SSO-a u hrvatskom kontekstu. Hrvatska spada u države članice EU-a s najvišim udjelom učenika koji na srednjoškolskoj razini pohađaju neki tip strukovnog programa: u 2021. oko 70% (69,99%) što je za oko 21% više od EU prosjeka koji iznosi 48,73% (Grafikon 1.). Otprilike isti udio učenika prvih razreda upisao je srednjoškolske strukovne programe početkom školske godine 2023./2024., pritom izuzimajući ponavljjače koji su isto tako natprosječno koncentrirani u strukovnim programima (Državni zavod za statistiku, 2024.).

² Uz ključne dokumente EU-a koji prepoznaju socijalnu dimenziju SSO-a, korisno je naglasiti i da Europska socijalna povelja Vijeća Europe (Benelhocine, 2012.) eksplicitno traži od država pristupnica da jamče pristup kvalitetnom strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, kao i pravo polaznika strukovnih programa/ naučnika na pravednu naknadu.

Grafikon 1.

Postotni udio srednjoškolaca upisanih u strukovne programe (EU-27, podaci za 2021.)³

Izvor: (Cedefop, 2024.).

Nadalje, važno je voditi računa o tome da Hrvatska nije naročito uspješna u obrazovnom uključivanju odraslih. Konkretno, tijekom 2022. na mjesečnoj razini je u prosjeku samo 6,4% odraslih u dobi od 25 do 64 godine sudjelovalo u bilo kakvom obliku obrazovanja i osposobljavanja (Eurostat, 2024.). To uključuje cjelokupni sektor visokog obrazovanja, sve formalne programe obrazovanja odraslih, kao i širok spektar programa neformalnog obrazovanja. Stoga je ilustrativno, uzimajući kao bazu Popis stanovništva 2021. (Državni zavod za statistiku, 2022.a), moguće procijeniti da je tijekom 2023. prosječno 131 357 osoba u dobi 25-64 na mjesečnoj bazi sudjelovalo u bilo kakvom obliku obrazovanja i osposobljavanja. Istovremeno, sustav redovnog srednjoškolskog obrazovanja u Hrvatskoj na početku školske godine 2023./2024. obuhvaćao je ukupno 147 376 učenika, od čega je njih čak 99 165 pohađalo neki od strukovnih srednjoškolskih programa (Državni zavod za statistiku, 2024.). Uzimajući u obzir aspiraciju

SU-a prema preventivnom djelovanju, ovakav obuhvat u hrvatskom kontekstu nudi dvije velike prednosti za SSO u odnosu na sustave visokog i obrazovanja i obrazovanja odraslih. Prva prednost je pristup široj bazi potencijalnih korisnika uključenih u strukturiran proces učenja koji intenzitetom u pravilu nadilazi veliku većinu formalnih i neformalnih programa obrazovanja odraslih. Druga prednost odnosi se na mogućnost da se u ljudski kapital počne ulagati u bitno ranijoj dobi.

Drugi argument je blisko povezan s prvim, a odnosi se na činjenicu da SSO, naročito u hrvatskom kontekstu, natprosječno koncentrira učenike slabijeg socio-imovinskog statusa, s različitim tipovima invaliditeta te poteškoća u učenju, pripadnike nacionalnih manjina (naročito romske) te one koje žive u ruralnim krajevima (Matković i sur., 2013.; Doolan i sur., 2016.). Ovo se naročito odnosi na trogodišnje strukovne programe koji će biti detaljnije predstavljani nešto niže. Time se sma-

³ Radi bolje preglednosti grafikona, postotne vrijednosti zaokružene su na pune brojeve.

njuje jedan od najvažnijih rizika, a onda i izvora kritike usmjeren konceptu SU-a: da je često vođeno tzv. načelom Svetog Mateja, na način da takav tip usluga u pravilu koristi pripadnicima srednje klase, a puno rjeđe najranjivijim članovima društva kojima je prioritet zadovoljenje neposrednih egzistencijalnih potreba (Hemerijck, 2017.a; Bežovan, 2019.: 88).

Treća prednost SSO-a u kontekstu SU-a jest potencijal da ono bude djelotvorno/ efikasno, s obzirom da je manja socijalna država jedna od temeljenih ideja koja stoji iza koncepta SU-a, zbog čega se ponekad smatra i sastavnim instrumentom politika smanjenja državne potrošnje (Mertens, 2017.). U tom smislu, mogućnost privlačenja značajnih investicija privatnog sektora u kvalitetu SSO-a, kao u slučaju zemalja njemačkog govornog područja, ali i, primjerice, Nizozemske i Danske (Busemeyer i Trampusch, 2012.; Greinert, 2004.) može doprinijeti pomirenju zahtjeva za fiskalnom odgovornošću te kvaliteto obrazovne usluge.

Konačno, treba istaknuti da je i hrvatski javnopolitički okvir donedavno eksplicitno prepoznavao socijalnu dimenziju SSO-a. Posljednji važeći dokument koji je uređivao područje strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u Hrvatskoj, Program razvoja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja 2016. – 2020. (Vlada Republike Hrvatske, 2016.), kroz mjeru 3.4. eksplicitno je ciljao uključivanju svih skupina kojima prijeti isključenje iz obrazovanja. Ovdje se radi o mjeri s jasnim socijalnim učincima. Sličan naglasak na socijalnu dimenziju SSO-a istovremeno nije prisutan u mjerama aktualnog temeljnog dokumenta hrvatske obrazovane politike, Nacionalnog plana razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027., premda je ona u dokument adekvatno integrirana kroz nekoliko horizontalnih specifičnih ciljeva. Tu se prije svega radi o ciljevima usmje-

renim obrazovnom uključivanju učenika s poteškoćama u razvoju te učenika koji su pripadnici nacionalnih manjina (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 2023.a).

Analiza kojom se nastoji potkrijepiti temeljna teza ovog rada, kako je SSO neiskorišteno područje SU-a sa značajnim razvojnim potencijalom u hrvatskom kontekstu, odvija se na dvije međusobno prožimajuće razine. Prvu razinu okvirno je moguće kategorizirati kao **deskriptivnu**. Konkretnije, politika SSO-a analizira se kroz nekoliko bitnih odrednica, a u svjetlu činjenice da relevantna literatura (Lundvall i Lorenz, 2012.; Vandenbroucke i sur., 2011.) nedvosmisleno ističe važnost ispravne kombinacije javnih politika (eng. *policy mix*) za postizanje željenih učinaka SU-a. Ideja da uspjeh SU ulaganja u prvom redu ovisi o unutarnjoj koherentnosti same intervencije, odnosno ispravno posloženom slijedu intervencija koji logički vodi cilju, ali i usklađenosti s intervencijama drugih srodnih javnih politika (vidi slično u: OECD, n.d.). Zbog ograničenog obuhvata ovog rada, analiza će se usmjeriti u prvom redu na unutarnju koherentnost politike SSO-a iz vizure koncepta SU-a, a ne na kompatibilnost s drugim elementima socijalne politike. Stoga se sažeto predstavlja institucionalni okvir politike SSO-a u Hrvatskoj, u vidu sadržaja ključnih zakonskih i programske-strateških dokumenata koji uređuju ovo područje, a onda i ključni akteri te uobičajene strategije njihova djelovanja. Ova dva elementa dopunjena su i analizom konkretnih razvojnih ulaganja u područje SU-a, koja se uzimaju kao svojevrsni pokazatelj razine SU-a u hrvatski SSO.

Druga razina analize se ponovno okvirno može karakterizirati kao **normativna**, u smislu da trenutno funkcioniranje SSO-a u Hrvatskoj vrednuje iz perspektive funkcija SU-a. U tom dijelu kao podloga se koriste tri funkcije SU-a koje Hemeri-

jck (2017.a) posuđuje od Halla i Soskicea (2001.) te primjenjuje na područje SU-a. Prema navedenoj klasifikaciji, prva funkcija SU-a je povećavanje kvalitete zaliha ljudskog kapitala i vještina tijekom cijelog životnog vijeka. Druga funkcija je olakšavanje tokova modernih tržišta rada te životnih prijelaza. I konačno, treća funkcija SU-a je održavanje snažnih socijalno-zaštitnih mreža koje štite dohodovnu razinu te služe kao svojevrsni ekonomsko-stabilizacijski branici/ odbojnici u društvima sa sve većim udjelom starije populacije.

Ulaganja u SSO mogu doprinijeti svakoj od navedenih funkcija. Kvalitetan SSO može u bitnome poboljšati kvalitetu akumuliranog društvenog kapitala na način da svoje polaznike, a naročito pripadnike ranjivih skupine, opremi vještinama koje im mogu omogućiti pronalaženje kvalitetnih poslova. Međutim, potencijal ulaganja u SSO je bitno širi. Osim strukovnih vještina, kvalitetan SSO može osobe koje ga završavaju opremiti širim spektrom različitih ključnih kompetencija, od digitalnih, medijskih pa i građanskih. Također, SSO još uvijek može predstavljati strukturiran prostor učinkovite rane intervencije i prevencije brojnih socijalnih rizika među ranjivim skupinama djece koji nisu (u ci-

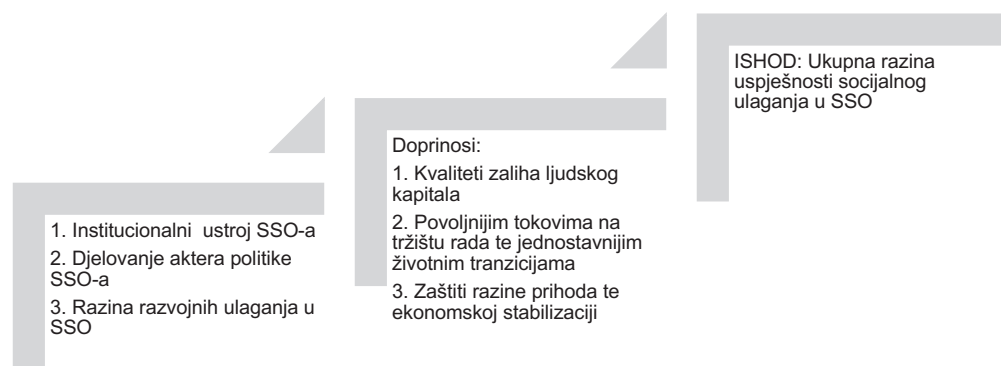
jelosti) otklonjeni u ranijim fazama obrazovanja. Logično, kvalitetan SSO uvelike olakšava učenicima koji možda ne pokazuju poseban afinitet za općeobrazovne sadržaje put prema smislenoj srednjoškolskoj kvalifikaciji te uspješnoj integraciji u svijet rada, ali i demokratsko građansko društvo. Konačno, adekvatne naknade za rad kod poslodavaca mogu doprinijeti smanjenju stupnja materijalne deprivacije brojnih učenika, ali i njihovih obitelji. Sličnu zaštitnu funkciju mogu imati i stipendije namijenjene učenicima strukovnih programa, bilo da su dodjeljivane po osnovi deficitarnosti zanimanja za koje se učenici obrazuju, bilo po osnovi njihovog lošijeg socio-imovinskog statusa. Zaključno poglavlje sadrži procjenu u kojoj mjeri trenutno hrvatski SSO doprinosi svakoj od pojedinih funkcija SU-a.

KLJUČNA OBILJEŽJA SUSTAVA SSO-A IZ PERSPEKTIVE SU-A

Kao što je najavljeno u uvodu, ova sekcija osvrće se na tri ključna obilježja sustava SSO-a važnih za analizu potencijala SU-a: njegov institucionalni ustroj, aktere uključene u njegovo upravljanje te dinamiku razvojnih ulaganja.

Shematski prikaz 1.

Okvir za analizu potencijala socijalnih ulaganja u sklopu srednjeg strukovnog obrazovanja



Institucionalni okvir i njegovi učinci⁴

Postojeća struktura srednjeg obrazovanja u Hrvatskoj izniman je primjer institucionalne stabilnosti. Njezinu okosnicu čine tri skupine obrazovnih programa koje su početkom školske godine 2023./2024. apsorbirale približno 97%⁵ ulazne generacije učenika osmog razreda osnovne, odnosno prvog razreda srednje škole. Tablica 2. sažima neke od najvažnijih dinamika u hrvatskom sustavu srednjoškolskog obrazovanja unutar 19-godišnjeg razdoblja koje počinje školskom godinom 2004./2005., a završava školskom godinom 2023./2024. Njega karakterizira smanjenje broja upisanih učenika u sve tri glavne skupine srednjoškolskih programa, što je izravna posljedica smanjenja veličine upisne generacije od približno 21,7% u promatranom razdoblju. Pritom je u promatranom razdoblju uvjerljivo najizraženiji pad broja upisanih u trogodišnje strukovne programe koji su u 19-godišnjem razdoblju izgubili oko 39% novoupisanih, u odnosu na četverogodišnje/ petogodišnje koji su izgubili oko 13,5%, odnosno općeo-brazovne gimnazijske programe koji bilježe pad od oko 14,4%. S obzirom na tematski fokus ovog rada, problematika gimnazijskih programa neće biti detaljnije razmatrana.

Iako se i trogodišnji i četverogodišnji/ petogodišnji strukovni programi klasificiraju kao strukovni, postoje velike razlike u pogledu sektora gospodarstva na koje se naslanjaju⁶ 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.: 115-133). Međuodnos triju ključnih skupina srednjoškolskih strukovnih programa u Hrvatskoj sažet je u Shematskom prikazu 2. (niže).

Pritom se čini da nema posebne osnove da se takva postojanost racionalizira poželjnim javnopolitičkim ishodima. 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.: 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

Tablica 1.

Kretanja upisa u najvažnije skupine srednjoškolskih programa u odabranim školskim godinama

Tip škole/ broj i udio novoupisanih*	2004./2005.	2014./2015.	2023./2024.
UKUPNO NOVOUPISANIH	51 743	44 376	40 535
Gimnazije	12 796 (24,7%)	13 175 (29,7%)	10 952 (27%)
Četverogodišnje i petogodišnje strukovne	21 052 (40,7%)	19 150 (43,1%)	18 198 (44,9%)
Trogodišnje strukovne	16 457 (31,8%)	10 490 (23,6%)	10 008 (24,7%)

* U izračun su uključeni samo učenici koji prvi put upisuju prvi razred srednje škole.

Izvor: autorov izračun (Državni zavod za statistiku, 2005., 2015., 2024.).

⁴ Ova sekcija uvelike slijedi prikaze institucionalnog ustroja sustava SSO-a i njegovih učinaka iz ranijih autorovih radova (Buković, 2018., 2019., 2021., 2022.). Pritom su ažurirani podaci o upisu učenika u pojedini tip srednjoškolskih programa.

⁵ U taj izračun uključeni su samo oni učenici koji prvi put upisuju prvi razred srednje škole.

⁶ Četverogodišnji i petogodišnji strukovni programi rašireni su u područjima ekonomije, elektrotehnike i strojarstva, zdravstva te ugostiteljstva. Trogodišnji programi dijele se u dvije podskupine. Prvi učenike osposobljavaju za zanimanja u obrtu, a drugi za zanimanja u industriji i prodaji.

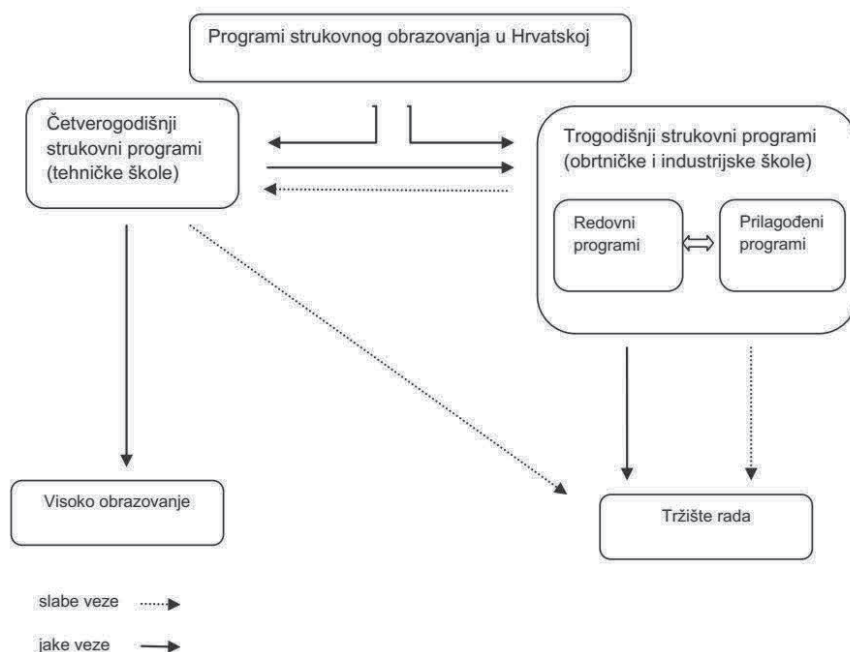
je pretpostaviti da proaktivna uloga Hrvatske obrtničke komore (nadalje: HOK) u njihovoj izvedbi pozitivno utječe na njihovu tržišnu relevantnost. Međutim, Matković i suradnici (2013.: 6, 17) utvrđuju izrazito negativan utjecaj krize na dostupnost (kvalitetne) izvanškolske prakse uslijed činjenice da 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.: 26). To je posebno zabrinjavajuće uzme li se u obzir da je njezin iznos Vijeće Europe utvrdilo pre niskim s obzirom na odredbe Europske socijalne povelje, što Hrvatsku izlaže mogućnosti međunarodne kolektivne pritužbe (Council of Europe, 2017.: 5; Benelhocine, 2012.).

Kada se ove provedbene prakse sagledaju u kombinaciji s negativnim demografskim trendovima, ne iznenađuje kako podaci prikazani u Tablici 1. ukazuju na značajniji pad broja upisanih u trogodišnje strukovne programe u uspoređi s gimnazijskim te četverogodišnjim i petogodišnjim strukovnim programima (slično u: Matković i Šabić, 2022.: 68).

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

Shematski prikaz 2.

Struktura srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj



Izvor: (Matković i sur., 2013.).

je jedno od bitnih obilježja strukovne orijentacije programa), a u kojoj kao alternativnu rutu za visoko obrazovanje u slučaju da ne uspiju upisati gimnaziju.

Ovakva institucionalna stabilnost stoji u značajnom raskoraku s činjenicom da se radi o području u kojem su promjene zakonskog te programsko-strateškog okvira učestale te da se one nerijetko dotiču i nekih od bitnih odrednica sustava. Recentna je analiza (Buković, 2019.) u razdoblju od 1991. do 2021. obuhvatila 32 javnopolitička dokumenta (uključujući zakonske tekstove, podzakonske akte te programsko-strateške dokumente), od čega je njih čak 20 ciljalo urediti neke od bitnih institucionalnih odrednica sustava: kontrolu nad procesom odlučivanja, rad izvoditelja obrazovnih programa, financiranje sustava te odnose između općeobrazovnih i strukovnih srednjoškolskih programa. Ipak, sve to nije dovelo do bitnijih promjena sustava, koji još uvijek uglavnom funkcionira na postavkama institucionalnog okvira uspostavljenog u razdoblju od 1992. do 1996. Takve dinamike autor ovog rada je opetovano opisivao kao »promjene koje ništa ne mijenjaju«. Za razumijevanje ovakvog ishoda potrebno je ukratko sagledati i obilježja te strategije djelovanja ključnih aktera u ovom području.

Akteri i njihovo djelovanje

Prethodne analize djelovanja aktera u području politike SSO-a (Buković, 2021., 2022.) nedvosmisleno ukazuju kako u njima ne vlada neki vid nekontroliranog kaosa, već da su procesi njezine formulacije

uređeni s nekoliko stabilnih obrazaca. U kontekstu ovog rada, najvažniji obrazac proizlazi iz djelovanja dviju stabilnih i u pravilu suprotstavljenih međusektorskih koalicija, čije su jezgre formirane još u razdoblju 1992.-1996. Glavni sadržajni prijemor između te dvije koalicije odnosi se na to trebaju li se programi strukovnog obrazovanja u prvom redu izvoditi u školskom okruženju ili veću ulogu u izvedbi treba dati licenciranim poslodavcima. Prva koalicija u svojoj jezgri okuplja ministarstvo zaduženo za obrazovanje⁷, Agenciju za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih te školske sindikate. Druga okuplja ministarstvo zaduženo za obrt te HOK, uz uobičajenu podršku sindikata koji okupljaju radnike zaposlene u privatnom sektoru (primarno industriji), Hrvatske udruge poslodavaca (nadalje: HUP) te Hrvatske gospodarske komore (nadalje: HGK). U ovim radovima prva koalicija je provizorno nazivana »obrazovnom«, a druga »gospodarskom«. Bez potrebe za detaljnijim prikazom odnosa moći između ovih dviju koalicija, kao i dinamikama prethodnih sukoba i suradnji, za potrebe ovog rada potrebno je istaknuti dvije točke.

Prva je međusektorski karakter svake od koalicija, što znači da različita tijela središnje države, sindikalne središnjice te u nešto manjoj mjeri, udruženja poslodavaca, često zauzimaju bitno različite pozicije u procesima formulacije normativnih akata i programsko-strateških dokumenata u području SSO-a. Ministarstvo zaduženo za obrazovanje i ASOO su s jedne strane relativno stabilni zastupnici snažnije dr-

⁷ Kao i u ranijim radovima, koristi se ovaj 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.

žavne kontrole središnje države nad izvedbom programa SSO-a, što se obično očituje i u tendenciji da se predlažu rješenja u kojima se uvjerljivo najveći udio nastave odvija u školskom okruženju. Praktična operacionalizacija takvih nastojanja su četverogodišnji i petogodišnji strukovni programi te trogodišnji programi za zanimanja u industriji i prodaji. Zanimljivo, nalazi ukazuju da im sindikati zaposlenih u školstvu u takvim nastojanjima predstavljaju relativno stabilne saveznike, prvenstveno pod argumentom nepovjerenja u stručnost poslodavaca koji bi bili zaduženi za izvedbu programa. S druge strane, ministarstvo zaduženo za obrt kontinuirano predstavlja najstabilnijeg saveznika HOK-a u očuvanju programa obrazovanja za obrtnička zanimanja, poznatog kao jedinstveni model obrazovanja (nadalje: JMO). On je razvijen po uzoru na »dualne modele obrazovanja« zastupljene primarno u zemljama njemačkog govornog područja, uz značajne prilagodbe hrvatskom kontekstu. U tome u pravilu uživaju stabilnu podršku sindikata koju okupljaju radnike u privatnom sektoru, primarno industriji koji takvu podršku logično uvjetuju očekivanjima da programi budu kvalitetni te da prava učenika/ naučnika budu adekvatno zaštićena. Ostali članovi ove koalicije su HUP i HGK, pri čemu su jedni i drugi u većini razdoblja pružali relativno pasivnu podršku »gospodarskoj koaliciji«. To se uvelike mijenja 2016. godine kada HGK u suradnji s resorom zaduženim za obrazovanje razvija vlastiti model dualnog obrazovanja, uvelike u zanimanjima koja su već pokrivena HOK-ovim JMO-om. Dosadašnji uvidi (CEDEFOP, 2019.: 81) ne ukazuju na razvoj strukturirane suradnje između dviju komora, već nastojanje da svaka od komora primarno »zaštiti svoj teren«.

Upravo je »zaštita svog terena« druga točka, ključna za razumijevanje činjenice da brojne normativne te programsko-str-

teške izmjene u području SSO-a obično postaju »promjene koje ništa nije mijenjaju«. Nalazi dosadašnjih analiza ukazuju da su akteri primarno zainteresirani za održavanje kontrole odlučivanja nad programima koji su trenutno u njihovoj nadležnosti: »obrazovna koalicija« nad četverogodišnjim i petogodišnjim te (u manjoj mjeri) trogodišnjim programima u industriji i prodaji, a »gospodarska« nad JMO te novim, HGK-ovim modelom dualnog obrazovanja. Čak se i u zakonodavnom smislu uređenje ove dvije skupine programa odvija na dva uvelike odvojena kolosijeka: JMO kroz Zakon o obrtu (čiji je predlagatelj resor zadužen za obrt), a svi ostali kroz Zakon o strukovnom obrazovanju (čiji je predlagatelj resor zadužen za obrazovanje). Ozbiljne rasprave o suštinskim reformskim zahtevima na razini sustava u takvoj situaciji vrlo teško dolaze na dnevni red, posebno uzmu li se u obzir i vrlo niski programatski kapaciteti hrvatskih političkih stranaka, naročito u području obrazovanja (Čular, 2004.; Čelap i Nikić Čakar, 2017.; Buković, 2018.). Ukratko, takve dinamike uvjerljivo objašnjavaju kako je Hrvatska i dalje »zaglavila« sa srednjoškolskom strukturom koja datira iz 1958. te koja po svim dostupnim dokazima proizvodi nezadovoljavajuće društvene te ekonomske ishode.

Razvojna ulaganja u SSO

Razvojna ulaganja u kontekstu ovog rada izuzimaju financiranje plaća zaposlenih, koje se u slučaju osnovnog i srednjeg školstva u cijelosti isplaćuju iz sredstava državnog proračuna, odnosno s pozicija resora zaduženog za obrazovanje. Takav pristup se svakako može kritizirati, s obzirom kako je logično pretpostaviti da će se izdašnost plaća reflektirati u kvaliteti kadrova koji se zapošljavaju u obrazovnom sektoru, a onda i u kvaliteti obrazovne usluge. Uvažavajući takvu primjedbu, autor

ocjenjuje kako bi uvođenje ozbiljnih teorijskih i empirijskih razmatranja o »primjerenosti plaća u SSO-u«, uz istovremeno sagledavanje trendova potrošnje i kretanja razine plaća, jednostavno predstavljalo neodrživo proširenje analitičkog okvira s vrlo negativnim posljedicama na koherentnost ovog rada. Takav tip analize svakako zaslužuje zaseban rad, posebice uzimajući u obzir da njegovi zaključci mogu imati sveobuhvatne implikacije na kompletan nacionalni sustav razvoja vještina.

Od ostalih ulaganja, za koja je logično očekivati da se izravnije reflektiraju u kvaliteti srednjoškolskih obrazovnih usluga, u prvome redu je potrebno istaknuti izdvajanja za infrastrukturu i opremu (kapitalna ulaganja). Ova izdvajanja su presudna u kontekstu strukovnih programa čija je tržišna relevantnost uvelike uvjetovana opremljenošću radionica, laboratorija i drugih prostora za praktično učenje. Sredstva za održavanje infrastrukture i opremanje se osiguravaju iz proračuna županija te Grada Zagreba, stoga će biti analizirana u ovoj sekciji.

U kategoriju razvojnih ulaganja svakako spadaju i stipendiranje učenika te naknade poslodavcima koji učenike primaju na stručnu praksu/ naukovanje, kao i »meke« reformske mjere kojima se (u pravilu) ciljano financira rad na izmjeni kurikuluma, osposobljavanja nastavno-učiteljskog kadra te opremanje uključenih škola. Neki od recentnijih primjera takvih reformi su Cjelovita kurikularna reforma (Agencija za mobilnost i programe EU, 2015.), Škola za život (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 2023.b) te E-škole (CARNET, 2023.). Ovakva izdvajanja su prije hrvatskog pristupanja EU uglavnom bila financirana iz državnog proračuna. Međutim, sada se uglavnom financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, kroz procedure direktne dodjele pojedinim ministarstvima (zaduženim za

obrt ili obrazovanje) ili drugim javnim tijelima koja djeluju na nacionalnoj razini. Stoga će drugi element analize razvojnih ulaganja u sustav SSO-a u ovome članku razmotriti izdvajanja iz EU fondova; naročito Europskog socijalnog fonda.

Tablica 2. (niže) donosi pregled prosječnih izdvajanja po učeniku iz županijskih proračuna. Kao osnova za izračun korišteni su službeni podaci Ministarstva financija o ostvarenosti županijskih proračuna u referentnim godinama te službeni podaci Državnog zavoda za statistiku o upisima u srednje škole. To znači da se kao osnova za izračun prosječnog ulaganja koristila vrijednost broja učenika školske godine čiji se početak poklapao s referentnom kalendarskom, a ujedno i fiskalnom godinom. Primjerice, podaci o izdvajanjima iz županijskih proračuna za fiskalnu godinu 2017. »upareni« su s podacima o broju učenika na početku školske godine 2017./2018. Nadalje, usporedno su prikazani podaci za 2015. te svojevrсни »prosječni prosječnih ulaganja po učeniku« za razdoblja koja su slijedila. Razlog za ovakvu odluku leži u činjenici da izvještaji o ostvarenosti proračuna nakon 2016. nisu konsolidirani, što znači da ne uključuju funkcionalne troškove ustanova u njihovu vlasništvo. Nadalje, izvještaji o ostvarenju proračuna se od 2019. prikazuju u eurima, stoga je prikaz za razdoblje 2016. – 2018. razdvojen od onoga za kasnije razdoblje 2021. – 2023. Vrijednosti u eurima su radi lakše usporedivosti preračunate u kune po fiksnom tečaju konverzije (1: 7,5345) korištenom u vremenu promjene valute. Iznosi su radi preglednosti zaokruženi na pune brojeve.

Analiza se također suočila s ozbiljnim ograničenjima koja proizlaze iz nedostupnosti dijela podataka. Primjerice, podaci za Zagrebačku županiju nisu dostupni od 2016. nadalje, a za Krapinsko-zagorsku u razdoblju 2016. – 2020. Podaci za Vuko-

varsko-srijemsku županiju su nakon 2016. dostupni samo za 2018., a neobičan je i slučaj Bjelovarsko-bilogorske županije čiji su podaci odreda dostupni, s izuzetkom 2019. i 2020. Razlozi zbog kojih dobar dio županija iskazuje potpune višegodišnje izostanke ulaganja u srednjoškolsko obrazovanje su autoru zasad nepoznati te nedvojbeno zaslužuju zaseban istraživački napor. U kontekstu analize provedene u sklopu ovog rada autor je odlučio isključiti 3 županije iz izračuna prosječne vrijedno-

sti županijskih ulaganja u srednjoškolsko obrazovanje za razdoblje 2016. – 2018.: Zagrebačku, Krapinsko-zagorsku i Vukovarsko-srijemsku. Iz posljednjeg razdoblja su izostavljane 2019. i 2020. godina kako bi se smanjio broj izuzetaka, s obzirom da su podaci za Bjelovarsko-bilogorsku županiju ponovno dostupni od 2021. Stoga su iz izračuna prosječnih županijskih ulaganja u razdoblju 2021. – 2023. izuzete samo Zagrebačka i Vukovarsko-srijemska županija.

Tablica 2.

Ulaganja u srednjoškolsko obrazovanje po učeniku iz županijskih proračuna (HRK)

Županija	Po učeniku 2015.	Po učeniku 2016.-2018.	Po učeniku 2021.-2023.
Prosjeak svih županija	4 103	2 149*	2 273**
Zagrebačka	1 965	0	0
Krapinsko-zagorska	2 324	0	289
Sisačko-moslavačka	2 532	4 050	4 064
Karlovačka	5 927	1 136	171
Varaždinska	2 827	207	228
Koprivničko-križevačka	7 464	5 387	4 210
Bjelovarsko-bilogorska	3 014	148	147
Primorsko-goranska	4 197	1 309	2 019
Ličko-senjska	3 538	2 197	420
Virovitičko-podravska	4 997	3 147	3 201
Požeško-slavonska	5 079	2 503	2 687
Brodsko-posavska	1 770	20	43
Zadarska	4 483	1 915	1 608
Osječko-baranjska	4 752	3 984	4 500
Šibensko-kninska	4 771	3 064	3 453
Vukovarsko-srijemska	2 086	N/P	0
Splitsko-dalmatinska	3 519	173	176
Istarska	5 237	2 776	6 877
Dubrovačko-neretvanska	3 634	2 399	1 575
Međimurska	6 295	3 556	4 424
Grad Zagreb	3 869	720	3 102

*Iz izračuna su izuzete Zagrebačka, Krapinsko-zagorska i Vukovarsko-srijemska županija.

** Iz izračuna su izuzete Zagrebačka i Vukovarsko-srijemska županija.

Izvor: autorov izračun (Ministarstvo financija, 2021., 2024.) (Državni zavod za statistiku, 2016., 2017., 2018., 2019., 2020., 2021., 2022.a, 2023., 2024.).

Podaci prikazani Tablici 2., naročito za razdoblja 2016. – 2018. te 2021. – 2023. otvaraju dodatna pitanja o dinamikama županijskih ulaganja u srednjoškolsko obrazovanje. I dok pad prosječne vrijednosti u usporedbi s 2015. (4 103 u odnosu na 2 149; odnosno 2 273 HRK) djeluje kao relativno logična posljedica izuzimanja funkcionalnih troškova ustanova u vlasništvu županija, bitno je teže objasniti radikalni pad vrijednosti prosječnih ulaganja u čitavom nizu drugih županija (naročito Brodsko-posavskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj, ali i Karlovačkoj, Splitsko-dalmatinskoj županiji te Gradu Zagrebu u razdoblju 2016. – 2018.) koji nije moguće obrazložiti isključivo izmjenama u načinu izvještavanja, odnosno izostankom konsolidacije. Na drugom kraju spektra nalazi se devijantni slučaj Sisačko-moslavačke županije koja u cjelokupnom razdoblju nakon 2015. bilježi značajan rast prosječnog ulaganja po učeniku u odnosu na »pred-konsolidacijsku« 2015. Važno je napomenuti kako je to povećanje vidljivo već u razdoblju 2016. – 2018. te da je ostalo na približno istoj razini u razdoblju 2021. – 2023., stoga se ne može pripisati povećanim ulaganjima u infrastrukturu slijedom oštećenja nastalih potresom u Sisku i Petrinji koji se dogodio u prosincu 2020. Ovakav trend je teško razumjeti čak i u svjetlu dramatičnog pada ukupnog broja upisanih srednjoškolaca u ovoj županiji: s 5 423 na početku školske godine 2015./2016. na 4 058 na početku školske godine 2023./2024.

Unatoč činjenici da ova analiza prije svega ukazuje na potrebu dodatne provjere pouzdanosti podataka o ostvarenju županijskih proračuna u razdoblju od 2016. naovamo, ipak dovoljno robusno potvrđuje i temeljni nalaz važan u kontekstu ovoga rada: **između županijskih ulaganja u kvalitetu srednjoškolskog obrazovanja postoje značajne i relativno postojeane razlike.** Uzimajući podatke za 2015. kao

izgledno pouzdanije, najviša prosječna vrijednost županijskih ulaganja po učeniku (Koprivničko-križevačka županija) je preko 4 puta veća od najniže (Brodsko-posavska županija) te je otprilike 1,8 puta veća od prosjeka. Tomu treba pridodati i nalaze ranije analize (Buković, 2018.) koji ukazuju na snažnu i nekontroliranu fluktuaciju ukupnih godišnjih izdvajanja županija za srednjoškolsko obrazovanje u razdoblju od 2008. do 2015. Teško je očekivati da se ovakve dinamike ne prelijevaju u neujednačenost obrazovnog standarda, naročito u slučaju strukovnih škola.

Istovremeno, planirana su značajna izdvajanja iz EU fondova, no dostupni podaci ukazuju da su opipljiva sredstva zasada put našla samo do učenika koji pohađaju jedan pod-tip strukovnih programa: JMO, odnosno programe za obrtnička zanimanja. Konkretnije, Matković i Buković (2022.) utvrđuju kako su ulaganja namijenjena stipendiranju učenika deficitarnih obrtničkih zanimanja te naknadama poslodavcima koji takve učenike primaju na stručnu praksu/ naukovanja narasla s prosječne razine 2-5 milijuna kuna godišnje koliko su iznosila prije 2010. do nekih 10,5 milijuna eura krajem 2019. Matković i Šabić (2022.: 95) utvrdili su povećanje broja stipendija za učenike koji upisuju programe za obrtnička zanimanja s 1 000 u 2015. na 4 305 HRK u 2020., uz udvostručenje mjesečnog iznosa stipendije u 2019 (750 HRK – 1 500 HRK). Ovo povećanje najviše se može objasniti intenzivnim korištenjem Europskog socijalnog fonda. S obzirom na razinu kontrole koju sa sobom povlači korištenje EU sredstava, logično je pretpostaviti da su ova ulaganja u najvećoj mjeri stigla do učenika te donekle smanjila praksu uskrate cjeline ili dijela zajamčene naknade od strane poslodavaca, premda bi ovu pretpostavku svakako bilo korisno empirijski potvrditi (ili opovrgnuti). Međutim, kada se promatraju ostala ulaganja

planirana iz sredstava Europskog socijalnog fonda, slika postaje bitno nepovoljnija. Evaluacija koja je obuhvaćala razdoblje od 2014. do 2020. pokazuje da je za specifični cilj namijenjen strukovnom obrazovanju i osposobljavanju isplaćeno samo 13,8 od predviđenih 760 milijuna kuna. To znači da je **manje od 2% predviđenih sredstava došlo do stvarnih korisnika u sustavu SSO-a u 65% predviđenog vremena provedbe**, s obzirom da su sva navedena sredstva programirana u EU financijskoj perspektivi 2014. – 2020. morala biti isplaćena krajem 2023. (Hrabar i sur., 2021.: 160)⁸.

Ovi podaci koji ukazuju na velike nejednakosti u županijskim izdavanjima u srednjoškolsko obrazovanje, u kombinaciji s praktičnim izostankom planiranog EU financiranja tijekom gotovo kompletnog razdoblja 2014. – 2020., ocrtavaju prilično sumornu sliku SU-a u hrvatski sustav SSO-a. S obzirom na mogućnost da se sredstva iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova troše 3 godine nakon završetka programskog razdoblja, bit će zanimljivo analizirati u kojoj će mjeri završno stanje potrošnje ovu sliku uspjeti uljepšati, pri čemu bi uspješnost SU-a u SSO trebalo vrednovati ne isključivo njihovom visinom, već širim spektrom standardiziranih evaluacijskih kriterija (OECD, n.d.). Dodatni element vrednovanja može biti analiziranje uspješnosti SU-a u različitim tipovima srednjoškolskih strukovnih programa. To može predstavljati osnovu za optimizaciju SU-a na razini programa, ali

i planiranje šireg okvira institucionalnih reformi u području SSO-a.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pregled institucionalnog okvira ukazuje da se postojeći sustav SSO-a u Hrvatskoj suočava sa značajnim izazovima. Za svaki od tri ključne kategorije programa nameću se ozbiljna pitanja o tome u kojoj mjeri doprinose ekonomskom razvoju, odnosno u kojoj mjeri jačaju postojeću ekonomsku strukturu (funkcija povećanja zaliha ljudskog kapitala i vještina). To nužno ne znači da pojedini programi ili čak pojedine škole na određenim mikrolokacijama ne ostvaruju zapažen doprinos na ovom planu: ova ocjena se u prvom redu odnosi na sustav u cjelini. Nadalje, strukturne odrednice programa i postojeća istraživanja ne ukazuju kako programi predstavljaju posebno dobru osnovu za osiguravanje uspješnih prijelaza, bilo na tržište rada, bilo prema visokom obrazovanju (funkcija olakšavanja tokova). Naravno, ova ocjena u različitoj mjeri vrijedi za različite tipove programa: četverogodišnji i petogodišnji kao takvi predstavljaju korektnu alternativnu rutu za upis visokog obrazovanja, ali svakako inferiornu gimnazijskim. JMO programi se u komparativnom smislu ostvaruju naj-sustavnije i logičnije su povezani s pripadajućim sektorom gospodarstva, ali nisu lišeni brojnih praktičnih problema, poput manjka potražnje za naučnicima u vremenima krize ili manjkom jasne kontrole nad kvalitetom izvedbe praktičnog dije-

⁸ U evaluacijskom izvještaju se kao najvažniji razlog ovako nedjelotvorne provedbe navodi činjenica da operacije vezane uz ovaj specifični cilj nisu mogle započeti do ispunjenja prethodnog uvjeta, koji se odnosio na donošenje Programa razvoja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja 2016. – 2020. koji je usvojen tek krajem 2015. Međutim, ova odgoda sama ne može zadovoljavajuće objasniti ovakve rezultate, već su oni dobrim dijelom posljedica složenosti operacija koje su se provodile u sklopu ovog specifičnog cilja (poput reforme strukovnih kurikulumata), ali i (pre)kasnog ugovaranja dijela operacija. Ovo se u prvom redu odnosi na strateške projekte uspostave regionalnih centara kompetentnosti u ugostiteljstvu i turizmu koji su s provedbom započeli tek nešto prije 30. 6. 2020. što je bio zaključni datum obuhvata ove evaluacije (Hrabar i sur., 2021.: 96). Recentniji izvještaji temeljem kojih bi se mogli donositi utemeljeni zaključci o stanju provedbe ovih projekata, kao i cjelokupnog specifičnog cilja, trenutno nisu javno dostupni.

la nastave kod licenciranih poslodavaca. Konačno, s obzirom na učestala kršenja ionako neadekvatnih zakonskih odredbi o kompenziranju učenika/ naučnika koji polaze programe SSO-a, jasno je da u postojećem obliku oni slabo doprinose socijalnoj zaštitnoj mreži, posebice važnoj za brojne ranjive skupine koje su natprosječno koncentrirane u ovom segmentu obrazovanja (zaštitna/ funkcija branika).

Pregled dinamika među akterima ne daje razloga za vjerovanje kako je u trenutnoj konstelaciji odnosa i snaga realno očekivati bilo kakav tip transformativnih promjena koje bi mogle odgovoriti na probleme iz prethodnog odlomka. Čini se da su akteri trenutno podijeljeni u dvije stabilne koalicije prvenstveno usmjereni »zaštititi svog terena«, odnosno kontrole procesa odlučivanja vezanih uz pojedinu kategoriju programa. Kada je riječ o razvojnim ulaganjima, situacija je podjednako zabrinjavajuća: teško je očekivati da velika neujednačenost županijskih ulaganja u kombinaciji s praktičnim izostankom očekivanih ulaganja iz EU fondova može dovesti do posebno povoljnih javnopolitičkih ishoda.

Iako ograničena obuhvatom, analiza u sklopu ovog rada jasno ukazuje da su trenutne okolnosti za SU u sustavu SSO-a prilično nepovoljne. Autor smatra da je potrebno ispuniti tri temeljna preduvjeta kako bi se situacija promijenila.

Prvo, odnos ključnih aktera prema području SSO-a se mora korjenito promijeniti. To ne znači da akteri odjednom moraju početi dijeliti istu ili sličnu razvojnu viziju sustava SSO-a te zanemarivati relevantne razlike u grupnim interesima. Ključno je da se akteri prema SSO-u počnu u većoj mjeri odnositi kao prema javnom dobru, a manje kao području podmirivanja vlastitih organizacijsko-institucionalnih interesa. Akteri središnje države (resor za obrazovanje i ASOO) tako moraju prihvatiti da

ne mogu očekivati osjećaj vlasništva (eng. *ownership*) ostalih aktera nad sadržajem programa koje trenutno gotovo u cijelosti kontroliraju ako im dio te kontrole ne prepuste. Nedržavni akteri, u prvom redu HUP, HGK, a onda i sindikalne središnjice, trebaju početi graditi kapacitete za preuzimanje značajnije uloge u provedbi politike SSO-a, iz čega proizlazi opipljiva moć na donošenjem odluka kakvom, primjerice, raspolaže HOK (inače uglavnom manje utjecajan od navedenih aktera u brojnim drugim javnopolitičkim poljima). Među županijama se mora stvoriti razumijevanje kako postojeći teritorijalni ustroj ne predstavlja dobru osnovu za formiranje mreže škola koja zadovoljavajuće razvija ljudske potencijale i podržava ekonomski razvoj, te da se moraju pokušati međusobno dogovarati oko njezine optimizacije. To u praksi znači prihvaćanje (politički) bolne prakse ukidanja dijela programa u pojedinim županijama te preusmjeravanjem učenika u škole iz susjednih županija, pod pretpostavkom da one imaju bolje uvjete za njihovu izvedbu. Političke stranke trebaju prepoznati kako se radi o području s bitnim društvenim i razvojnim potencijalom, koje osim toga može biti i podloga za vođenje uspješnih političkih kampanja. Međutim, trebaju osvijestiti i da izgradnja koalicija široke podrške programima SU-a u pravilu traje određeno vrijeme (Hemerijck, 2017.b: 404), ali i da takve koalicije postaju stabilne i vrlo utjecajne, naročito kada se šira javnost upozna s pozitivnim učincima navedenih programa.

Ove promjene u odnosima aktera otvorit će prostor za ostvarivanje drugog preduvjeta: reforme postojećeg institucionalnog ustroja sustava SSO-a. Treba podsjetiti na upozorenja iz literature da je ispravna kombinacija javnih politika preduvjet uspjeha SU-a (Hemerijck, 2017.b; Lundvall i Lorenz, 2012.). U konkretnom slučaju to znači **da čak niti moguća zna-**

čajna povećanja razvojnih ulaganja u sustav SSO-a neće polučiti proporcionalne ekonomske i socijalne učinke ako se ne razriješe neke od ključnih institucionalno uvjetovanih slabosti u funkcioniranju hrvatske politike SSO-a. To, primjerice, znači da nije moguće uspostaviti funkcionalan model dualnog obrazovanja germanskog tipa ako poslodavci ne ulažu vlastita sredstva u osposobljavanje buduće radne snage, već kao trenutno u Hrvatskoj uglavnom očekuju da im država u cijelosti ili u najvećoj mjeri kompenzira troškove tog ulaganja. Također, nije moguće održavati kvalitetu trogodišnjih strukovnih programa ako njih uslijed demografskih trendova godišnje upisuje oko 10 000 učenika s najslabijim akademskim uspjehom. Iako nema gotovih recepata, postoje načini da se takav tip programa reformira te učiniti atraktivnijim širem krugu mladih koji upisuju srednjoškolsko obrazovanje, kao u slučaju Austrije (Buković, 2018.). Konačno, do značajnih promjena ne može doći niti ako se zadrži struktura dobrog dijela četverogodišnjih strukovnih programa kojima trenutno istovremeno nedostaje dovoljno općeobrazovnih sadržaja da bi učenike pripremali za visoko obrazovanje, ali i kvalitetne stručne prakse koja bi ih pripremala za tržište rada.

Tada do izražaja može doći i treći preduvjet, a to je opipljivo povećanje razvojnih ulaganja u SSO. Čak i kada se sredstva iz EU fondova počnu slijevati prema sustavu SSO-a, to vrlo vjerojatno neće biti dovoljno za značajan skok u kvaliteti, posebice uzme li se u obzir razina nejednakosti županijskih ulaganja. Stoga su dodatna razvojna izdvajanja iz sredstava proračuna središnje države ključna, pri čemu je nužno adresirati i bitne razlike u fiskalnim kapacitetima između županija. Prijedlozi o uvođenju nacionalnog kompenzacijskog mehanizma razvijeni za područje ranog i predškolskog odgoja (Dobrotić i Matko-

vić, 2023.) mogu poslužiti kao inspiracija za razvoj sličnog instrumenta za područje cjelokupnog srednjoškolskog obrazovanja. Konačno, povećana ulaganja trebaju ići pod ruku s robusnim mehanizmima praćenja, evaluacije te kanalima koji omogućavaju da njihovi nalazi utječu na buduće odluke o SU u području SSO-a.

LITERATURA

- Agencija za mobilnost i programe EU. (2015). *Cjelovita kurikulumna reforma*. <https://arhiva.mobilnost.hr/index.php?id=1117>
- Agencija za strukovno obrazovanje. (2006). *Komparativna studija tržišta rada i sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja u Republici Hrvatskoj*. Agencija za strukovno obrazovanje, BDPA, AFPA i SEQUA.
- Babić, Z. (2020). Ulaganja u djecu kao visoko isplativa socijalna investicija. *Paediatrica Croatica*, 64(2), 56–64. <https://doi.org/10.13112/PC.2020.9>
- Babić, Z., & Baturina, D. (2016). The Concept of Social Investment in Response to the Crisis and the New Challenges of the Welfare State: Trends and Perspectives. *Revija za socijalnu politiku*, 23(1), 39–60. <https://doi.org/10.3935/rsp.v23i1.1280>
- Baran, J. (2013). Predškolski odgoj i obrazovanje kao socijalna investicija. *Revija za socijalnu politiku*, 20(1), 43–62. <https://doi.org/10.3935/rsp.v20i1.1117>
- Benelhocine, C. (2012). *The European Social Charter*. Council of Europe Publishing. <https://rm.coe.int/168048b05a>
- Bežovan, G. (2019). Hrvatska socijalna politika u vremenu globalizacije i europeizacije. U G. Bežovan (ur.), *Socijalna politika Hrvatske* (str. 59–108). Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Bohlinger, S., & Tütlys, V. (2022). EU implications for skill formation in the CEE. U V. Tütlys, J. Markowitsch, S. Pavlin, & J. Winterton (ur.), *Skill Formation in Central and Eastern Europe: A search for Patterns and Directions of Development* (str. 425–450). Peter Lang.
- Buković, N. (2018). Analiza mogućnosti transfera politike iz austrijskog u hrvatski sustav razvoja vještina. *Suvremene teme : međunarodni časopis za društvene i humanističke znanosti*, 9(1), 97–118.
- Buković, N. (2019). Razvoj institucionalnog ustroja hrvatske politike strukovnog obrazovanja. *Političke perspektive*, 9(2), 99–122. <https://doi.org/10.20901/pp.9.2.04>

- Buković, N. (2021). Institucionalni ustroj i formula- cija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: Akteri, strategije i "promjena koja ni- šta ne mijenja". *Politička misao*, 58(3), 208–242. <https://doi.org/10.20901/pm.58.3.08>
- Buković, N. (2022). *Akteri, kontinuitet i promjena: Analiza institucionalnog ustroja hrvatske poli- tike strukovnoga obrazovanja* (disertacija, Sve- učilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti). <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:553789>
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation. U M.R. Busemeyer i C. Tram- pusch (ur.), *The Political Economy of Collec- tive Skill Formation*. (str. 3–40). Oxford Uni- versity Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599431.003.0001>
- CARNET. (2023). e-Škole: Uspostava sustava di- gitalno zrelih škola (pilot projekt). <https://pi- lot.e-skole.hr/hr/>
- Cedefop. (2019). *Apprenticeship review: Croatia. Improving apprenticeships through stronger support and care (Thematic Country Reviews.)*. Publications Office of the European Union. https://www.cedefop.europa.eu/files/4173_en.pdf
- Cedefop. (2020). *Strukovno obrazovanje i ospo- sobljavanje u Hrvatskoj. Kratki pregled*. Ured za publikacije. <https://op.europa.eu/en/publica- tion-detail/-/publication/f150b769-6f10-11ea- b735-01aa75ed71a1/language-en>
- Cedefop. (2024). *IVET students as % of all upper secondary students, 2021* [datoteka s podaci- ma]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/ key-indicators-on-vet/indicators?year=recent#48>
- Čelap, K., & Nikić Čakar, D. (2017). Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih člano- va u procesu stvaranja stranačkih politika. *Politič- ka misao: časopis za politologiju*, 54(3), 80–107.
- Council of Europe. (2017). *Croatia and the Eu- ropean Social Charter*. <https://rm.coe.int/ pdf/1680492883>
- Council of the European Union. (2010). *The Bruges Communiqué on enhanced European Coope- ration in Vocational Education and Training for the period 2011-2020*. Belgian Presidency. <https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/ document-library-docs/bruges-communique.pdf>
- Council of the European Union. (2021). *Council Re- solution on a strategic framework for European cooperation in education and training toward- the European Education Area and beyond (2021-2030)*. Official Journal of European Uni- on. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ ALL/?uri=CELEX%3A32021G0226%2801%29>
- Council of the European Union. (2020a). *Oсна- bruck Declaration on vocational education and training as an enabler of recovery and just transitions to digital and green economies*. Ce- defop. https://www.cedefop.europa.eu/files/osna- brueck_declaration_eu2020.pdf
- Council of the European Union. (2020b). *Council recommendation of 24 November 2020 on vo- cational education and training (VET) for su- stainable competitiveness, social fairness and resilience*. Official Journal of European Uni- on. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT/?uri=CELEX%3A32020H1202%2801%29>
- Crnković-Pozaić, S. (2009). *Transition from school to work: Internships and first entry to the labour market in Croatia* (Radni dokument). European Training Foundation. https://www.etf.europa. eu/sites/default/files/m/C12578310056925B- C125766600572DC8_NOTE7XJLM2.pdf
- Čular, G. (2004). Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Cro- atia. *Politička misao : časopis za politologiju*, 41(5), 28–51.
- Dobrotić, I., & Matković, T. (2023). Understanding terri- torial inequalities in decentralised welfare systems: Early childhood education and care system expan- sion in Croatia. *Public Sector Economics*, 47(1), 89–110. <https://doi.org/10.3326/pse.47.1.4>
- Doolan, K., Lukić, N., & Buković, N. (2016). The embodiment of class in the Croatian VET sc- hool system. *European Journal of Education*, 51(3), 345–359. <https://doi.org/10.1111/ejed.12183>
- Državni zavod za statistiku. (2005). *Srednje ško- le kraj šk. g. 2003./2004. i početak šk. g. 2004./2005*. https://web.dzs.hr/Hrv/publicatio- n/2005/8-1-3_1h2005.htm
- Državni zavod za statistiku. (2015). *Srednje ško- le kraj šk. g. 2013./2014. i početak šk. g. 2014./2015*. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publi- cation/2015/08-01-03_01_2015.htm
- Državni zavod za statistiku. (2016). *Srednje ško- le kraj šk. g. 2014./2015. i početak šk. g. 2015./2016*. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publi- cation/2016/08-01-03_01_2016.htm
- Državni zavod za statistiku. (2017). *Srednje ško- le kraj šk. g. 2015./2016. i početak šk. g. 2016./2017*. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publi- cation/2017/08-01-03_01_2017.htm
- Državni zavod za statistiku. (2018). *Srednje ško- le kraj šk. g. 2016./2017. i početak šk. g. 2017./2018*. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publi- cation/2018/08-01-03_01_2018.htm
- Državni zavod za statistiku. (2019). *Srednje ško- le kraj šk. g. 2017./2018. i početak šk. g.*

- 2018./2019. https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/08-01-03_01_2019.htm
- Državni zavod za statistiku. (2020). *Srednje škole kraj šk. g. 2018./2019. i početak šk. g. 2019./2020.* https://web.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2020/08-01-03_01_2020.htm
- Državni zavod za statistiku. (2021). *Srednje škole kraj šk. g. 2019./2020. i početak šk. g. 2020./2021.* (OBR-2021-2-2). <https://podaci.dzs.hr/2021/hr/9956>
- Državni zavod za statistiku. (2022a). *Objavljeni konačni rezultati Popisa 2021.* <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>
- Državni zavod za statistiku. (2022b). *Srednje škole, kraj šk. g. 2020./2021. i početak šk. g. 2021./2022.* (OBR-2022-2-2). https://podaci.dzs.hr/media/spkb4ylx/obr-2022-2-2-srednje-%C5%A1kole-kraj-%C5%A1k-g-2020-_2021-i-po%C4%8Detak-%C5%A1k-g-2021-_2022.pdf
- Državni zavod za statistiku. (2023). *Srednje škole, kraj šk. g. 2021./2022. i početak šk. g. 2022./2023.* (OBR-2023-2-2). https://podaci.dzs.hr/media/yzegnerw/obr-2023-2-2-srednje-%C5%A1kole-kraj-%C5%A1k-g-2021-_2022-i-po%C4%8Detak-%C5%A1k-g-2022-_2023.pdf
- Državni zavod za statistiku. (2024). *Srednje škole, kraj šk. g. 2022./2023. i početak šk. g. 2023./2024.* (OBR-2024-2-2). <https://podaci.dzs.hr/2024/hr/76963>
- European Commission. (n.d.). *Inforegio—Cohesion policy.* https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en
- European Commission. (2013). *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083>
- European Commission, Secretariat-General (2017). *European Pillar of Social Rights.* Publication Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2792/95934>
- Eurostat. (2024). *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and educational attainment level* [datoteka s podacima]. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TRNG_LFSE_03/default/table?lang=en&category=educ.educ_part.trng.trng_lfs_4w0
- Greinert, W.-D. (2004). European Vocational Training 'Systems'—Some Thoughts on the Theoretical Context of Their Historical Development. *European Journal: Vocational Training*, 32, 18-25. <https://eric.ed.gov/?id=EJ734142>
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage.* Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2017a). Social Investment and Its Critics. U A. Hemerijck (ur.), *The Uses of Social Investment* (str. 3–39). Oxford University Press.
- Hemerijck, A. (2017b). The Uses of Affordable Social Investment. U A. Hemerijck (ur.), *The Uses of Social Investment* (str. 379–412). Oxford University Press.
- Herceg, I. (2010). *Povezanost kvalitete izobrazbe za obrtnička zanimanja i zapošljivosti* (Broj izvješća 70669). European Training Foundation i Hrvatska obrtnička komora. https://www.hok.hr/obrazovanje/projekti/povezanost_kvalitete_strukovne_izobrazbe_za_obrtnicka_zanimanja_i_zaposljivosti
- Hrabar, M., Castella, C., & Buković, N. (2021). *Prioritetna os 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“: Završno izvješće* (Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.). Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/09/Zavr%C5%A1no-izvje%C5%A1%C4%87e-eva-luacija_PO3_Obrazovanje-i-cjelo%C5%BEivot-no-u%C4%8Denje_2021.pdf
- Lundvall, B.-Å., & Lorenz, E. (2012). Social investment in the globalising learning economy: A European perspective. U N. Morel, B. Palier i J. Palme (ur.), *Towards a Social Investment State? Ideas, policies and challenges* (str. 235–257). The Policy Press, University of Bristol.
- Matković, T. (2011). *Obrasci tranzicije iz obrazovnog sustava u svijet rada u Hrvatskoj* (Disertacija Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet). http://bib.irb.hr/datoteka/513185.disertacija_matkovic.pdf
- Matković, T., & Buković, N. (2022). Croatia: Impact of Europeanization on Skill Formation. U V. Tütlys, J. Markowitsch, S. Pavlin i J. Winterton (ur.), *Skill formation in Central and Eastern Europe: A search for Patterns and Directions of Development* (str. 265–290). Peter Lang.
- Matković, T., & Šabić, J. (2022). *Studija o stanju u području srednjoškolskog obrazovanja u svrhu povećanja obuhvata učenika gimnazijskim programima i smanjenja broja suficitarnih programa u strukovnom obrazovanju.* Institut za društvena istraživanja u Zagrebu. <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/NacionalniPlan2021-2027/Studija-srednje-obrazovanje.pdf>

- Matković, T., Buković, N., Doolan, K., & 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. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/17E7427BD455393C-C1257BC10032C7E5_VET%20x%20social%20inclusion_Croatia.pdf
- Mertens, D. (2017). The 'New Welfare State' under fiscal strain: Austerity gridlocks and the privatization of risk. U A. Hemerijck, Anton (ur.), *The Uses of Social Investment* (str. 77–86). Oxford University Press.
- Ministarstvo financija. (2021). *PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2014. - 2020*. [datoteka s podacima]. <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/pr-ras-i-ras-funkc-za-razdoblje-2014-2020/3173?trazi=1&=&page=3>
- Ministarstvo financija. (2024). *PR-RAS i RAS-funkc za razdoblje 2019. - 2023. (EURO)*. [datoteka s podacima]. <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/lokalna-samouprava/financijski-izvjestaji-jlp-r-s/pr-ras-i-ras-funkc-za-razdoblje-2019-2023-euro/3640>
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja. (2023a). *Nacionalni plan razvoja sustava obrazovanja za razdoblje do 2027*. <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/AkcijскиiNacionalniPlan/Nacionalni-plan-razvoja-sustava-obrazovanja-za-razdoblje-do-2027.pdf>
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja. (2023b). Škola za život—Program 'Škola za život' je jedan od prvih koraka. <https://skolazazivot.hr/>
- Nikolai, R. (2012). Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world. U N. Morel, B. Palier, Bruno i J. Palme (ur.), *Towards a Social Investment State? Ideas, policies and challenges* (str. 91–115). The Policy Press, University of Bristol.
- OECD. (n.d.). *Evaluation Criteria—OECD*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm#coherence-block>
- Powell, J. J. W., Bernhard, N., & Graf, L. (2012). The Emergent European Model in Skill Formation: Comparing Higher Education and Vocational Training in the Bologna and Copenhagen Processes. *Sociology of Education*, 85(3), 240–258. <https://doi.org/10.1177/0038040711427313>
- Šabić, J. (2019). Populacijska perspektiva—Visokoškolski odabiri hrvatskih srednjoškolaca u razdoblju od 2010. do 2017. Godine. U Z. Ristić Dedić i B. Jokić (ur.), Što nakon srednje? Želje, planovi i stavovi hrvatskih srednjoškolaca (str. 136–185). Agencija za znanost i visoko obrazovanje.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck, A., & Palier, B. (2011). *The EU needs a social investment pact*. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02190281>
- Vlada Republike Hrvatske (2016). *Program razvoja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (2016. - 2020.)*. [https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/StrukovnoObrazovanje/Program%20razvoja%20sustava%20strukovnog%20obrazovanja%20i%20osposobljavanja%20\(2016.-2020.\).pdf](https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Obrazovanje/StrukovnoObrazovanje/Program%20razvoja%20sustava%20strukovnog%20obrazovanja%20i%20osposobljavanja%20(2016.-2020.).pdf)

Summary

SOCIAL INVESTMENT IN THE CROATIAN SYSTEM OF SECONDARY VOCATIONAL EDUCATION: WHEN (ONLY) MONEY IS NOT ENOUGH

Nikola Buković

*Department of Social Work, Faculty of Law, University of Zagreb
Zagreb, Hrvatska*

This paper is based on the proposition that secondary vocational education represents an area of untapped potential for social investment in the Croatian context; in a sense of considerable »returns« in the form of desirable economic and social outcomes. The proposition is supported by three sets of arguments. Firstly, the paper proceeds to present an obsolete institutional framework of Croatian secondary (vocational) education which has remained in place since Croatian independence, despite failing to produce satisfactory economic and social outcomes. Secondly, the paper puts forward an analysis of interactions between key actors in the field of secondary vocational education, which results in constant »change that changes nothing«. Thirdly, analysis of developmental investments drawing on budgetary appropriations from regional governments (counties) and allocations from the European Social Fund points towards a lack of continuity and a high degree of territorial discrepancies. Based on these arguments, the author concludes that social investment in secondary vocational education in Croatia currently fails to adequately contribute towards any of its key functions: i) improving the stock of social capital; ii) facilitating flows from education to labour market, but also to full democratic citizenship and iii) protecting/buffering vulnerable groups included in the secondary vocational education. In concluding remarks, the author deliberates on necessary conditions for advancing social investment in Croatian secondary vocational education.

Key words: social investment, vocational education, social exclusion.