

# EUROPSKI OKVIR ZA NACIONALNE OBRAZOVNE POLITIKE

**Tihomir Žiljak**

*Pučko otvoreno učilište,  
Zagreb*

Pregledni rad

Primljeno: veljača 2007.

**Sažetak** Autor u članku analizira Europski kvalifikacijski okvir kao važan komunikacijski i regulatorni instrument usklađivanja obrazovnih politika, te odnos hrvatske obrazovne politike prema ovoj inicijativi. Autor ovaj proces smješta unutar Lisabonske strategije s posebnim naglaskom na policy prostor, proces i glavne aktere. Pri tome polazi od različitih određenja europeizacije i važnosti policy mreža. Uvođenje Europskog kvalifikacijskog okvira analizira kao dio procesa europeizacije nacionalne obrazovne politike. Na kraju daje prikaz osnovnih obilježja kvalifikacijskog okvira i osnovna obilježja hrvatske obrazovne politike koja se očituju tijekom provedbe ove inicijative.

**Ključne riječi** Europski kvalifikacijski okvir, obrazovna politika, europeizacija, epistemička zajednica

## Uvod

U ovom radu prikazat ću zašto je i s kojim argumentima obrazovanje postalo važno europsko pitanje, kako je tekao proces definiranja Europskoga kvalifikacijskog okvira (EKO) kao važnog komunikacijskog i regulatornog instrumenta usklađivanja obrazovnih politika te na kraju kako hrvatska obrazovna politika odgovara na tu inicijativu. Dakle prikazat ću jedan dio inicijalne faze povezivanja obrazovnih politika u Europi.

Započet ću s opisom širega političkog konteksta određenog Lisabonskim procesom. Nakon toga opisat ću *policy* prostor, proces i glavne aktere.

Pritom ću se služiti analizama koje polaze od problematiziranja europeizacije i važnosti *policy* mreža. U nastavku ću pokazati sam sadržaj EKO-a. Na kraju ću analizirati kako koncept kvalifikacijskog okvira postaje dio hrvatske obrazovne politike.

## Društvo znanja u Lisabonskom procesu

U dokumentima Europske komisije koji se odnose na obrazovanje i osposobljavanje do 2010. godine stoji konstatacija da je izrada EKO-a ključni prioritet Europske komisije (Commission, 2006). U kojem je kontekstu formuliran taj prioritet? U koji su politički proces smještene te obrazovne inicijative?

Važan problem na koji Europska unija želi odgovoriti jest kompetitivnost, tj. konkurentnost europskoga gospodarstva. Lisabonski proces, koji je započeo 2000. godine, ponuđen je kao odgovor na taj izazov. Europska unija nema zajedničku obrazovnu politiku i tijekom njezina razvoja teško se probijalo navođenje te politike u zajedničkim dokumentima. Izuzetak je strukovno obrazovanje i osposobljavanje. Člancima 126 i 127 Ugovora iz Maastrichta 1992. godine dovršen je inicijalni proces izgradnje pravnih osnova za uvođenje nacionalnih obrazovnih politika u sustav Europske unije. Nacionalne obrazovne politike i dalje su samostalne, ali se stvaraju pravne pretpostavke za zajedničku europsku potporu i koordinaciju djelovanja. Tijekom 90-ih godina jačala su nastojanja za osnaživanjem europskih aktivnosti u smjeru zajedničkog cilja: cjeloživotnog učenja. Lisabonska agenda nakon 2000. godine treba pomoći prijelazu s retorike prema implementaciji usklađenosti nacionalnih obrazovnih politika (Pépin, 2007: 127).

Ključni je termin tog procesa *društvo znanja*, koje najbolje oslikava potrebu za stalnim učenjem kako bi se održala gospodarska konkurentnost i osobni uspjeh svakoga građanina. Lisabonskim zaključcima postavljene su glavne zadaće europskih obrazovnih sustava: bolja (cjeloživotna) participacija u obrazovanju, veća ulaganja u obrazovanje, razvoj lokalnih centara za učenje, unapređenje novih temeljnih vještina i povećavanje transparentnosti kvalifikacija (Council, 2000: 8-10). Osnovni ciljevi usmjereni su na kompetitivnost gospodarstva i socijalnu koheziju, a za njihovo ostvarivanje važno je ulaganje u ljudski i socijalni kapital (Wößmann i

Schütz, 2006). Obrazovna dimenzija Lisabonskog procesa naročito je ojačala nakon Kokove evaluacije početnih rezultata i revizije ciljeva (Kok, 2004). Postavljeni su revidirani ciljevi, osnaženo je ulaganje u ljudski kapital (razvijanje cjeloživotnog učenja) i veće mogućnosti zapošljavanja (Europska komisija, 2006: 80).

Investiranje u ljudski kapital treba pomoći ekonomskom razvoju na dva načina. Prvo, ono dovodi do obrazovanja populacije, djeluje kao stvaratelj većeg broja znanstvenika i inovatora koji razvijaju nove tehnologije ili osiguravaju pouzdanu primjenu profitabilnih inovacija. Drugo, obrazovanje utječe na ekonomski rast širenjem bazičnog obrazovanja (osnovne pismenosti) koje omogućuje razumijevanje, uporabu te prijenos informacija. Društvo znanja trebalo bi odgovoriti europskim političkim izazovima koji se nalaze u promijenjenoj prirodi rada (za radnike i menadžere), demografskim promjenama (kao posljedicama starenja stanovništva i migracija), borbi za jednake mogućnosti i protiv isključenosti pojedinih skupina građana te u proširenju Europske unije novim članicama. Obrazovanje mora postati kvalitetnije i efikasnije, a transfer znanja djelotvorniji (Council, 2002).

U takvu okruženju promjene su stalne, a radna mjesta privremena. Radnici su u stalnom rizičnom području socijalne isključenosti (Beck, 2004: 147). Dugotrajna nezaposlenost važan je potencijalni generator isključenosti. Država svojim mjerama obrazovne politike nastoji privremenu nezaposlenost povezati s obrazovnim aktivnostima kako bi građani koji trenutno nemaju tražena znanja ponovno ušli na tržište rada. Dva su osnovna načina u strate-

giji fleksibilizacije. Prvi se odnosi na stalno obrazovanje radnika kako bi oni mogli odgovoriti novim, promjenjivim radnim zadaćama. Drugi se zasniva na smanjivanju troškova rada, dovođenju radne snage izvana te privremenom i povremenom zapošljavanju (Carnoy, 1999: 34-35). Prilagodljivost pojedinca znači zapošljivost, a glavno ponuđeno oruđe jest cjeloživotno učenje kako bi se zadržalo postojeće i lakše našlo novo radno mjesto. Tradicionalni oblik rada zasnovan na stalnoj zaposlenosti, jasno određenim zadacima zanimanja i doživotnom obrascu karijere polako nestaje. Sadašnji tehnološki trendovi potiču sve oblike fleksibilnosti novim ugovornim i organizacijskim uvjetima rada. Castells zaključuje da ta preobrazba unosi krizu u društvo te povećava rizike za pojedinca (Castells, 2000: 296-301).

Današnji europski odgovor tim izazovima definiran je Lisabonskim procesom, koji želi Europu izgraditi kao konkurentan gospodarski prostor koji će moći odgovoriti izazovima Japana i Sjedinjenih Američkih Država. Glavni potencijal vidi se u znanju koje bi radnici trebali steći različitim oblicima obrazovanja tijekom cijeloga života, čime osiguravaju svoj opstanak (Hasketh, 2003: 6). U takvu okruženju društva znanja, u kojem nije važno samo redovno obrazovanje i školovanje, nego je potrebno vrednovati informalno i neformalno stečena znanja razvijaju se nacionalni kvalifikacijski okviri kao sustavi reguliranja i olakšavanja komuniciranja u području stečenih kvalifikacija. Nacionalni kvalifikacijski okvir jest instrument za uspostavu sustava kvalifikacija stečenih u određenoj zemlji, kojim se daju osnove za jasnoću, pristupanje, prodornost, stjecanje i kvalitetu kvalifika-

cija, što treba koristiti osobnim i društvenim potrebama.

Kvalifikacijski okvir postao je globalni obrazovni fenomen, koji se iz Engleske, Škotske i Walesa najbrže proširio na Australiju, Novi Zeland, Južnu Afriku (Young, 2003: 224). Jedan od važnih razloga zašto se kvalifikacijski sustavi razvijaju prije u tim sustavima nego npr. u Njemačkoj ili Francuskoj jest u tome što su oni primarno usmjereni na ishode učenja definirane nacionalnim obrazovnim standardima, a ne toliko na institucionalne procedure samoga obrazovnog procesa. Uvođenje kvalifikacijskog okvira i u tim europskim zemljama pokazalo je da kvalifikacijski okvir utemeljen na ishodima učenja potiskuje važnost organizacijskih oblika institucija u kojima se provodi (Bouder, 2003: 348), a težište prebacuje na dokazane (bez obzira na to kako stečene) kompetencije potrebne za tržište rada. Taj su okvir neke europske države već izradile (Engleska, Škotska, Irska, Francuska), neke nemaju namjeru da ga izrade (Finska) ili su slabo zainteresirane za to (Italija), neke su započele studiozan pristup (Njemačka), a zemlje kandidati ili nove članice Europske unije pokazuju najveći entuzijazam u primjeni predloženih zajedničkih okvira (Coles, 2006).

### **Policy prostor, proces i akteri obrazovnih promjena**

Predloženi EKO zamišljen je kao metaokvir koji će omogućiti usporedbu nacionalnih kvalifikacija, prijenos, transparentnost i priznavanje kvalifikacija. Bit će prepoznatljivo što stoji iza pojedine kvalifikacije i povećat će se pokretljivost učenika i radnika na jedinstvenome gospodarskom prostoru (Council, 2004: 29).

Konkurentnost europskoga gospodarskog prostora utemeljena na znanju kao glavnom resursu pretpostavlja zajednički prostor za transfer znanja. Iako još nije formulirana jedinstvena obrazovna politika, ipak je na djelu proces povezivanja nacionalnih politika u europskome obrazovnom prostoru. Prostor *policy* procesa jest dakle europski obrazovni prostor. Njegovo je prvo obilježje *nestabilno okruženje* jer nema institucionalizirane zajedničke obrazovne politike, dogovaranje nacionalnih predstavnika nije uvijek uspješno, neka pitanja akteri ne mogu riješiti na svojoj razini odgovornosti (npr. priznavanje kvalifikacija na zajedničkom tržištu). Kao drugo obilježje valja spomenuti *više razina* na kojima se stvaraju obrazovne politike: europska, nacionalna, regionalna, lokalna razina. Treće su obilježje *promjenjivi okviri* jer proces uključuje države članice, a u nekim aktivnostima i kandidatkinje.

Na djelu je dakle *rekonfiguracija policy prostora*, što znači da se ne pokreću samo one inicijative koje pokrivaju cijeli prostor Europske unije, nego se razvijaju i specifični programi za umrežene gradove, bliske regije, međudržavne projekte i sl. (Lawn i Lingard, 2002: 305).

Uvođenje EKO-a može se analizirati kao element svojevrsne *europaizacije* u europskome obrazovnom prostoru. Europaizacija je fenomen koji je u prošlih petnaest godina predmet brojnih pristupa, tipologija i definiranja (Olsen, 2002; Lenshow, 2006; Grubiša, 2006).

U nedostatku jedinstvenog razumijevanja tog fenomena služit ću se onim dijelovima definicija, analiza i opisa koji pokazuju kako se stvaraju nadnacionalne institucije, kako se prožimaju posebne nacionalne politike i zajednič-

ka europska načela te, posebno, pod kojim se pretpostavkama i na koji način događaju promjene u specifičnim nacionalnim politikama.

Za ovaj su rad interesantna zajednička europska načela pomoću kojih politička dinamika EU-a postaje dio organizacijske logike politike na nacionalnoj razini. Pristup koji je razvio Ladrech govori o europaizaciji kao svojevrsnom inkrementalnom procesu koji uz organizacijsku adaptaciju, učenje i promjene omogućuje da politička dinamika Europske unije utječe na smjer i oblike nacionalnih politika (Ladrech, 2001: 3).

Zajednička europska politika nije moguća bez prožimanja s javnim politikama na nacionalnoj razini, što detaljno analiziraju Börzel i Risse (2000: 12). Promjene koje se događaju na području domaćih javnih politika sve su više podvrgnute europskom kreiranju javnih politika, tj. adaptacijskom pritisku koji zahtijeva odgovarajuće posredničke čimbenike i promjenu domaće politike.

Radaelli i Bulmer naglašavaju horizontalni transfer, konstrukciju, difuziju te institucionalizaciju pravila, procedura vezanih uz način rada, zajedničkih vjerovanja koja su prvo definirana u odlukama EU-a pa ugrađena u logiku domaćeg diskursa, identiteta i javnih politika (Bulmer i Radaelli, 2004).

Europska inicijativa ogleda se u stvaranju institucija, ali i u zajedničkim temeljnim vrijednostima, načinu života te političkim prioritetima. Europskoj uniji treba obrazovna potpora za razvijanje osjećaja pripadnosti i stvaranje emocionalne identifikacije među građanima Unije. Olsen upravo u tome vidi potencijale obrazovnih politika (Olsen, 2002: 13).

Za EKO su važne promjene u nacionalnim politikama, *udomljavanje* europskih načela. Adaptivni proces Olsen analizira kroz iskustveno učenje i kompetitivnu selekciju (Olsen, 2002). Učenje na vlastitom iskustvu sadržava sagledavanje rezultata ili djelovanja u domaćem okruženju i prilagođavanje specifičnom okruženju, pri čemu se mogu ili ignorirati ili respektirati domaće institucije te razvijati specifične forme djelovanja. Selekcija zahtijeva od organizacija i aktera da razvijaju svoje prednosti i poboljšavaju učinke kako bi preživjeli u kompetitivnom okruženju. U iskustvenom učenju institucije se mijenjaju na temelju iskustava i interpretacije promjena. Uspješne se institucije razvijaju, a neuspješne se izbjegavaju. Korisno iskustvo širi se i primjenjuje. Kod kompetitivne selekcije na nužne promjene reaguju institucije i akteri koji su već izgrađeni, pa njihovo preživljavanje i rast ovise o tome koliko su uspješni. Samo najuspješniji preživljavaju, ostali nestaju.

Radaelli domaće promjene sagledava kao rezultat dvaju različitih impulsa – pritiska i potencijalne upotrebljivosti. Za njega europeizacija nije uvijek konvergentan proces, nego je moguće divergentnu provedbu shvatiti kao dio specifičnog oblika provođenja zajedničkih nastojanja (Radaelli, 2000: 6). O istoj temi Andy Green piše da procesi ne teku uvijek paralelno, pa smo u obrazovanju svjedoci specifičnih kretanja u kojima dolazi do konvergentnosti načela i ciljeva obrazovnih politika i divergentnosti obrazovnih praksi (Green, 2002: 619). Ertl i Phillips to opisuju terminima konstantne napetosti između zahtjeva za europskom obrazovnom standardizacijom i otpora onih koji žele nastaviti ustaljenim, tradici-

onalnim putem (Ertl i Phillips, 2006: 78).

Domaće promjene mogu se sagledavati kao proces redistribucije resursa u kojem akteri na temelju racionalnog izbora nastoje ostvariti najveću korist. S druge strane, domaće se promjene mogu promatrati kao proces socijalizacije i učenja. Börzel i Risse opisuju normativne poduzetnike (*norm entrepreneurs*) koji su primarno usmjereni na uvjeravanje aktera da redefiniraju interese i služe se njima u procesu socijalnog učenja (Börzel i Risse, 2000: 2). Dvije su osnovne skupine normativnih poduzetnika koji promoviraju određene ideje: *epistemičke zajednice i zagovaračke mreže*. O opisu mreža detaljnije ćemo govoriti kasnije. Börzel i Risse naznačili su tri razine domaćih promjena: apsorpcija (inkorporiranje bez velikih domaćih promjena), akomodacija (nove politike i institucije uz umjerene promjene), transformacija (temeljita promjena postojećih javnih politika, procesa i institucija) (Börzel i Risse, 2000: 10).

Knill i Lehmkuhl više su pažnje posvetili institucionalnom objašnjenju i ocjeni prilagodbe (*“goodness of fit”*). Radi se o pojmu posuđenom iz određena standardne devijacije koji prosuđuje diskrepanciju između promatranih vrijednosti i vrijednosti koje su očekivane pod danim okolnostima. Ako su izazovi adaptacije mali, onda se često zanemaruju. Ako su preveliki, javlja se otpor adaptaciji. Najuspješnija je prilagodba kad se zahtjevi EU-a provode bez značajnijeg mijenjanja osnovne institucionalne strukture (Knill i Lehmkuhl, 1999).

Kako proces europeizacije izgleda u određenoj obrazovnoj politici, pokazuje Heiko Walkenhorst u tekstu o europeizaciji njemačkoga obrazovnog

sustava. Navodi da je razlog zadržavanja obrazovne politike u nacionalnim granicama važnost obrazovnog sustava kao političkog instrumenta. Njime se može utjecati na percepciju političke prošlosti, na procese na tržištu rada, a značajno se može utjecati i na oblikovanje socijalnih elita. Obrazovanje je važno kao instrument sustava socijalnog blagostanja, važno je za oblikovanje politika identiteta i prijenos političke kulture, a sve to država želi kontrolirati. Zato nacionalne politike ne ispuštaju obrazovni sustav iz ruku (Walkenhorst, 2005: 470). Zbog specifičnosti obrazovne politike i navedenih razloga Walkenhorst se opredijelio za Dysonovo i Goetzovo određenje i minimalistički pristup, prema kojem se europeizacija promatra kao mjera u kojoj su direktni ili indirektni efekti europske integracije važni za kontinuitet ili promjene na domaćoj razini.

Može se zaključiti da su sadašnje europske obrazovne inicijative postale dio procesa u okviru kojeg se u nacionalnom *policy* prostoru izgrađuju temelji zajedničke europske politike na osnovi usklađivanja različitih nacionalnih politika. Riječ je o promjenama kojima su *policy* procesi na razini Europske unije preoblikovali nacionalni kontekst stvaranja javnih politika. Na djelu je *domestifikacija*, *udomljavanje* načela europskih politika i istovremeno stvaranje elemenata zajedničkih politika na temelju usklađivanja različitih obrazovnih iskustava i pristupa. Naglašenija je horizontalna dimenzija komunikacije, a obrazovanje je u dvostrukoj ulozi: predmeta, problema, ali istovremeno i pretpostavke nacionalne ili europske politike preko izgradnje identiteta i kulturnih pretpostavki političkog djelovanja.

U obrazovnoj politici još nema izgrađenih zajedničkih europskih struktura (političkih, pravnih, socijalnih), nema formaliziranih interakcija u rješavanju problema. No inicijative koje se pokreću (pa i EKO) nužno za sobom povlače stvaranje infrastrukture koja će to provoditi.

Osim na temelju tih elemenata, koji su temeljito opisani u literaturi, europeizacija se može odrediti kao *modernizacija* sustava, kao dio tranzicijskog procesa koji uključuje modernizaciju obrazovnog sustava. Taj je aspekt na različit način interesantan starim i novim (ili budućim) članicama.

Kod novih članica taj se proces može promatrati kao potpora modernizaciji, tj. kao potpora izgradnji suvremenoga obrazovnog sustava koji će zamijeniti pseudomoderni socijalistički sustav (u bivšim zemljama Istočne Europe) ili ojačati moderni sekularni naspram tradicionalnoga islamskog pristupa (npr. u Turskoj) (Sozen i Shaw, 2003). Na taj je način europeizacija kao modernizacija prisutna u državama kandidatkinjama i novim članicama, koje europsko povezivanje koriste za zakašnjelu modernizaciju (ili post-socijalističku modernizaciju onog što se također zvalo modernizacijom) i dovršetak tranzicije. Kandidatkinje još ne participiraju u formalnom procesu donošenja odluka i nemaju mogućnost punopravnog sudjelovanja u oblikovanju zajedničkih europskih odluka, ali su te odluke i usmjerenja dio nacionalnih politika koje su pak dio modernizacijskih nastojanja.

Modernizacija se provodi i u ostalim europskim i industrijski razvijenim zemljama, ali kao odgovor na promjene socijalnih i ekonomskih okolnosti, kao potreba da se na drugačiji način riješi

alokacija obrazovnih resursa, kao motivacija svih obrazovnih dionika za bolje obrazovne rezultate i ukupno nastojanje da obrazovni sustavi osiguraju ekonomski rast i socijalnu koheziju (Hywel, 2005).

Koji su *ključni akteri* sudjelovali u iniciranju rasprave o EKO-u? To su prije svega “nacionalne i regionalne vlasti” (38 država, pokrajina i regija), pri čemu su interesantne specifičnosti pojedinih zemalja. Umjesto jedinstvenoga belgijskog prijedloga primjedbe su poslale valonska i flamanska zajednica, zasebno su se pojavili švicarski kantoni, Škotska i Wales imali su posebne priloge, ali s druge strane Njemačka, koja ima pokrajinske obrazovne politike, pojavljuje se kao jedan predlagatelj. Nadalje, pojavljuje se 9 socijalnih partnera (npr. Europska sindikalna konfederacija, Europska asocijacija obrtnika, malih i srednjih poduzetnika itd.), 27 predstavnika sektorskih organizacija (arhitekti, metalurzi, poljoprivrednici itd.), 13 predstavnika europskih nevladinih organizacija u obrazovanju i osposobljavanju, (npr. Europska asocijacija za obrazovanje odraslih), 12 predlagatelja iz ustanova za obrazovanje i osposobljavanje te 16 ostalih predlagatelja (npr. talijanski visokoškolski sektor, nekoliko nacionalnih službi koje se bave kvalifikacijskim okvirima) (EQF, 2006).

Osim tih, najvećim dijelom nacionalnih aktera, ključnu ulogu ima Europska komisija, Europsko vijeće te njegova radna tijela koja pripremaju konačne prijedloge za Europski parlament. Za stručnu osnovu i provedbu obrazovne politike posebno su važni Europska zaklada za stručnu izobrazbu – *European Training Foundation* (ETF) i Europski centar za razvoj strukovne izobrazbe – *European Centre for*

*the Development of Vocational Training* (CEDEFOP). ETF osnovalo je Vijeće 1990. godine radi podrške reformama strukovne izobrazbe u zemljama partnerima u sklopu programa EU-a te radi prijenosa iskustva EU-a u području izobrazbe i osnivanja tržišta rada u trećim zemljama. Zaklada pomaže u razvoju profesionalnih znanja i vještina te potiče poboljšanje uvjeta života i sudjelovanje u demokratskim procesima, uz poštovanje ljudskih prava i kulturne raznolikosti. Naročitu pažnju posvećuje konkurentnosti, zapošljavanju i pokretljivosti u suvremenim gospodarstvima (ETF, 2006). CEDEFOP je osnovan 1975. godine s namjerom da bude savjetodavno tijelo i da pomaže Komisiji, državama članicama, institucijama EU-a i drugim organizacijama s kojima surađuje kako bi na osnovi njegovih istraživanja i podataka kompetentno odlučivale o politikama strukovnog osposobljavanja. Centar izrađuje studije i izvješća o pitanjima strukovne izobrazbe, npr. o kvaliteti, transparentnosti i akreditaciji neformalnog učenja, trendovima u sektorima, novim kvalifikacijama, financiranju i sl. Centar svake godine podnosi Europskom parlamentu izvješće o svojim aktivnostima i provedbi plana za prethodnu godinu (CEDEFOP, 2007).

Ti su dionici povezani u specifične mreže. Organizacije koje iskazuju jasne interese u provedbi te inicijative dobrim dijelom tvore različite oblike *policy* mreža. Analizirajući proces europeizacije u Velikoj Britaniji 90-ih godina, Rhodes zaključuje da se u procesu “europeizacije svega” sadržaj države ispražnjava, a važnu ulogu preuzimaju mreže (Rhodes, 1994: 142).

*Ključni dionici* na koje se računa u provedbi te inicijative stručnjaci su koji

tvore svojevrsnu *epistemičku zajednicu*. Prema Haasovoj definiciji, epistemička je zajednica mreža eksperata u određenom području koje je relevantno za *policy* proces. Sudjeluju u zajedničkom *policy* procesu, a mogu dolaziti iz različitih profesionalnih područja. Zajednička im je vjera u specifične istine, interno definirani kriteriji evaluacije te načini razmišljanja i diskurzivne prakse. Epistemičke su zajednice transmisijske poveznice preko koje se nova znanja razvijaju i prenose političarima (Haas, 2004: 587).

Za ovu je analizu važna epistemička zajednica koju čine članovi nacionalnih i zajedničkih, europskih ekspertnih skupina koji su, prema europskim dokumentima, ključni u izradi *zajedničkih deskriptora*, tj. opisa svake pojedine razine kvalifikacija (Commission, 2006: 7). Izradom nacionalnih i zajedničkih deskriptora provest će se koncepcija nacionalnih kvalifikacijskih okvira i EKO-a jer će opisi biti ujednačeni (ne identični) i usporedivi. Dakle njihov je utjecaj dvosmjernan: utječu na zajedničku europsku politiku i na nacionalnu obrazovnu politiku. U toj interakciji nacionalnih obrazovnih politika i zajedničkih europskih obrazovnih odrednica eksperti često "posuđuju" gotova rješenja ili vrše jednostavan transfer obrazovnih modula ili *policy* instrumenata, pa je potencijalna snaga europskih ekspertnih inicijativa snažnija od lokalne ekspertne osnove. Iza njih stoje primjeri dobre prakse (kao rezultat iskustvenog učenja i kompetitivne selekcije) i europski fondovi.

To što mreža eksperata i savjetnika prenosi gotove module obrazovne politike iz zemlje u zemlju, nije moguće jednostrano osuditi ili prihvatiti. Taj proces, s jedne strane, omogućuje obra-

zovnim sustavima da jednostavno dosegnu razinu koju isključivo domaćim snagama ne bi mogli doseći (Peterson i Bomberg, 2000). S druge strane, to može dovesti do neosmišljenoga mehaničkog prijenosa gotovih i neupotrebljivih modula (Steiner-Khamsi, 2002). Uspješnost transfera ovisi o prilagođenosti lokalnom okruženju, tradiciji i iskustvu, ali i učenju na greškama.

I na primjeru te mreže vidljivo je da se radi o kontinuumu između idealnih tipova, tj. između problemskih mreža (s fluktuirajućim kontaktima, nehijerarhijski organiziranima s latentnim konfliktima) i *policy* zajednice (gdje dominiraju profesionalni interesi, čvršći kontakti i povezanost članstva, koje dijeli zajedničke vrijednosti i hijerarhijski je organizirano). Tanja Börzel uočava da je Rhodes, kao jedan od autora tog koncepta, uglavnom bio usredotočen na mreže unutar državnih i međudržavnih struktura (Rhodes, 1996; Börzel, 1997: 5), što su drugi autori proširili na odnose države i poslovnog sektora, a općenitiji pristup upućivao bi na odnos homogenih i heterogenih mreža (prema tome kako se artikuliraju interesi).

Unutrašnja organizacija tih ekspertnih zajednica na određeni način odstupa od idealnog tipa epistemičke zajednice: nije sasvim hijerarhijski organizirana, kontakti ovise o dinamici *policy* procesa i projektnim fazama, a interesi nisu samo profesionalni jer se radi o specifičnome ekspertnom poduzetništvu.

Na razini ove analize naglasak je na opisu mreže, ali valja upozoriti da mreže mogu biti čimbenici koji su nefunkcionalni u procesu promjena, koji ne koriste otporu dominantnim centrima moći i mrežama koje oni stvaraju. Funkcionalne su tek u dominantnom



diskursu. Treba podsjetiti na Foucaultovo upozorenje da postoje procedure za kontrolu diskursa. Riječ je o tome da se nametne stanoviti broj pravila, tako da se dostupnost diskursa ne dopusti baš svakom. Istina je vezana za sustave moći koji je proizvode i podržavaju te za učinke moći (Foucault, 1994: 182). A upravo se u tom međuprostoru pojavljuju epistemičke zajednice. Haas upozorava na problematičan odnos znanstvene zajednice u provođenju javne politike. Upozorava da su znanstvenici dio širega kulturnog diskursa i okoline iz koje dolaze i zato im nedostaje očekivana autonomija i neovisnost iako toga možda nisu svjesni. Znanost je politizirana u paradoksalnom smislu, naime ona je političarima potrebna tek uvjetno: oni ne trebaju znanost, nego potvrdu i znanstveno uporište za odluke koje su već donijeli (Haas, 2004: 571).

Nakon opisa *policy* prostora, obilježja europeizacije, aktera i mreža treba spomenuti i metode koje se upotrebljavaju u provođenju te obrazovne inicijative. Osnovna metoda koja se upotrebljava u provođenju ideje kvalifikacijskog okvira kao dijela povezivanja obrazovnih politika jest *otvorena metoda koordinacije* (OMK). Ona je definirana kao sredstvo širenja najboljih iskustava i postizanja većeg stupnja približavanja glavnim ciljevima Europske unije. Radi se o potpuno decentraliziranom pristupu koji se koristi raznim oblicima partnerstva i koji je stvoren kako bi se zemljama članicama pomoglo da postupno razviju vlastitu politiku (Council, 2000: 11).

OMK uvodi instrumente kao što su indikatori, kriteriji te komparativne metode za najbolja iskustva, povremeno praćenje, evaluaciju i međusobnu reevaluaciju u procesu učenja jednih

od drugih. Dominantan koncept ekonomske kompetitivnosti prikazan je kao odlučujući za obrazovne politike u Europskoj uniji, s jakim naglaskom na upotrebi obrazovnih indikatora, kontroli kvalitete i *benchmarkingu* (Ertl, 2006: 17-20).

U nedostatku jedinstvene europske obrazovne politike koriste se mogućnosti OMK kako bi se povezale nacionalne obrazovne politike i napravile transparentne razine strukovnih kvalifikacija. Ključni su izlazni učinci obrazovanja, koje tržište rada može pouzdano prepoznati i time olakšati mobilnost radnika, njihovu prilagodljivost brzim tehnološkim promjenama i neočekivanim situacijama. Åse Gornitzka upravo OMK prepoznaje kao glavno pogonsko sredstvo institucionalizacije zajedničke obrazovne politike (Gornitzka, 2006: 51), čemu pomaže dosljednije planiranje aktivnosti institucija EU-a u području obrazovanja te uporaba indikatora koji prate uspješnost provedbe razvojnih strategija. Ta metoda uvodi i posebne elemente većega građanskog utjecaja jer se otvaraju mogućnosti sudjelovanja nevladinih organizacija u obrazovnim promjenama (Gornitzka, 2006: 49).

Radaelli ne dijeli takav optimizam kad je riječ o doprinosu OMK efikasnijim javnim politikama. Upozorava da OMK ne rješava problem jer rješenje ovisi (prije svega) o želji i ukupnoj spremnosti domaćih aktera te o tome koliko su resursa voljni koristiti od onoga što im OMK pruža. Prema njemu, *benchmarking* previše je orijentiran na mikrorazinu i zanemaruje holistički pristup javnim politikama. Usmjeren je, prije svega, na imitaciju i adaptaciju, a nedostaje kompetitivnosti, pa čak i učenja na vlastitim ili tuđim

pogreškama (Radaelli, 2003: 47). Povećanje produktivnosti, povećanje zaposlenosti i socijalna kohezija u uvjetima “deliberativne poliarhije”, kako Sabel i Zeitin nazivaju OMK, ne daju odgovarajuće rezultate (Zängle, 2004). Je li problem u nekonzistentnosti ciljeva ili u neprikladnosti instrumenata za njihovo ostvarivanje?

### **Kakav se odgovor nudi prijedlogom kvalifikacijskog okvira?**

U dosadašnjem dijelu rada prikazao sam politički kontekst uvođenja EKO-a, obilježja *policy* prostora, procesa i aktera njegove provedbe. U nastavku ću navesti osnovne elemente same obrazovne inicijative.

U kontekstu europeizacije obrazovnih politika pojavljuje se EKO koji se nadovezuje na Bolonjski proces usmjeren na visoko obrazovanje i Kopenhagenski proces koji se bavi strukovnim obrazovanjem. Njegova je ključna svrha da se svi ishodi učenja ispravno vrednuju i koriste kako bi se u čitavoj Europi jasnije razumjelo što su učenici i studenti naučili i kakve to vrijednosti ima na tržištu rada. Učenjem pojedinci stječu kompetencije koje su standardizirane, pri čemu standard znači dogovorenu normu. Obrazovni standardi opisuju ciljeve učenja u smislu kompetencija koje treba postići za određenu aktivnost u zanimanju te način kako će se to provjeravati.

Kako bi radnici bili pokretljivi, a njihove mogućnosti lakše prepoznate, važno je standardizirati znanje. Nestandardizirana su znanja važna, ali trebaju proći proces standardizacije kako bi se lakše identificirala i uklopila u tržište rada. Na taj način radna snaga prolazi proces standardizacije kao i

drugi faktori proizvodnje (David i Foray, 2003: 26).

Jedinstvenome europskom gospodarskom prostoru potrebna je mobilna radna snaga s usporedivim znanjima. Nedostatak jedinstvene europske obrazovne politike tu bi se mogao činiti kao zapreka, pa se traže poveznice koje bi u uvjetima posebnih nacionalnih obrazovnih politika mogle riješiti ujednačenu prepoznatljivost stečenih kompetencija.

Iako predloženi EKO, bar deklarativno, nema namjeru zamijeniti ili izjednačavati postojeće nacionalne kvalifikacijske okvire niti opisivati konkretne kvalifikacije, nacionalna ministarstva pokazuju otpor procesu standardizacije koji bi trebao uspoređivati i pratiti njihove obrazovne sustave. Obrazovne politike još se uvijek doživljavaju kao važan dio nacionalne politike, tradicije i identiteta koji se ne može jednostavno unificirati.

Kvalifikacija daje službeno priznanje vrijednosti na tržištu rada i u daljnjem obrazovanju i osposobljavanju te formalni izraz strukovnih i profesionalnih sposobnosti zaposlenika. Kvalifikacijski je okvir instrument za stalni razvoj i klasifikaciju dostignutih kvalifikacija sukladno skupu kriterija za sve postignute razine učenja. Kako je čitav proces obrazovanja usmjeren na tržišno upotrebljive ishode učenja, on treba pojedincu omogućiti da se na tržištu rada sam pobrine za sebe. To može samo pod pretpostavkom da ima potrebna znanja, vještine, tj. kompetencije koje poslodavci mogu pouzdano prepoznati. Kompetencije su termin s mnogobrojnim značenjima, preuzet iz psihološke i antropološke literature, a najveći poticaji njihovu istraživanju i uporabi danas dolaze iz poslovnog svi-

jeta, od poslodavaca (Goody, 1999: 7). Kompetencija općenito označava sposobnost djelovanja u određenoj sredini (Rychen, 2000: 3). Ona označava pomak od znanja o nekim tehničkim i tehnološkim aspektima važnim za neka područja k sposobnosti primjene znanja i vještina u radnim kontekstima.

Europska je komisija odredila ključne kompetencije koje predstavljaju prenosiv, multifunkcionalan sklop znanja, vještina i stavova koje bi svi pojedinci trebali imati za svoje osobno ispunjenje i razvoj, inkluziju i zapošljavanje. Oni se stječu cijeloga života kao dio cjeloživotnog učenja. Ključne kompetencije obuhvaćaju ljudski, socijalni i kulturni kapital, a prema Europskoj komisiji trenutno su opisane kao: komuniciranje na materinjem i stranom jeziku, matematička pismenost i kompetencije iz znanosti i tehnologije, digitalna kompetencija, sposobnost učenja, međuljudske, interkulturene te socijalne građanske kompetencije, poduzetništvo, kulturalno izražavanje (Commission, 2005a: 13). Rezultati učenja ključni su dio kvalifikacija. Na temelju prethodnih istraživanja napravljena je hijerarhija obrazovnih razina. Kriteriji za razvrstavanje na razine rezultati su učenja koji se očekuju od svake kvalifikacijske razine, od obaveznog obrazovanja do najviših razina specijalizacije. Predložen je sustav od 8 razina, od 1. razine (na kojoj kvalifikacije potvrđuju osnovno opće znanje i vještine te sposobnost poduzimanja jednostavnih zadataka u poznatom okruženju) do 8. razine (koja potvrđuje sustavno vladanje vrlo specijaliziranim područjem znanja te sposobnosti kritičke analize, vrednovanja i sinteze novih i složenih predodžaba, potvrđuje sposobnost zamisljanja, primjene i prilagodbe znatnih

istraživačkih postupaka) (Commission, 2005: 39). To znači da se nacionalna razina treba identificirati s odgovarajućom europskom razinom kako bi bila usporediva s ishodima drugih obrazovnih sustava.

Eksperti trebaju opisati ishode u nacionalnim kvalifikacijskim okvirima i omogućiti da se iz tih ishoda može jednoznačno zaključiti kojem stupnju EKO-a odgovara pojedina nacionalna razina. Tako će različite nacionalne razine biti prepoznatljive i razumljive u čitavome europskom prostoru preko ujednačenih deskriptora za određivanje razina. Iz toga je vidljivo da težina provedbe EKO-a podjednako leži na razini europskog usklađivanja i u izgradnji nacionalnoga kvalifikacijskog okvira. Bez izgrađenih nacionalnih kvalifikacijskih okvira nema smisla ni zajednički europski nad-okvir. Zbog toga su i predložene razine europskog okvira poslužile u raspravi o inicijativi i obuhvaćaju opis onog što je posebno kod svake kvalifikacijske razine, a države određuju svoje razine, pojedinsti programa, učenja i strukture. Razina kvalifikacije određuje se prema znanjima, vještinama i kompetencijama.

### **Kako se koncept kvalifikacijskog okvira provodi u Hrvatskoj?**

U nastavku ću opisati udomljavanje ideje kvalifikacijskog okvira kroz hrvatsku obrazovnu politiku.

Inicijativa za izradu Hrvatskoga nacionalnog kvalifikacijskog okvira i povezivanje s EKO-om došla je iz vanjskog okruženja – preko predpristupnih pregovora, uključivanja u europske projekte visokog i strukovnog obrazovanja. Ogleda se u prihvaćanju prvih prijedloga kao prihvatljivih rješenja i

skromnom sudjelovanju u inicijalnoj raspravi o prijedlogu ideje kvalifikacijskog okvira. Hrvatska je sudjelovala u procesu konzultacija – ali bez primjedbi i značajnih prijedloga.

Taj proces se može opisati kao svojevrsna *europaizacija obrazovne politike*:

- kao modernizacija, tj. iskorištavanje te inicijative da se uvedu standardi primjereni suvremenome tehnološkom razvoju, promjenama u obimu i karakteru pismenosti, promjenama u komunikacijskom prostoru uz promjene političkog konteksta u kojem se obrazovna reforma provodi;
- kao povezivanje s europskim inicijativama koje postaju dio nacionalnog *policy* procesa kao dijela zajedničkoga europskog *policy* rječnika, prijenos dobrih praksi, uspoređivanje s drugim europskim zemljama.

U ovom trenutku to ne isključuje reformu obrazovne politike kao dijela globalnog procesa i iskorištavanja izvaneuropskih iskustava (prije svega japanskih, američkih, izraelskih, koje aktualni ministar rado i često spominje).

U Hrvatskoj je europaizacija obrazovne politike prihvaćena kao istoznačnica modernizacije. To je izričitiše prisutno u stručnoj raspravi od sredine 90-ih, npr. u tematskom broju časopisa “Društvena istraživanja” iz 1996. (Mijatović, 1996; Pastuović, 1996), na konferenciji 2003. o društvu znanja kao izazovu za nove članice Europske unije (Krbec, 2003), u raspravi o europaizaciji obrazovanja u organizaciji Foruma za slobodu odgoja iz 2005. (FSO, 2005).

Ivan Rogić usredotočuje se na visoko školstvo i promatra ga u kontekstu četvrte modernizacije. Tu moderniza-

ciju obilježava “naivno/cinično izjednačivanje normativne modernizacije u upravljačkom sektoru, zadano ‘odozgo’, s nekoliko međunarodnih adresa kojima se Hrvatska teži približiti” (Rogić, 2003: 17). Hrvatsku modernizaciju karakterizira odsutnost subjekta u ključnim sektorima modernizacije (industrijalizacija, urbanizacija, scijentizacija). Savez za modernizaciju trebao bi uključivati državu, korporacijski sektor, financijski sektor, znanost te sektor zaštite ugroženih socijalnih skupina, prirode i dr. (Rogić, 2003: 22).

Izričito se spominje europaizacija kao modernizacija u strateškom dokumentu Vlade RH iz 2002. o razvoju obrazovanja u 21. stoljeću (Bijeli dokument, 2001). U drugim dokumentima obrazovne politike europski pristup shvaćen je kao otklon od prijašnjega tradicionalnog školskog pristupa koji nije primjeren suvremenom društvu (tehnologiji, tržištu rada, strukturi stanovništva).

Ono što je u takvu opisu europaizacije uočljivo manja je zaokupljenost vlastitim iskustvima. Deklarativno se poziva na hrvatsku tradiciju, npr. u Polaznim osnovama za izgradnju hrvatskoga nacionalnog kvalifikacijskog okvira (Polazne, 2006) Međutim stručne rasprave uglavnom su usmjerene na iskustva drugih zemalja i na teorijske postavke obrazovnih reformi, primjene teorije kurikuluma i sl. Uočljiv je nedostatak procjene učinaka nekoliko posljednjih reformi. U konačnoj verziji Projekta (prošireni Bijeli dokument) tek se uzgredno spominju dvije prošlostoljetne reforme. U dokumentu piše da su “Nakon Drugog svjetskoga rata (1945.–1990.) provedene dvije reforme školstva. Između 1952. i 1958. godine radi se na organiziranju osnovnog

osmogodišnjeg obveznog školstva. Tada utemeljena osnovna osmogodišnja škola u osnovi je školskog sustava do danas. Druga reforma, često nazivana 'socijalističkim samoupravnim preobražajem', započela je nakon sedamdesetih godina. Ta reforma nije vidljive zadirala u dotadašnji sustav osnovnog obveznog školovanja, ali je uvela promjene u srednje školstvo." (Projekt, 2002: 33).

Koje se pouke za buduće reforme mogu izvući iz nastojanja tadašnjeg reformatora Stipe Šuvara da škola odgovori suvremenim potrebama tvornice? Kakve je posljedice ostavio tadašnji pokušaj modernizacije? Kakva su iskustva kasnijeg transfera dualnog sustava u strukovnom obrazovanju? Nadalje, koje se promjene događaju početkom 90-ih kada dolazi do znatnijeg zaostajanja sustava obrazovanja odraslih? Koje su posljedice institucionalnih promjena u ministarstvima obrazovanja i pripadajućim zavodima (npr. posljedice ukidanja Zavoda za školstvo 1994. i njegova ponovnog osnivanja za četiri godine)? Vjerujemo da bi odgovori na ta pitanja pomogli određivanju nasljeđa, pogrešaka ili iskustava upotrebljivih u predstojećim promjenama.

Oblik retrospektivne europeizacije kao povratak u europsku zajednicu sa zajedničkim, pretežito tradicijskim kulturnim i političkim nasljeđem Europe (Grubiša, 2006: 133) može se tek djelomično upotrijebiti u ovom primjeru obrazovne politike jer je ona tek uvjetno europska (inicijative i razlozi iz daleko su raznolikijih izvora), a općenit nedostatak retrospekcije njezin je bitan nedostatak. Podjednako nedostaje osvrt na vlastitu tradiciju i kritičko čitanje europskih iskustava. Promjene u obrazovnom sustavu legitimiraju se

modernizacijom i transferom dobrih međunarodnih praksi, pri čemu se zaboravlja domaća obrazovna tradicija (Rosandić, 2007).

Analizirajući regionalne razlike u provedbi europeizacije, Goetz upozorava da su zemlje Srednje i Istočne Europe europeizaciju doživjele kao priliku za transfer gotovih rješenja bez izrazitih zahtjeva za kreiranjem zajedničke politike, bez želje za dubljom europeizacijom i sustavnijom adaptacijom, ostajući na onome što se dobiva već samim ulaskom u Europsku uniju (Goetz, 2006: 13). Sporija modernizacija od očekivane rezultat je komunističkog nasljeđa, nedostatnih resursa (ljudskih, financijskih, organizacijskih), čestih kadrovskih promjena, konflikata s neodgovarajućim vanjskim savjetima, vremenskog procjepa između formalnih organizacijskih promjena i promjene vrijednosti, normi (Goetz, 2001: 1039). Specifičnost procesa europeizacije u području Srednje i Istočne Europe jest i u tome što je ona ograničena difuzijom utjecaja te određena načinom kako EU funkcionira (različiti organi i tijela EU-a šalju različite poruke i signale) (Grabbe, 2001: 1026). Određena je, također, interakcijom s ostalim procesima promjene, pri čemu europeizacija često nije jedina ni glavna poluga promjena.

U procesu definiranja EKO-a Hrvatska je prisutna od samog početka, od pokretanja inicijative. Doduše, hrvatski prilozi nisu otvarali dileme ili postavljali načelna pitanja kao što je to činila većina ostalih nacionalnih priloга. Inicijativa za nacionalni okvir poduprta je zajedničkom predpristupnom strategijom i reformama u području znanosti i obrazovanja (Nacionalni, 2005: 579). To se prije svega odnosi na

Bolonjski proces i promjene u visokom obrazovanju te na Kopenhaški proces i promjene u strukovnom obrazovanju. Inicijativa je institucionalno ugrađena u Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa formiranjem radne skupine za kvalifikacijske okvire te kroz povezivanje provedbe Bolonjskog procesa i programa CARDS 2002, koji je provodila Agencija za strukovno obrazovanje uz vanjske eksperte. Te aktivnosti nisu bile jasno povezane niti su sudionici pojedinih skupina bili umreženi u provođenju zajedničkih zadataka (Žiljak, 2007).

Osnovni je dokument za provedbu tog procesa Prijedlog Polaznih osnova Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira koji je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa predstavilo krajem 2006. godine (Polazne, 2006). Njime je nacionalni okvir predstavljen kao bitan uvjet za uređenje sustava cjeloživotnoga obrazovanja, koje čini okosnicu društva utemeljenoga na znanju. Poziva se na hrvatsku obrazovnu tradiciju (koju ne definira), sadašnje stanje i razvoj društva, potrebe gospodarstva, pojedinca i društva u cjelini, odrednice EKO-a i međunarodne propise koje je prihvatila Republika Hrvatska. U dokumentu je naglasak na obrazovnoj strukturi i vezi kvalifikacijskih razina s obrazovnim razinama. U prvom je prijedlogu zanemaren aspekt tržišta rada i socijalne kohezije, a naglasak je na tehničkoj promjeni razina i kvalifikacija kao reformskom procesu obrazovnog sektora.

Priprema tog prijedloga tekla je kao zajednički projekt s ETF-om. Njihovi eksperti pomažu definirati osnovne ciljeve, potiču domaće suradnike i razmjenu dobrih praksi u provedbi ideja. Njihova je namjera poticati partnere u Jugoistočnoj Europi kako bi ste-

kli iskustvo i alate za stvaranje vlastitih obrazovnih inicijativa koje bi bile na istoj liniji s europskim trendovima. Iz toga je vidljiva njihova percepcija *policy* prostora (ne samo obrazovnog nego i prostora budućega zajedničkog tržišta rada), aktera (lokalnih i međunarodnih), inicijative za *policy* proces (lokalne inicijative na tragu europskih trendova) (Mc Bride, 2005).

Izgradnja nacionalnoga kvalifikacijskog okvira kao bitne pretpostavke provedivosti europskoga kvalifikacijskog okvira u našem je slučaju istoznačna s procesom europeizacije gdje su prisutni elementi horizontalne povezanosti (razmjena iskustava, transfer prijedloga), anticipiranje razvoja europskih prijedloga i iskorištavanje europskih inicijativa za promjene u domaćem obrazovnom sustavu. Uz europsku dimenziju prisutne su i izvaneuropske preferencije *policy* aktera prema nekim drugim obrazovnim sustavima, čija iskustva drži uspješnima i primjenjivima.

Za primjenu ideje kvalifikacijskog okvira izuzetno je važna i participacija u različitim nadnacionalnim *epistemičkim* zajednicama koje čine npr. eksperti za izradu deskriptora, strukovni modernizatori, andragozi, sveučilišni reformatori te u *interesnim* skupinama kao što je npr. skupina obrtničkih predstavnika koji usko surađuju s njemačkim obrtničkim komorama. Te se mreže upotrebljavaju kao izvor informacija i stjecanja znanja, pomoć u oblikovanju prijedloga. U fazi definiranja i postavljanja problema mogu se upotrijebiti kao argument važnosti i osobne promocije u lokalnoj strukovnoj zajednici (pripadnost europskoj strukovnoj mreži kao dokaz osobne sposobnosti). Pripadnost tim skupinama olak-

šava upoznavanje aktualne usklađene metodologije izrade kvalifikacijskih okvira, elemenata opisa ishoda učenja (deskriptora), usklađivanja nižih i viših kvalifikacijskih razina. Stvaraju se neformalne veze, izgrađuje usklađena terminologija i usvajaju vrijednosti na kojima počivaju promjene, unutar zajednice procjenjuje se uspješnost na temelju definiranih kriterija, implementacije prijedloga, razvoj novih projekata, publiciranje rezultata.

U situaciji kada su smanjene lokalne inicijative, a partnersko povezivanje države, gospodarstva i sindikata na reformi nije previše efikasno – osobno sudjelovanje u *policy* mrežama od posebne je važnosti. Oni pak koji daju značenje samim promjenama i predlažu njihov smisao kroz svoj rad stječu vjeru u specifične reformske istine, prihvaćaju interno definirane kriterije uspješnosti, specifičan rječnik, način razmišljanja i diskurzivne prakse – oni su dionici ključni za provedbu same inicijative.

Moglo bi se zaključiti da je za proces izrade kvalifikacijskih okvira važnija međunarodna povezanost i utjecaj transnacionalnih *policy* skupina nego nacionalnih dionika.

Zašto? Budući koncept nacionalnog okvira nije nametnut kao gotovo rješenje, nego bismo odgovore trebali potražiti u sposobnosti domaćih aktera i njihovih odnosa.

Temeljno polazište obrazovne reforme jest konkurentnost i fleksibilnost obrazovanja, što bi se postiglo izgradnjom partnerstva između države, obrazovnih i znanstvenih ustanova te gospodarstva. Darko Polšek tvrdi da je suradnja gospodarstva i visokoga školstva slaba, a državna uprava nije u stanju odgovoriti svojim zadaćama

(Polšek, 2004: 271, 275). Kao osnovne probleme koji opterećuju integraciju u europski prostor visokoga školstva navodi loša institucionalna rješenja, financijsku neracionalnost te nedovoljnu mobilnost studenata i nastavnika.

Predrag Bejaković upozorava da se suvremena fleksibilnost teško može inicirati iz domaćega obrazovnog sustava koji je vođen ponudom (*supply-driven*), a ne potražnjom (*demand-driven*). Neprimjerenim strategijama poučavanja, nedovoljnim korištenjem suvremenih tehnoloških mogućnosti, neprovedenom decentralizacijom upravljanja obrazovnim ustanovama te lošim financiranjem taj sustav pokazuje preveliku krutost (Bejaković, 2006: 419).

To upućuje na činjenicu da puko isticanje obrazovanja kao prioriteta nije dovoljno ako se partnerski ne definiraju potrebne stručne i socijalne kompetencije, ako se ne izgradi odgovarajuća ekonomska politika i javna uprava koja će odgovoriti potrebama suvremenoga gospodarstva (Bejaković, 2006: 420) i ako se ne riješi problem odgovornosti stranih vlasnika za nacionalni znanstveni razvoj (Krištofić, 2005: 114). Iz navedenih radova može se zaključiti da su partnerski odnosi slabi, institucije neefikasne, a intersektorska suradnja u obrazovnim promjenama neizgrađena.

Uočljiva je neizgrađenost institucija koje prate obrazovanje. Ključne institucije prolaze kroz tešku, početnu fazu organizacijske izgradnje. Agencija za strukovno obrazovanje u godinu je dana promijenila tri adrese, a na početku svojeg rada bila je i bez telefona i bez e-pošte. Agencija za obrazovanje odraslih tek je formirana i neekipirana, Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje svoje kapacitete iscrpljuje na državnoj maturi i teško može odgovori-

ti ambiciozno postavljenim zadaćama. Odjel Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa za cjeloživotno učenje nevidljiv je. Statistički i drugi podaci potrebni za donošenje odluka tek se počinju sistematski prikupljati. Ekspertna je osnova fluidna, pa npr. nema časopisa za strukovno obrazovanje, ne postoji znanstveni institut za obrazovanje odraslih. Na kraju treba spomenuti i diskontinuitet – promjena stranke na vlasti znači bitan zaokret u obrazovnoj reformi, a nema ni jasne evaluacije prijašnjih reformi i izgrađenog odnosa prema obrazovnoj tradiciji koji bi koristio budućim određenjima ciljeva i mjera obrazovne politike.

Promjene se zbog toga dobrim dijelom događaju kroz ekspertne mreže poduprte sustavom europskih potpora, a Srđan Dvornik već je na civilnoj sceni pokazao da programsko artikuliranje potpore doseže razinu akulturacije, tj. preuzimanja svjetonazorskih i kulturnih sklopova (Dvornik, 2005: 91).

#### **Kakvi se zaključci mogu izvući iz ove analize?**

Još nema jedinstvene europske obrazovne politike, ali stvara se jedinstven obrazovni prostor za potrebe edukacije radnika koji će biti pokretljiviji i imati potrebne kompetencije za europsko društvo znanja.

EKO je regulatorni instrument kojim se uz upotrebu otvorene metode koordinacije provodi svojevrsna europeizacija nacionalnih obrazovnih politika. Razvijanje konkurentnosti europskoga gospodarskog prostora i socijalne kohezije povećava važnost obrazovanja zbog razvoja ljudskog i socijalnog kapitala. U nastojanjima za povezivanjem obrazovnih politika važnu

ulogu ima epistemička zajednica eksperata koji izrađuju deskriptore za nacionalne kvalifikacijske okvire i EKO. Bez izgrađenih nacionalnih kvalifikacijskih okvira nema smisla izgrađivati ni europski metaokvir jer on služi tek kao poveznica nacionalnih okvira.

U Hrvatskoj je izgradnja nacionalnog okvira naznačena kao domaća inicijativa, ali je ujedno dio procesa europeizacije obrazovne politike, i to u smislu specifične modernizacije te uvođenja predloženih kriterija, obrazovnih načela i tehnika izrade deskriptora. Ona je dio nacionalne obrazovne politike koja se provodi putem međudržavne suradnje, uz potporu europskih fondova i stručnjaka uključenih u šire ekspertne mreže. Proces ima akomodacijska obilježja uz umjereno korištenje horizontalne veze i skromno korištenje vlastitih inicijativa.

Kvalitetnije stvaranje vlastitih obrazovnih prijedloga, uz prihvatanje ekspertnih prijedloga, upotrebljivih savjeta i tuđih iskustava, moguće je na temelju jačanja institucionalne osnove, analize i afirmiranja vlastite tradicije i iskustva, adaptiranja i primjene zajedničkih načela uz artikuliranu vlastitu poziciju u procjeni europskih obrazovnih načela, njihovu nadogradnju i implementaciju.

Kvalifikacijski okvir nadilazi nadležnosti obrazovne politike i odnosi se na povećanu fleksibilnost stjecanja kompetencija za potrebe tržišta rada, veću mobilnost poučavanih i poučavatelja, što treba pomoći većoj konkurentnosti i gospodarskom razvoju Hrvatske. Zasad se sustav temelji na davateljima usluga (a ne na obrazovnoj potražnji), sa slabom mobilnošću i fleksibilnošću, bez znatnijeg napretka u konkurentno-



sti. Podaci ne potvrđuju prošireno mišljenje da je u Hrvatskoj obrazovanje čvrsto povezano s uspješnim razvojem i rastom (Krištofić, 2005: 110). Odnos obrazovanja i razvoja ovisi o većem broju različitih varijabli (ekonomskoj politici, poduzetničkoj kompetenciji

i etici vlasnika, osposobljenosti javne uprave). Fleksibilno, suvremeno cjelovito učenje nije dovoljno, ali je nužno. Upravo koncept kvalifikacijskog okvira može povezati sve spomenute kritične čimbenike koji zasad ne surađuju i nisu partnerski povezani.

## LITERATURA

- Beck, U. (2004) *Moć protiv moći u doba globalizacije: Nova svjetskopolitička ekonomija*. Zagreb: Školska knjiga.
- Bejaković, P. (2006) Uloga obrazovnog sustava u postizanju zapošljivosti i konkurentnosti radne snage. *Društvena istraživanja* 15 (3): 401-425.
- Bijeli dokument o hrvatskom obrazovanju (2001) Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ured za strategiju razvika Republike Hrvatske.
- Börzel, T. A. (1997) What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 1 (1997) N° 016; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm> (15. 12. 2006).
- Börzel, T. A., Risse, T. (2000) When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 (2000) N° 15; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (12. 12. 2006).
- Bouder, A. (2003) Qualifications in France: towards a national framework? *Journal of Education and Work* 16 (3): 347-356.
- Bulmer, S. J., Radaelli, C. M. (2004) The Europeanisation of National Policy? *Queen's Papers on Europeanisation*, br. 1/2004. <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38405,en.pdf> (2. 2. 2007).
- Castells, M. (2000) *Uspón umreženog društva*. Zagreb: Golden marketing.
- Carnoy, M. (1999) *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris: UNESCO.
- CEDEFOP (2007) CEDEFOP. <http://www.cedefop.europa.eu/> (15. 1. 2007).
- Coles, M. (2006) *A review of international and national developments in the use of qualifications frameworks*. ETF [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/\(getAttachment\)/4B4A9080175821D1C12571540054B4-AF/\\$File/SCAO6NYL38.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/(getAttachment)/4B4A9080175821D1C12571540054B4-AF/$File/SCAO6NYL38.pdf) (15. 1. 2007).
- Commission of the EC (2005) *Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning*, Commission staff working document sec (2005) 957 Commission of the European Communities, Brussels.

- Commission of the EC (2005a) *Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on key competences for lifelong learning*. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0548en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0548en01.pdf) (12. 1. 2007).
- Commission of the EC (2006) Implementing the Community Lisbon Programme. Proposal for a recommendation of the European parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning. [ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/com\\_2006\\_0479\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/com_2006_0479_en.pdf) (12. 1. 2007).
- Council (2000) Presidency Conclusions, Lisbon European Council (23 and 24 March 2000), [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm) (8. 8. 2005).
- Council (2002) *Council resolution of 27 June 2002 on lifelong learning* (2002/C 163/01), Official Journal of the European Communities, 9/7/2002, C 161-C 163.
- Council (2004) "Education & training 2010" *The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms council of the European union Brussels*, Draft Joint interim report [ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir\\_council\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf) (15. 12. 2006).
- David, P. A., Foray, D. (2003) Economic Fundamentals of the Knowledge Society, *Policy Futures in Education* 1 (1): 20-49.
- Dvornik, S. (2005) Politika odozdo i "civilna" depolitizacija, u: Dvornik, S., Solioz, C. *Transformacija Hrvatske: sljedeći korak*. Zagreb: S. Dvornik, 81-96.
- Ertl, H. (2002) *European Union Initiatives in Education and Vocational Training. The Development and Impact of the Programme Approach*. Universität Paderborn.
- Ertl, H., Phillips, D. (2006) Standardization in EU education and training policy: findings from a European research network. *Comparative Education* 42 (1): 77-91.
- EQF (2006) European Qualifications Framework (EQF) – Responses to the consultation [http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/resultsconsult\\_en.html#countries](http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/resultsconsult_en.html#countries) (12. 12. 2006).
- ETF (2006) ETF <http://www.etf.europa.eu/> (12. 12. 2006).
- Europska komisija (2006) *Zajedno stvarajući rast i radna mjesta: Novi početak za Lisabonsku strategiju, Revija za socijalnu politiku* 13 (1): 67-85.
- Foucault, M. (1994) *Znanje i moć*. Zagreb: Globus.
- FSO (Forum za slobodu odgoja) (2005) SAŽETCI UVODNIH IZLAGANJA "Podučavanje za i kroz demokraciju: Nova škola put prema modernom demokratskom društvu" [www.fso.hr/Kol-sazeci.htm](http://www.fso.hr/Kol-sazeci.htm) (15. 12. 2006).
- Goetz, K. H. (2001) Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy* 8 (6): 1032-1051.
- Goetz, K. H. (2006) *Territory, Temporality and Clustered Europeanization*, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Goody, J. (1999) Education and Competences. An Anthropological Perspective. Neuchatel, Switzerland: OECD.

- Gornitzka, Å. (2006) *The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European education policy?* Oslo: Centre for European Studies.
- Grabbe, H. (2001) 'How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity', *Journal of European Public Policy* 8 (6): 1013-1031.
- Green, A. (2002) The many faces of lifelong learning: recent education policy trends in Europe. *Journal of Educational Policy* 17 (6): 611-626.
- Grubiša, D. (2006) Europeizacija politike. *Analiza Hrvatskog politološkog društva 2005*, 129-144.
- Haas, P. M. (2004) When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy* 11 (4): 569-592 [ejournal].
- Hasketh, A. (2003) *Employability in the Knowledge Economy: Living the Fulfilled Life or Policy Chimera?* Working Paper 2003/049. Lancaster: Lancaster University Management School.
- Hywel, T. (2005) Education and Modernization. *Educational Review* 57 (2): 235-245.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (1999) How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 3 (1999) N° 7; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> (12. 12. 2006).
- Kok, W., (ur.) (2004) *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Krbec, D. (2003) "Europeanization" of Education: Challenges for Accession Countries. Paper prepared for the International Conference on "Knowledge-based Society: A Challenge for New EU and Accession Countries", Zagreb, Croatia, October 23-24.
- Krištofić, B. (2005) Inovacije u "društvu znanja", u: *Elite znanja u društvu (ne)znanja*, ur. Katarina Prpić. Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, str. 93-120.
- Ladrech, R. (2001) *Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis*. Keele: Keele University.
- Lawn, M., Lingard, B. (2002) Constructing a European Policy Space in Educational Governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal* 1 (2): 290-307.
- Lenschow, A. (2006) Europeanisation of public policy, u: Richardson J. (ur.) *European Union: Power and Policy-making*, 3. izd., London: Routledge, 55-71.
- Mc Bride, V. (2005) Using the Copenhagen Process to Facilitate National Qualification Framework Strategies in South Eastern Europe. *European Journal of Education* 40 (3): 315-321.
- Mijatović, A. (1996) Usustavljanje razvoja obrazovanja. *Društvena istraživanja* 5 (1): 3-22.
- Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2006. godina (2005) RH Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija.

- Olsen, J. P. (2002) *The Many Faces of Europeanization*, Oslo: ARENA, University of Oslo.
- Pastuović, N. (1996) Upravljanje i reformiranje obrazovnih sustava: osvrt na reforme u postkomunističkim zemljama. *Društvena istraživanja* 5 (1): 39-58.
- Pépin, L. (2007) The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education* 42 (1): 121-132.
- Peterson, J., Bomberg, E. (2000) Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test? *Queen's Papers on Europeanization* br. 2/2000.
- Polazne osnove Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira (Prijedlog) (2006) Zagreb: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.
- Polšek, D. (2004) Visoko školstvo u Hrvatskoj i zahtjevi Europske unije, u: K. Ott (ur.) *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Projekt hrvatskog odgojno-obrazovnog sustava za 21. stoljeće (2002) Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo prosvjete i športa.
- Radaelli, C. M. (2000) Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EIOP)* Vol. 4 (2000) N° 8; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> (15. 12. 2006).
- Rhodes, R. A. W. (1994) The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly* 65 (2): 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44 (4): 652-667.
- Rogić, I. (2003) Znanstvena politika i modernizacija u Hrvatskoj. *Društvena istraživanja* 12 (1-2): 3-25.
- Rosandić, D. (2007) Postoji li hrvatska znanost o odgoju i obrazovanju? *Školske novine*, 27. 2. 2007, str. 7.
- Rychen, D. S., Salganik, L. H. (2000) *Definition and Selection of Key Competencies - A Contribution of the OECD Program Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations* (DeSeCo Program), <http://www.portal-stat.admin.ch/deseco/rychen-hersch.pdf> (1. 5. 2006).
- Steiner-Khamsi, G. (2002) Too Far From Home? 'Modulitis' and NGOs' Role in Transferring Prepackaged Reform. *Current Issues in Comparative Education* 1 (1): 35-41.
- Sozen, S., Shaw, I. (2003) Turkey and the European Union: Modernizing a Traditional State? *Social Policy & Administration* 37 (2): 108-120.
- Walkenhorst, H. (2005) Europeanisation of the German Education System. *German Politics* 14 (4): 470-486.
- Wößmann, L., Schütz, G. (2006) Efficiency and Equity in European Education and Training Systems. Analytical Report for the European Commission. <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/eenee.pdf> (5. 3. 2007).
- Young, M. F. D. (2003) National Qualifications Frameworks as a Global Phenomenon: a comparative perspective. *Journal of Education and Work* 16 (3): 223-237.

Zängle, M. (2004) The European Union benchmarking experience. From euphoria to fatigue? European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 5; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-005a.htm> (15. 12. 2006).

Žiljak, T. (2007) Izazovi i koristi CARDS projekata za strukovno obrazovanje odraslih (europeizacija na djelu). *Andragoški glasnik* 11 (1): 15-22.

### **The European Framework for National Education Policies**

**SUMMARY** In the article, the author analyses the European Qualification Framework as an important communication and regulatory instrument of harmonising education policies, and the relation of Croatian education policy to this initiative. He places this process within the Lisbon Strategy with a special emphasis on the policy area, process and main actors. In doing so, the author proceeds from different definitions of Europeanisation and the importance of policy networks. The introduction of the European Qualification Framework is analysed as part of the Europeanisation process of national education policy. Finally, he outlines some fundamental characteristics of the Qualification Framework and the basic features of Croatian education policy manifested during the implementation of this initiative.

**KEYWORDS** European Qualification Framework, education policy, Europeanisation, epistemic community