Akteri, kontinuitet i promjena

Buković, Nikola

Doctoral thesis / Disertacija

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:553789

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**



Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations







Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Nikola Buković

AKTERI, KONTINUITET I PROMJENA: ANALIZA INSTITUCIONALNOGA USTROJA HRVATSKE POLITIKE STRUKOVNOGA OBRAZOVANJA

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2022.



Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Nikola Buković

AKTERI, KONTINUITET I PROMJENA: ANALIZA INSTITUCIONALNOGA USTROJA HRVATSKE POLITIKE STRUKOVNOGA OBRAZOVANJA

DOKTORSKI RAD

Mentori:

prof. dr. sc. Andrija Henjak

dr. sc. Teo Matković

Zagreb, 2022.



University of Zagreb

Faculty of Political Science

Nikola Buković

ACTORS, CONTINUITY AND CHANGE: ANALYSING INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF CROATIAN VOCATIONAL POLICY

DOCTORAL DISSERTATION

Supervisors:

Andrija Henjak, PhD

Teo Matković, PhD

Zagreb, 2022

Informacije o mentorima

Andrija Henjak rođen je 1976. godine u Šibeniku. Studij politologije na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu upisao je 1994. godine a diplomirao je u travnju 1999. godine. 2001. godine upisuje magistarski studij politologije na engleskom jeziku na Central European University (CEU) u Budimpešti, gdje 2002. godine magistrira. Iste godine upisuje doktorski studij na CEU, a 2009. godine brani doktorsku disertaciju naslovljenu *Socioeconomic Change, Changing Political Cleavages, and the Emergence of New Parties*. 2003. i 2004. godine boravio je na studijskom boravku na Sveučilištu u Oxfordu u sklopu Chevening stipendije, 2010. godine boravio je u SAD-u na Sveučilištu Sjeverne Karoline u Chapel Hillu u sklopu JFDP stipendije. Od 2011. do 2013. boravio je kao dobitnik Marie Curie stipendije za postdoktorski istraživački boravak na Sveučilištu u Essexu.

2006. godine zapošljava se na Katedri za socijalnu politiku na Studiju socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, a 2007. godine zapošljava se na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Na Fakultetu političkih znanosti je u tri mandata obavljao dužnost prodekana i u dva mandata dužnost dekana.

Teo Matković je viši znanstveni suradnik u poljima sociologije i socijalne djelatnosti. Zaposlen je Institutu za društvena istraživanja u Zagrebu, pri Centru za istraživanje i razvoj obrazovanja (od 2019.), a prethodno pri Katedri za socijalnu politiku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (2004.-2018.), te kao pomoćnik ravnatelja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (2013.-2016.).

Doktorirao je 2011. godine na Sveučilištu u Zagrebu u grani socijalne politike „Obrasci tranzicije iz obrazovnog sustava u svijet rada u Hrvatskoj", ostvario magisterij znanosti iz sociologije pri Sveučilištu u Oxfordu (2004.), te diplomirao sociologiju pri Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (2002.).

U svojem akademskom djelovanju tematizira nejednakosti i promjene na tržištu rada i sustavu obrazovanja, kao i djelovanje obrazovnih politika i politika tržišta rada u kontekstu socijalne stratifikacije i socijalnog uključivanja, o čemu je do sada objavio više od 50 znanstvenih publikacija. Sudjeluje ili je sudjelovao u više nacionalnih i europskih tijela usmjerenih obrazovanju ili tržištu rada, te je u vezi ovih tema radio na studijama i izvještajima za

UNICEF, UNDP, Svjetsku banku, Europsku komisiju, ETF, CEDEFOP, te nadležna ministarstva i agencije.

Predgovor

Na početku ove disertacije korisno je naglasiti kako je ona rezultat istraživačkih te intelektualnih napora koji vremenski te obuhvatom bitno nadilaze njezin okvir. Prvi ozbiljniji autorov istraživački izlet u područje razvoja sustava strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj datira još u 2012. kada je bio član nacionalnog istraživačkog tima angažiranog na projektu koji je provodila Europska zaklada za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (na engleskom: *European Training Foundation*), a koji je stvorio analitičku podlogu prvog izvještaja o stanju socijalne uključenosti te socijalne kohezije u hrvatskom sustavu strukovnog obrazovanja i usavršavanja (Matković i sur., 2013). Ovi nalazi su bili temelj dodatne analize temeljene na Bourdieovom koncepta institucionalnog habitusa koja je sažeta u zasebnom radu (Doolan, Lukić i Buković, 2016).

Dvije godine kasnije autor objavljuje i prvu samostalnu publikaciju vezanu uz tematiku ove disertacije – komparativnu analizu hrvatskog i austrijskog sustava razvoja vještina (Buković, 2018). S obzirom da je dizajn istraživanja za potrebe disertacije omogućavao relativno uredan sekvencijalni slijed tri istraživačke faze[1], autor se opredijelio njihove nalaze predstaviti u zasebnim radovima koji su objavljeni u tri različita znanstvena časopisa: prva faza (Buković, 2019); druga faza (Buković, 2021a) i treća faza (Buković, 2021b). Posljedično, sadržaj četiri rada spomenuta u ovom odlomku[2] je ekstenzivno korišten u pripremi ove disertacije, što je detaljnije objašnjeno u prikazu njezine strukture koja je predstavljena u sljedećim odlomcima. Autor jamči kako su svi dijelovi tekstovi nastali kroz njegov originalni istraživačko-analitički rad.

Prvo poglavlje sadrži uvodnu analizu istraživačkog problema, pri čemu se sekcija 1.1. kojom se argumentira potreba za istraživanjem formulacije politike strukovnog obrazovanja djelomično preklapa s uvodnim dijelom rada o nalazima treće istraživačke faze (Buković,

[1] U nastavku rada se naizmjenično kao istoznačnice koriste sintagme tipa „broj-istraživačka faza" (primjerice: prva istraživačka faza) te kraća verzija „faza- arapski broj" (primjerice: faza 1).

[2] Kao značajan u kontekstu ove disertacije treba spomenuti i rad čija se izrada preklopila sa završnom fazom pripreme ove disertacije (Matković i Buković, 2022), a koji je izrađen za potrebe međunarodnog zbornika radova usmjerenog komparativnoj analizi sustava razvoja vještina u tranzicijskim društvima Jugoistočne te Istočne Europe. Ipak, elementi tog rada nisu ekstenzivno korišteni u sklopu ove disertacije, odnosno; relevantni dijelovi su referencirani na uobičajen način. Paralelno s izradom doktorske disertacije autor je obavio i još dva rada koja su se doticala pojedinih aspekta funkcioniranja sustava strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Prvi je bio detaljan pregled rezultata prvog istraživanja javnog mnijenja o strukovnom obrazovanju i osposobljavanju provedenom na reprezentativnom uzorku građana Europske unije (Buković i Matković, 2018) u kojem je dubinski analiziran set podataka prikupljenih od hrvatskih ispitanika. Autor je također pripremio i izvještaj o međunarodnoj mobilnosti naučnika u hrvatskom kontekstu (AVETAE, 2020). Ipak, ovi radovi nisu bili povezani sa samim procesom izrade disertacije te su iz tog razloga izdvojeni iz glavnog tijela teksta.

2021b), dok je sekcija 1.2. koja donosi pregled relevantnih teorijski te konceptualnih okvira razvijena isključivo za potrebe disertacije. Sekcija 1.3. u kojoj se izlažu pojedini elementi istraživačkog dizajna zapravo predstavlja kompilaciju dijelova preuzetih iz radova u kojima su predstavljeni rezultati svake od istraživačkih faza. Konkretno, pod-sekcija 1.3.1. u kojoj je predstavljen eksplanatorni model je uz manje modifikacije preuzeta iz izvještaja druge i treće faze (Buković, 2021a; 2021b), dok pod-sekcija 1.3.2., koja donosi informacije o procedurama prikupljanja obrade i analize podataka, kompilira metodološke sekcije prethodnih radova vezanih uz svaku od faza (Buković, 2019; 2021a; 2021b).

Drugo poglavlje koje obuhvaća mapiranje normativno-strateškog okvira politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj započinje sažetim opisom sustava srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj (sekcija 2.1.) koji se uvelike oslanja na pripadajući dio iz komparativne analize hrvatskog i austrijskog sustava razvoja vještina (Buković, 2018). Slijede sekcije 2.1. i 2.2. koje uglavnom prenose rezultate mapiranja na način kako su predstavljeni u radu koji je izvijestio o nalazima prve istraživačke faze (Buković, 2019).

Treće poglavlje se odnosi na mapiranje aktera politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj te je najvećim dijelom preuzeto iz rada u kojem je izviješteno o nalazima druge istraživačke faze (Buković, 2021a). Četvrto poglavlje koje uključuje testiranje eksplanatornog modela zapravo predstavlja kompilaciju nalaza izvještaja druge i treće faze (Buković, 2021a; 2021b) koji se vežu uz istraživačke pretpostavke modela[3].

Zaključno poglavlje započinje sa završnim vrednovanjem eksplanatornog modela (sekcija 5.1.) te se uvelike oslanja na raspravu i zaključke rada u kojem se izvještava o nalazima treće istraživačke faze. Sekcija 5.2. donosi pregled ključnih slabosti te ograničenja studije te je razvijena isključivo za potrebe disertacije. Isto vrijedi i za posljednje dvije sekcije: 5.3., u kojoj se razmatraju širi znanstveni i praktični doprinosi disertacije; te 5.4., koja razlaže potencijal budućih istraživanja temeljenih na nalazima ove studije.

Ovako dugačak razvojni put jedne doktorske disertacije obično znači da postojanje duguje intelektualnom doprinosu širokog kruga ljudi. Nepravedno je što neki od njih neminovno neće

[3] Autor je inicijalno planirao da svaka od istraživačkih faza bude predstavljena u jednom od poglavlja, no takva struktura, iako krajnje prikladna za format znanstvenih članaka, nije dobro funkcionirala u strukturi disertacije. Stoga je zaključio da je nalaze faze 1 logično potkrijepiti opisom strukture srednjeg strukovnog obrazovanja, dio nalaza faze 2 uz obilježja i djelovanja aktera izdvojiti u posebno poglavlje, a dio koji se odnosio na eksplanatorni model (inicijalno definiran kao „preliminarno testiranje") spojiti s nalazima faze 3, a kako bi najvažniji nalazi istraživanja bili objedinjeni na jednom mjestu.

biti spomenuti u ovoj uvodnoj zahvali, no njihov doprinos se pamti i cijeni. Ipak, zahvale svakako trebaju početi s Teom Matkovićem koji je bio ključan suputnik na putu razvoja ove disertacije od njezinih intelektualnih ishodišta do završnih formalnih koraka, pritom pružajući sve ono najbolje što mentorstvo može ponuditi: mudro usmjeravanje, prijateljsko ohrabrenje te beskompromisnu intelektualnu kritiku; svega u pravoj mjeri te upravo onda kada je to bilo potrebno. Iznimno je važna uloga i Andrije Henjaka koji je uložio velike napore da spriječi njezino tematsko razvodnjavanje te osigura da bude usidrena u politološkim okvirima, koliko god je to bilo moguće uzimajući u obzir njezin inherentno interdisciplinaran karakter. Posebne zahvale idu i 26 sugovornika i sugovornica koji su izdvojili nezanemarivo vrijeme za sudjelovanje u dubinskim intervjuima, pri čemu su neki od njih bili među najkorisnijim te najzanimljivijim od svih koje je autor proveo u dosadašnjoj istraživačkoj karijeri.

Dodatno, autor zahvaljuje i Karin Doolan čije su ideje imale značajan utjecaj na njegova razmišljanja kada se tek počinjao strukturirano baviti područjem strukovnog obrazovanja. Njezine zasluge također uključuju i nesebično dijeljenje znanja i literature o kvalitativnim istraživačkim metodama, koje su predstavljale okosnicu pristupa korištenog u ovoj disertaciji. Slične zahvale idu i Anki Kekez Koštro, koja je u ranoj fazi pripreme disertacije pomogla s ključnim savjetima vezanim uz neke važne teorijske te metodološke dvojbe. Autor se također zahvaljuje svim nastavnicima doktorskog studija „Politologija“ u sklopu kojeg je disertacija izrađena, a čije je kolegije pohađao. Pritom posebice izdvaja zasluge Krešimira Petkovića čiji je kolegij „Teorije javnih politika“ odigrao ključnu ulogu u definiranju teorijsko-konceptualnog okvira istraživanja. Svakako valja spomenuti i Zdravka Petaka te Inge Perko Šeparović, čiji je rad još na razini diplomskog studija bio presudan u autorovu odabiru javnih politika i javnog upravljanja kao polja trajnog istraživačkog interesa.

Konačno, posebne zahvale su rezervirane za obitelj. Supruga Natalija Lukić Buković je autora uvela u svijet kvalitativnih istraživačkih metoda, bezrezervno ga podržala u odluci da upiše doktorski studij te mu na nebrojene načine pomogla da ustraje na tom putu. Roditelji Biljana i Berislav su predano poticali te podržavali autora na njegovom odgojno-obrazovnom putu, dok je za ranu i presudnu dozu ljubavi prema obrazovanju najzaslužnija baka Vuka, (bivša) strastvena i predana prosvjetna radnica.

Kratki sažetak

Temeljeni cilj ove disertacije bio je testirati eksplanatorni model formulacije, a onda i razvoja institucionalnog ustroja politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Analiza polazi od temeljne teze kako tijela središnje države predstavljaju pozicijski najmoćnije aktere čiji je primarni cilj zadržati kontrolu odlučivanja o pitanjima financiranja, sadržaja učenja i standarda provedbe koja predstavljaju „institucionalnu jezgru“ sustava. Teza je dodatno operacionalizirana kroz šest istraživačkih pretpostavki koje su vezane uz očekivane strategije djelovanja ključnih aktera, kao i vanjske intervenirajuće faktore koji mogu utjecati na njihovo djelovanje.

Analiza je uključivala tri faze. U prvoj je fazi mapiran normativno-strateški okvir hrvatske politike strukovnog obrazovanja od neovisnosti naovamo. Na ovaj način je hrvatska politika strukovnog obrazovanja smještena u širi komparativni kontekst političke ekonomije razvoja vještina, a ujedno su izdvojene i epizode u kojima je formulacija iznjedrila značajnije institucionalne promjene. U sklopu druge faze mapirana su obilježja ključnih kolektivnih aktera predviđenih eksplanatornim modelom (središnja država, županije, udruženja poslodavaca, sindikati, političke stranke). Taj cilj je ostvaren kroz ekstenzivan pregled domaće i strane literature, kao i devet dubinskih, polu-strukturiranih intervjua s relevantnim stručnjacima te istraživačima. Time je pripremljen teren za treću, završnu fazu koja je uključivala testiranje eksplanatornog modela koje se u metodološkom smislu također oslanjao na devet intervjua s ranije spomenutim istraživačima, ali i na 17 dubinskih, polu-strukturiranih intervjua s osobama koje su bile ili direktno uključene, ili su bile u poziciji da detaljno prate formulaciju ključnih zakonodavnih ili programsko-strateških dokumenata.

Polazna teza o dominaciji aktera središnje države je našla tek djelomično utemeljenje u nalazima. Iako u cjelini gledano akteri središnje države doista predstavljaju najmoćniju skupinu, dinamike između ključnih aktera uglavnom su strukturirane oko djelovanja dviju relativno stabilnih te kompetitivno orijentiranih koalicija: “obrazovne” i “gospodarske”. Pritom se dio aktera središnje države u većini procesa svrstava u jednu, a dio u drugu koaliciju.

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

Prošireni sažetak

U ovoj disertaciji je razvijen i testiran eksplanatorni model formulacije politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj koji je u značajnoj mjeri baziran na konceptualnom okviru političke ekomomije razvoja vještina, ali koji uključuje i druge korisne koncepte, poput institucionalne jezgre, dominantnih paradigmi obrazovne politike te javnopolitičkog nasljeđa. Eksplanatorni model je operacionaliziran kroz sljedećih 6 istraživačkih pretpostavki (IP):

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

IP2: Akteri središnje države prihvaćaju pojedine inkrementalne institucionalne promjene, ali ne i one koje mogu značajno oslabiti njihovu kontrolu nad odlukama koje definiraju institucionalnu jezgru sustava.

IP3: Decentralizacija upravljanja sustavom srednjeg strukovnog obrazovanja početkom 2000-ih nije bitnije promijenila odnos moći između središnje države i županija jer nije uključivala prijenos ovlasti odlučivanja o pitanjima koja predstavljaju institucionalnu jezgru sustava na regionalnu/županijsku razinu.

IP4: Očuvanju kontrole aktera središnje države nad institucionalnom jezgrom srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike doprinosi manjak konsenzusa između ostalih aktera o alternativnom smjeru razvoja sustava, kao i manjak resursa potrebnih da stvore kontinuiran zajednički pritisak na aktere središnje države.

IP5: Akteri politike strukovnog obrazovanja, a naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području SO-a uvelike su vođeni dominantnim paradigmama obrazovne politike: i) odmakom od socijalizma kroz „povratak nacionalnoj tradiciji“ i „europskim vrijednostima“ od stjecanja neovisnosti do kraja 90-ih te ii) cjeloživotnim učenjem, „društvom znanja“ te konkurentnošću i zapošljivošću od 2000-ih nadalje.

IP6: Akteri politike strukovnog obrazovanja, a naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike se vode percepcijom promjenjivosti ishoda ranijih reformi (na engleskom: *policy legacies*).

Analiza se fokusira na razinu srednjeg strukovnog obrazovanja, čiji institucionalni ustroj uvjetuje strukturu cjelokupnog sustava, a onda i politike strukovnog obrazovanja jedne države.

Prvi dio nalaza se odnosi na mapiranje normativno-strateškog okvira hrvatske politike strukovnog obrazovanja. U sklopu ove faze analizirani su svi zakonski te programsko-strateški dokumenti koji su u bitnome uređivali institucionalni ustroj srednjeg strukovnog obrazovanja od hrvatske neovisnosti naovamo. Kao teorijska podloga za konstrukciju kodne liste korišten je široko priznati konceptualni okvir političke ekonomije razvoja vještina koji upravo ustroj srednjoškolskog strukovnog obrazovanja definira kao ključnu odrednicu cjelokupnog funkcioniranja sustava razvoja vještina. Analiza u sklopu ove istraživačke faze je imala dva osnovna cilja. Prvi je da se specifični hrvatski slučaj smjesti u širi komparativni kontekst u odnosu na sustave razvijenih zapadnih industrijskih demokracija. Posljedično, hrvatski sustav razvoja vještina, čije je srednje strukovno obrazovanje okosnica, može se nazvati „državnim, s elementima krnjeg kolektivizma u području obrazovanja za obrte“. Drugi cilj je bio izdvojiti one epizode formuliranja politike u kojima su se dogodile relevantne institucionalne promjene za potrebu daljnjih istraživačkih koraka. Konkretnije, temeljem analize je izdvojeno 20 od ukupno 32 javnopolitička dokumenta koja su ušla u izbor za dublja razmatranja u nastavku istraživanja.

Nakon toga su mapirana obilježja ključnih kolektivnih aktera predviđenih eksplanatornim modelom (središnja država, županije, udruženja poslodavaca, sindikati, političke stranke). Taj cilj je ostvaren kroz ekstenzivan pregled domaće i strane literature, kao i devet dubinskih, polu-strukturiranih intervjua sa stručnjacima te istraživačima za koje je ocijenjeno da mogu produbiti nalaze pregleda literature. Nalazi su kompatibilni s postavkama modela, ukazujući na dominantan institucionalni položaj aktera središnje države u procesima formulacije politike strukovnog obrazovanja, kao i uvjetnu slabost ostalih aktera, pri čemu se kao djelomični izuzetak nameće Hrvatska obrtnička komora koja relativno uspješno štiti vlastitu institucionalnu ulogu u planiranju te izvedbi programa za obrtnička zanimanja. Istovremeno valja napomenuti kako među istraživačima obuhvaćenim ovim intervjuima ne postoji konsenzus o društvenoj korisnosti takve uloge Hrvatske obrtničke komore.

Završni dio istraživanja je uključivao testiranje eksplanatornog modela te se u metodološkom smislu također oslanjao na devet intervjua s ranije spomenutim istraživačima, ali i na 17 dubinskih, polu-strukturiranih intervjua s osobama koje su bile ili direktno uključene, ili su bile u poziciji da detaljno prate formulaciju zakonodavnih ili programsko-strateških

dokumenata koji su se u sklopu mapiranja pokazali relevantnim za izmjene institucionalnog ustroja politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Pritom je od 20 javnopolitičkih epizoda izdvojenih temeljem prethodno provedenog mapiranja normativno-strateškog okvira, za testiranje modela odabrano 6 koje je autor ocijenio najprikladnijim s obzirom na sadržaj istraživačkih pretpostavki. Sugovornici su birani iz redova aktera središnje države, županija, udruga poslodavaca te sindikata. Pritom su među akterima središnje države odabrana i tri predstavnika koja su u referentnim razdobljima obnašala relevantne dužnosničke funkcije, kako bi se uključila i dimenzija odlučivanja bliska političkim strankama.

Nalazi testiranja eksplanatornog modela su pokazali kako je istraživačka pretpostavka 1 uglavnom utemeljena, istraživačka pretpostavka 2 neutemeljena, istraživačke pretpostavke 3, 4 i 5 uglavnom utemeljene, dok istraživačka pretpostavka 6 nije generirala dovoljno relevantnih dokaza za donošenje utemeljene ocjene. U ovoj točki su se kristalizirala i dva ključna nalaza kompletne studije. Prvim ključnim nalazom je utvrđeno kako eksplanatorni model provizornog naziva „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“ u suštini predstavlja dobru osnovu za tumačenje procesa formulacije politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Drugi ključni nalaz se odnosi na najvažnije odstupanje od inicijalnih pretpostavki modela utvrđeno nalazima istraživanja. Radi se o izostanku očekivane homogenosti među kolektivnim akterima politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Konkretnije, akteri su podijeljeni u dvije relativno stabilne te kompetitivno orijentirane međusektorske koalicije koje u procesima formulacije politike strukovnog obrazovanja nastoje ostvariti kontrolu nad ključnim odrednicama/institucionalnom jezgrom sustava, što uključuje definiranje sadržaja programa, standarda provedbe te raspodjelu troškova u najvećem dijelu sustava. Ove dvije koalicije je moguće provizorno nazvati „obrazovnom“ i „gospodarskom“. Prva okuplja ministarstvo zaduženo za obrazovanje, Agenciju za strukovno obrazovanje te obrazovanje odraslih, uz podršku sindikata koji zastupaju zaposlene u školstvu. Jezgru druge koalicije čine ministarstvo zaduženo za obrt te Hrvatska obrtnička komora, uz podršku Hrvatske udruge poslodavaca, Hrvatske gospodarske komore te sindikata koji predstavljaju zaposlene u industriji/gospodarstvu. Poziciju resora zaduženog za rad, koji je ocijenjen od većeg broja sugovornika kao sve značajniji akter politike strukovnog obrazovanja, nije bilo moguće utemeljeno povezati s pripadnošću niti „obrazovnoj“ niti „gospodarskoj“ koaliciji.

Znanstveni doprinosi ove studije se odnose u prvom redu na testiranje te dokazivanje primjenjivosti koncepata korištenih za razvoj eksplanatornog modela. Kad je riječ o konceptima koji su preuzeti iz okvira političke ekonomije razvoja vještina, u prvom redu treba

istaknuti bolje razumijevanje odnosa aktera u tranzicijskim post-komunističkim društvima poput hrvatskog. Nalazi ukazuju kako u usporedbi s državama koje pripadaju skupini razvijenih industrijskih demokracija ključni akteri imaju puno slabije razrađene ciljeve, strategije djelovanja kao i kapacitete djelovanja u području politike strukovnog obrazovanja, odnosno području razvoja vještina općenito. Ovo se odnosi i na nominalno dominantne aktere središnje države čija se moć očituje prvenstveno u očuvanju institucionalnog *statusa-quo,* ali ne i u sposobnosti da ponude sveobuhvatnu razvojnu alternativu, unatoč relativno širokom konsenzusu da je ona potrebna. Nadalje, modeli postepene institucionalne promjene su također dokazali svoju iskoristivost izvan okvira razvijenih industrijskih demokracija u kojima su originalno razvijeni, na način da su u sklopu analize omogućili detektiranje ne samo (očekivanih) epizoda slojevanja (na engleskom: *layering*), već i istiskivanja (na engleskom: *displacement).* Kad je riječ o paradigmama obrazovne politike, najvažnije je istaknuti da nalazi ove studije ukazuju kako je kritična točka formiranja institucionalnog ustroja još uvijek trostruka tranzicija (politička, društvena i ekonomska) s početka 90-ih, kad je sustav srednjeg obrazovanja „vraćen na postavke" Općeg zakona o školstvu iz 1958. Ovaj nalaz je važan jer ukazuje na ograničenja transformacijskog potencijala europeizacije koja je od strane sugovornika uglavnom unisono ocijenjena kao ključni faktor svih recentnijih reformi u području hrvatske obrazovne politike. Koncept institucionalne jezgre je svoju vrijednost dokazao kroz uspješnu operacionalizaciju instrumenta politike SO-a (sadržaj programa, standardi izvedbe te raspodjela troškova) koji su s jedne strane doista bili predmet odlučivanja u fazi formulacije, ali su istovremeno bliski konceptualnom okviru političke ekonomije razvoja vještina. To ukazuje na njegovu širu iskoristivost u provedbi sličnih istraživanja unutar disciplinarnog polja javnih politika.

Iako se nalazi ove studije se ne mogu izravno generalizirati na druge post-komunističke, tranzicijske države, lekcije primjene eksplanatornog modela su u gotovo u cijelosti primjenjive. To se naročito odnosi na države bivše Jugoslavije s kojima Hrvatska dijeli brojna institucionalna obilježja, kao i značajan dio povijesnog nasljeđa.

Konačno, nalazi ove studije mogu imati i praktičnu primjenu kroz informiranje kreatora politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Konkretno, ova studija potvrđuje kako u formulaciji ove politike ne vlada neki vid nekontroliranog kaosa, već da je ona uglavnom uvjetovana s nekoliko relativno stabilnih obrazaca, što predstavlja solidnu polaznu točku za racionalno planiranje budućih reformi. Na tom planu mogu pomoći i primijenjena istraživanja koja se nastavljaju na nalaze ove studije, a kojima se može primjerice mapirati neka važna

pitanja koja se tiču razvoja institucionalnog ustroja oko kojih je moguće postići konsenzus između aktera koji pripadaju „obrazovnoj“ te „gospodarskoj“ koaliciji. Također, takvim primijenjenim istraživanjima je moguće pragmatično testirati potencijal suradnje na nekim konkretnim pitanjima mapiranim u sklopu ove disertacije, poput uređivanja pojedinih komponenti strukovnih programa u sektorima građevinarstva i turizma kroz kolektivne ugovore.

Executive summary

The primary purpose of this doctoral dissertation is development and testing of the model explaining formulation of Croatian vocational policy. Conceptually, this model is primarily based on the political economy of skill formation, but it also entails other useful concepts; such as the institutional core, dominant paradigms of educational policy and policy legacy. Explanatory model is additionally elaborated via total of 6 research assumptions (RA):

RA1: Institutional framework of Croatian vocational policy from the independence onwards is primarily determined by the ability of central state actors to maintain high levels of control over curricula content, implementation standards and fiscal distribution across most of the system (maintaining control over the institutional core).

RA2: Central state actors allow for certain incremental institutional changes, but never those that can substantially hinder their decision-making prerogatives over system's institutional core.

RA3: Decentralization of the upper secondary vocational education system dating to early 2000s failed to significantly alter power dynamics between the central state and counties as it did not entail devolution of decision making over the institutional core to regional/county level.

RA4: Central state actors' ability to maintain control over the institutional core of upper secondary vocational education system is greatly aided by lack of consensus among other actors on the alternative approaches to system development and their lack of resources to maintain permanent pressures on central state actors.

RA5: Vocational policy actors, particularly those linked to the central state, are guided to a significant degree by dominant paradigms of educational policy: i) distancing from socialism and return to "national tradition" and "European values" (during the 90s); ii) lifelong learning, "knowledge society", competitiveness and employability (2000s onwards).

RA6: Vocational policy actors, particularly those linked to the central state, when defining their positions, are guided to a significant degree by the perceived possibility of altering outcomes of previous reforms (policy legacies).

Analysis is focused on the setup of upper secondary level as it strongly conditions structure of the entire system; and consequently, national vocational policy.

First group of findings is derived from mapping normative and strategic framework of Croatian vocational policy. This entailed analyzing all legal and strategic documents shaping institutional framework of Croatian upper secondary vocational education from the independence onwards. Coding list was heavily informed by the broadly acclaimed apparatus of political economy of skill formation. Objectives of this research phase were twofold. Firstly, the idea was to position the specific Croatian case within the broader context of developed industrial democracies. Analysis established that Croatian skill formation system is best understood as: "statist, with elements of partial collectivism in the field of craftsmanship training". Secondly, this phase was also used to map those episodes of vocational policy formulation which entailed significant changes to the institutional design. Based on this analysis, 20 of 32 policy documents were singled out for a more in-depth analysis of the next research phase.

The following step was mapping key features of the most important collective actors covered by the explanatory model (central state, counties, employers' associations, trade unions and political parties). To meet this objective, an extensive review of foreign and domestic literature was conducted; complemented with nine in-depth, semi-structured interviews with selected experts and researchers. Findings are compatible with key assumptions of the explanatory model, indicating dominant position of central state actors in formulating vocational policy in Croatia. They also point towards a relative weakness of other key actors, with a notable exception of the Croatian Chamber of Trades and Crafts which demonstrated considerable capacity to preserve prerogatives in planning and implementation of crafts and trades training courses. Such role of the Chamber however is not perceived positively by all experts and researchers interviewed during this phase.

Final part of the research entailed testing the explanatory model. It also expanded on insights from interviews with nine experts/researchers; based on 17 in-depth semi-structured interviews with key informants directly or indirectly involved in formulating legal or strategic documents which were determined as pertinent during the previous research phase. Total of six episodes were selected for model testing, based on their (perceived) compatibility with content of research assumptions. Recruited participants were affiliated with central states actors, counties, employers' associations and trade unions. Also, 3 participants earlier in their careers held political posts. In this way perspective close to political parties was also captured.

Analysis mostly confirmed research assumption 1. Research assumption 2 was rejected upon analysis, while research assumptions 3, 4 and 5 were mostly confirmed. Research assumption

6 failed to generate sufficient evidence for an accurate assessment. At this point two key insights of the entire research gained clarity. Firstly, it was established that explanatory model dubbed "layering with no impact to the institutional core" essentially represents a solid optic for analyzing formulation of vocational policy in Croatia. Secondly, the most significant divergence between research assumptions and research findings relates to absence of expected homogeneity between actors of vocational policy in Croatia. Namely, actors can be rather neatly split into two relatively stable, competitive cross-sectoral coalitions vying for the control over institutional core of the system (curricula content, implementation standards and fiscal distribution across most of the system). These two coalitions could nominally be dubbed as the "educational" and "economic" coalitions. The first one consists of the ministry in charge of education, Agency for Vocational Education and Training and Adult Education; and is supported by teachers' trade unions. Core of the second coalition entails ministry in charge of crafts, Croatian Chamber of Trades and Crafts; supported by Croatian Employers' Association, Croatian Chamber of Economy and industrial trade unions. Although nominally assessed as a significant stakeholder on several occasions, it was impossible to squarely position ministry in charge of labor in either "educational" or "economic" coalition.

In terms of original scientific contributions, this study primarily established that concepts from political economy of skill formation can significantly illuminate relations between actors of vocational policy in a post-communist society such as Croatian. Findings demonstrate that compared to countries belonging to the group of developed industrial democracies; objectives, strategies and capacities of key actors of Croatian vocational policy are far less developed and elaborated. This assessment also holds for nominally dominant central state actors whose power is primarily demonstrated by maintaining the institutional *status-quo*, but not by offering meaningful developmental alternative; irrespective of the broad consensus that one is very much needed. Furthermore, concepts of gradual institutional change also proved their applicability outside their original (Western European) institutional environment; detecting not only cases of layering, but also of displacement. Dominant paradigms of educational policy proved crucial in demonstrating that critical point of institutional framework in Croatia is still triple transition (political, social and economic) dating to the early 90s. That was the time when institutional framework was reset to "original settings" of the former socialist legislation dating back to 1958. This finding also points towards inherent limitations of the transformational potential carried by the Europeanization; although being outlined by many informants as the key impetus of all recent educational reforms in Croatia. The concept of

Institutional core allowed for necessary operationalization of vocational policy instruments (curricula content, implementation standards and fiscal distribution). This indicates its broader applicability in similar policy-oriented research studies.

Lessons related to deploying this explanatory model are fully applicable to other post-communist countries, particularly those of former Yugoslavia which share significant part of historic legacy in Croatia. Naturally, findings are specific for Croatia and cannot be generalized to other cases in a straightforward manner.

Finally, findings of this study may find their practical application in informing (vocational) policy-makers. This study clearly demonstrated that formulation of vocational policy in Croatia is not governed by some type of uncontrollable chaos. Rather, this policy is for the most part influenced by few relatively stable patterns. This insight represents a solid basis for any future reform. Building on findings of this study, future applied research could for instance map issues of (possible) consensus between "educational" and "economic" coalitions. Furthermore, such applied research could test the potential for cooperation on several practical issues detected within this doctoral thesis, such as use of bi-partite collective agreements in governing skill formation in propulsive sectors of tourism and construction.

TABLICA SADRŽAJA

1. UVOD: UTEMLJENOST I ISTRAŽIVAČKI DIZAJN STUDIJE 1

1.1. Zašto istraživati formulaciju politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj? Pregled relevantne istraživačke građe 1

1.2. Relevantni konceptualni okviri 7

1.3. Istraživački dizajn 13

1.3.1. Eksplanatorni model 13

1.3.2. Prikupljanje, obrada i analiza podataka 18

2. MAPIRANJE NORMATIVNO-STRATEŠKOG OKVIRA SUSTAVA SREDNJEG STRUKOVNOG OBRAZOVANJA U HRVATSKOJ 30

2.1. Sažeti opis sustava srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj 30

2.2. Detaljan prikaz nalaza mapiranja normativno-strateškog okvira 33

2.3. Rasprava o nalazima mapiranja normativno-strateškog okvira 48

3. MAPIRANJE AKTERA POLITIKE STRUKOVNOG OBRAZOVANJA: OBILJEŽJA I DJELOVANJE 50

3.1. Akteri središnje države 50

3.2. Regionalna razina – županije 53

3.3. Političke stranke 54

3.4. Udruge poslodavaca 56

3.5. Sindikati 59

3.6. Rasprava o nalazima mapiranja aktera politike SO-a te implikacije na testiranje eksplanatornog modela 62

4. TESTIRANJE EKSPLANATORNOG MODELA FORMULACIJE POLITIKE STRUKOVNOG OBRAZOVANJA U HRVATSKOJ 66

4.1. Istraživačke pretpostavka 1: središnja država kao jedinstven, dominantan akter 66

4.2. Istraživačka pretpostavka 2: središnja država koja taktizira 70

4.3. Istraživačka pretpostavka 3: uloga županija 72

4.4. Istraživačka pretpostavka 4: relativna slabost ne-državnih aktera 74

4.5. Istraživačka pretpostavka 5: uloga dominantnih paradigmi razvoja obrazovne politike 79

4.6. Istraživačka pretpostavka 6: utjecaj javnopolitičkog nasljeđa 84

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: DOPRINOSI, SLABOSTI TE DALJNJI ISTRAŽIVAČKI POTENCIJAL 87

5.1. Završno vrednovanje eksplanatornog modela 87

5.2. Slabosti studije te ograničenja nalaza 91

5.3. Širi znanstveni i praktični doprinosi studije 94

5.4. Potencijal daljnjih istraživanja politike SO-a u Hrvatskoj i drugim post-komunističkim, tranzicijskim državama 97

POPIS LITERATURE 100
PRILOG 1: Popis kodova s definicijama i frekvencijama njihova korištenja (faza 1 – analiza *policy* dokumenata) 113
PRILOG 2: Baze podataka i kriteriji pretraživanja korišteni u analizi literature (faza 2) 115
PRILOG 3: Popis kodova s definicijama i frekvencijama njihova korištenja (faza 2 – intervjui s istraživačima) 116
PRILOG 4: Popis kodova s definicijama i frekvencijama njihova korištenja (faza 3 – intervjui sa stručnjacima koji su sudjelovali u procesima formulacije) 118
ŽIVOTOPIS AUTORA 121

POPIS TABLICA

Tablica 1: Tipologija sustava razvoja vještina u razvijenim industrijskim demokracijama 12
Tablica 2: Sažetak uzroka stručnjaka-istraživača obuhvaćenih dubinskim intervjuima (faza 2)...22
Tablica 3: Sažetak uzroka stručnjaka obuhvaćenih dubinskim intervjuima (faza 3).....23
Tablica 4: Sažetak mapiranja normativno-strateškog okvira SSO.....34

POPIS SLIKA

Slika 1: Udio učenika upisanih u srednjoškolske programe na razini EU-27; podaci iz 2019. . 2
Slika 2: Eksplanatorni model „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“ 17
Slika 3: Struktura srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj..... 32

POPIS KRATICA

ASOO	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
AZOO	Agencija za odgoj i obrazovanje
AZVO	Agencija za znanost i visoko obrazovanje
CEDEFOP	Europski centar za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (na engleskom: European Centre for the Development of Vocational Training)
ETF	Europska zaklada za razvoj strukovnog obrazovanja (na engleskom: European Training Foundation)
EU	Europska unija
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HGK	Hrvatska gospodarska komora
HNS	Hrvatska narodna stranka
HKO	Hrvatski kvalifikaciji okvir
HOK	Hrvatska obrtnička komora
HUP	Hrvatska udruga poslodavaca
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
IP	istraživačka pretpostavka
JMO	Jedinstveni model obrazovanja
NCVOO	Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja
SDP	Socijaldemokratska partija Hrvatske

SO	strukovno obrazovanje
SSO	srednje strukovno obrazovanje
SSSH	Savez samostalnih sindikata Hrvatske

1. UVOD: UTEMLJENOST I ISTRAŽIVAČKI DIZAJN STUDIJE

Ovo uvodno poglavlje ima za cilj ponuditi argumentaciju relevantnosti ove doktorske disertacije. Taj zadatak uključuje pregled relevantnih radova u hrvatskom kontekstu (prva sekcija), pregled konceptualnih okvira koji se mogu primijeniti na predmet istraživanja (druga sekcija), što predstavlja osnovu za predstavljanje ključnih odrednica istraživačkog dizajna: eksplanatornog modela i tehnika prikupljanja, obrade te analize podataka (treća sekcija).

1.1. Zašto istraživati formulaciju politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj? Pregled relevantne istraživačke građe

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

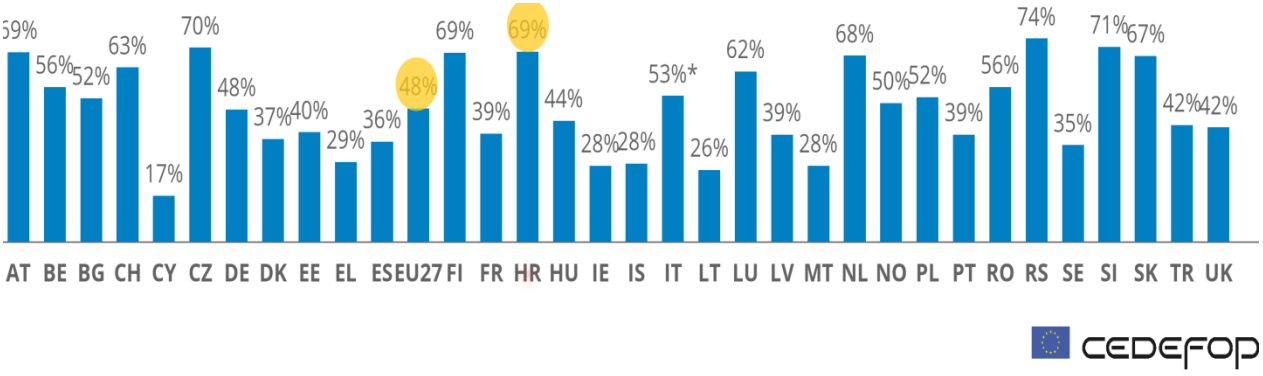
> „Nama je praksa jako zanimljiva. Jer nije to nama samo 45 minuta sjedenja i rada. Nego se šećemo – vani uglavnom, na hodniku radimo, jer su to veliki papiri. Pa se pita profesora. Pa ga se zove. To je onak', jedan način prednosti zato kaj nismo za papirom, za papirom da sjedimo.“ (Fokusna grupa s učenicima strukovne škole)

Gore navedeni citati (preuzeto iz: Doolan, Lukić i Buković, 2016: 349; 352) dosta dobro ilustriraju argumente u prilog ocjeni da je strukovno obrazovanje u hrvatskom kontekstu igra visokih uloga za njegove najneposrednije sudionike[4]: učenike koji pohađaju takav tip programa, njihove obitelji te nastavnike/stručne suradnike u strukovnim školama. Strukovno obrazovanje može predstavljati ili mehanizam etiketiranja i socijalnog isključivanja za značajan dio mladih koji pohađaju srednje obrazovanje (čemu u prilog ide prvi citat), ali i obrazovni put usklađen s njihovim interesima i potrebama (drugi citat). Strukovni programi su

[4] Izrazi korišteni u ovom radu podjednako se odnose na muški i ženski rod osim u situacijama referiranja na radove pojedinih poznatih autora/ica.

apsorbirali više od dvije trećine srednjoškolske ulazne generacije u školskoj godini 2021./2022. (DZS, 2022), a u određenim razdobljima od hrvatske neovisnosti i osjetno više (detaljnije u: Matković i Buković, 2022). Ovaj obuhvat je vrlo visok i u komparativnim okvirima: 2019. je na razini srednjoškolskog obrazovanja strukovne programe u Hrvatskoj pohađalo ukupno 69% upisanih učenika, što je za čak 21 postotni bod više od prosjeka Europske unije (Slika 1). Stoga se **razumijevanje struktura i procesa koji stoje iza stvaranja i održavanja postojećeg (pod) sustava strukovnog obrazovanja** nameće kao prvorazredno znanstveno te javnopolitičko pitanje na koje ova disertacija pokušava ponuditi odgovarajuće odgovore.

Slika 1: Udio učenika upisanih u srednjoškolske programe na razini EU-27; podaci iz 2019.



Izvor: Cedefop (2022)

Upravo je iz tog razloga zanimljivo što hrvatsko srednje strukovnog obrazovanje predstavlja impresivan primjer institucionalne stabilnosti koja odolijeva proteku vremena, promjenama društveno-političkog sustava te brojnim više ili manje obuhvatnim reformama. Prema Matkoviću (2011: 96) trenutna arhitektura sustava osnovnog i srednjeg obrazovanja datira još iz 1958. te donošenja Općeg zakona o školstvu. Ovakav ishod je tim više impresivan uzme li se u obzir vrlo eksplicitno i radikalno nastojanje da se u periodu između 1975. do 1991. takav sustav razmontira. Ovdje je riječ o zasigurno najpoznatijoj reformi obrazovne politike tijekom socijalističkog perioda koja je dobila naziv po svom kreatoru i najprominentnijem zagovorniku Stipi Šuvaru, tadašnjem ministru prosvjete i kulture Socijalističke Republike Hrvatske. Riječima Jane Baćević (2016: 78-79): „Usmjereno strukovno obrazovanje ime je dobilo po nastojanju da se dokine srednjoškolsko obrazovanje općeg, humanističkog (gimnazijskog) tipa, koje je pravilu vodilo prema nastavku obrazovanja na sveučilišnoj razini, na taj način pretvarajući cjelokupno obrazovanje u ‘strukovno orijentirano’ – vezano uz

određene tipove zanimanja. U praksi je kompletno srednje obrazovanje transformirano na način da obuhvaća dvije godine općeg uvoda koji su pohađali svi učenici, nakon čega ih se educiralo za konkretne poslove."

Pritom se čini da nema posebne osnove da se ovakva 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 pod znak pitanja dovelo održivost programa za industrijska zanimanja; odnosno, dostupnost radnih mjesta za mlade s takvim tipom srednjoškolskih kvalifikacija. Kada govorimo o trogodišnjim programima za obrtnička zanimanja, utemeljeno je pretpostaviti da proaktivna uloga Hrvatske obrtničke komore (nadalje: HOK) u njihovoj izvedbi pozitivno utječe na njihovu tržišnu relevantnost. Međutim, Matković i suradnici (2013: 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). Ovo je posebno zabrinjavajuće uzme li se u obzir da je njezin iznos Vijeće Europe utvrdilo preniskim s obzirom na odredbe Europske socijalne povelje, što Hrvatsku izlaže mogućosti međunarodne kolektivne pritužbe (Council of Europe, 2017: 5; općenito o Europskoj socijalnoj povelji u: Benelhocine, 2012).

Niti četverogodišnji strukovni programi nisu lišeni ozbiljnih poteškoća. Uz već ranije spominjana pitanja relevantnosti i kvalitete stručne prakse, Šabić (2019) utvrđuju kako u razdoblju od 2015. do 2017. između 43 i 45% učenika odmah po završetku četverogodišnjih strukovnih programa upisuje visoko obrazovanje. Ovakav podatak nameće pitanje u kojoj mjeri mladi koji upisuju ovakve programe vide kao pripremu za rad u određenom zanimanju (što je jedno od bitnih obilježja strukovne orijentacije programa), a u kojoj kao alternativnu rutu za visoko obrazovanje u slučaju da ne uspiju upisati gimnazije.

Vraćajući se na uvodne citate, ovaj kratki pregled ključnih poteškoća u funkcioniranju hrvatskog strukovnog obrazovanja ukazuje kako stanje u sustavu srednjeg strukovnog obrazovanja okvirno usporedivo s onim u državama tzv. Zapadnog Balkana, ali i Turske (Bartlett i sur., 2014). Nasuprot tome sustave strukovnog obrazovanja razvijenih srednjoeuropskih država njemačkog govornog područja literatura obično dovodi u vezu s nizom pozitivnih društvenih te ekonomskih učinaka: niskim stopama nezaposlenosti (naročito mladih), značajnim (i uglavnom kvalitetnim) sudjelovanjem poslodavaca u izvedbi praktične

nastave te sposobnošću relativno brzog odgovora na vanjske ekonomske šokove kroz intervencije na strani ponude radne snage (Thelen, 2012: vi-x). Ne čudi stoga što strukovno obrazovanje njemačkog tipa Streeck (1999) izdvaja kao jedno od ključnih ishodišta globalne kompetitivnosti njemačke ekonomije te važan instrument u izgradnji „dobrog društva".

Analitički proces u sklopu ove disertacije je usmjeren na srednje strukovno obrazovanje s obzirom da se radi o segmentu čije institucionalno uređenje uvjetuje strukturu cjelokupnog sustava razvoja vještina. Zato se u ovoj disertaciji pri referiranju na pojmove „strukovno obrazovanje (nadalje: SO) te „srednje strukovno obrazovanje" (nadalje: SSO)[5] obično govori o „politici strukovnog obrazovanja" te o „sustavu" ili „području srednjeg strukovnog obrazovanja". Teorijsko utemeljenje ovakve analitičke redukcije detaljnije je pojašnjeno u sekcijama 1.2. i 1.3., dok se u sekciji 5.2. razmatraju moguće kritike te šire implikacije ove metodološke odluke.

Jezikom prirodnih i tehničkih znanosti, istraživanje provedeno u sklopu ove studije bi se doista moglo okvalificirati kao „temeljno". U prilog takvoj ocjeni ide činjenica da je za potrebe ove sekcije bilo izazovno izdvojiti iole kompaktan korpus literature kojeg bi se moglo dovesti u jasnu vezu s politikom hrvatskog strukovnog obrazovanja. Zato je u prvom koraku vrijedno razmotriti uopće praksu provedbe politoloških studija koje su autoru u nekom aspektu koristile kao početna točka u razvoju vlastitog istraživačkog dizajna. Zajedničko im je da su, u različitom stupnju, stavljale naglasak na tri temelja teorijska elementa: i) historicistički; ii) komparativni pristup te iii) usmjerenost na aktere[6].

Primjer vjerojatno najsustavnijeg korištenja historicitičke analize u hrvatskom politološkom kontekstu predstavljaju radovi Marka Grdešića (2006, 2008, 2015a i 2015b) u kojima tumači ključne odrednice hrvatske ekonomske tranzicije iz samoupravnog socijalizma u kapitalizam te naročito, njezin utjecaj na poziciju sindikata u hrvatskim industrijskim odnosima. Neki od nalaza navedenih studija, naročito tumačenje uvjetne slabosti hrvatskih sindikata u kontekstu tradicionalnog socijalnog dijaloga u usporedbi s primjerice slovenskim organizacijama

[5] Puni naziv u slučaju oba pojma se u nastavku teksta koristi na mjestima gdje autor procjenjuje da je važno dati prednost jasnoći u odnosu na sažetost.

[6] Valja napomenuti kako neke od radova koji su razmatrani u sklopu ove sekcije autor koristiti i u poglavljima 3 i 4, no na nešto drugačiji način te s drugom svrhom. Ovdje su oni razmatrani nešto općenitije, kao svojevrsni indikatori (pod)istraženosti teme, dok su u kasnijim poglavljima korišteni za potkrepljivanje konkretnih istraživačkih nalaza vezanih uz mapiranje aktera politike strukovnog obrazovanja i testiranje eksplanatornog modela. Ipak, vrijedi naglasiti kako i takav visok stupanj preklapanja ukazuje na to da je tema vrlo slabo istražena.

sličnog tipa, korisni su i za procese formulacije politike SO-a u Hrvatskoj te su detaljnije razmatrani u sklopu poglavlja 3.

Nešto bliže disciplinarnom polju javnih politika (u odnosu na ono političke ekonomije) je niz vrijednih i korisnih istraživanja novijeg datuma provedenih u širokom području socijalne politike. Ona obuhvaćaju raznolike teme, od analize modela pružanja različitih tipova socijalnih usluga u hrvatskom kontekstu (Kekez, 2018; Kekez Koštro 2018), modela institucionalne promjene u hrvatskoj politici ujednačavanja mogućnosti osoba s invaliditetom (Petek, 2018), potencijala formulacije koherentne politike mentalnog zdravlja u Hrvatskoj (Novak i Petek, 2015) te utjecaja Europskog semestra na politiku zapošljavanja (Munta, 2020). Zajednička obilježja ovih studija su: i) prevladavajuće kvalitativna orijentacija; ii) analiza procesa i struktura u prolongiranom vremenskom kontekstu (komparativna dimenzija); iii) istraživački dizajn koji se oslanja na široko prihvaćene teorijske pristupe, ali ih kreativno prilagođava (hrvatskom) tranzicijskom kontekstu; te iv) značajni doprinosi razumijevanju referentnih politika u Hrvatskoj. Kekez Koštro tako uvjerljivo razlaže faktore koji utječu da pružanje pojedinih socijalnih usluga osobama s invaliditetom može poprimiti dominantno javni (državni), suradnički (koji uključuje uglavnom suradnju države i organizacija civilnog društva) te klijentelistički model (koji predstavlja disfunkciju suradničkog modela). Petek pokazuje potencijale, ali i bitna ograničenja primjene koncepta slojevanja (na engleskom: *layering*, vidi sekciju 1.2.) u razumijevanju institucionalne promjene u kontekstu hrvatske politike ujednačavanja mogućnosti osoba s invaliditetom; a u suradnji s Novak primjenjuje Kingdonov model definiranja političkog dnevnog rada kako bi demonstrirala zašto je teško očekivati da će u doglednom razdoblju politika mentalnog zdravlja doći u fokus donositelja odluka. Munta sveobuhvatno dokazuje ograničen utjecaj Europskog semestra na politike zapošljavanja u Hrvatskoj, Sloveniji, Slovačkoj i Mađarskoj, ukazujući kako je on u najvećoj mjeri otvorio mogućnost tzv. „kreativne aproprijacije" pojedinih elemenata te mehanizma od strane domaćih elita koji su ih koristili za ostvarivanje vlastitih političkih ciljeva. Istraživanje provedeno za potrebe ove disertacije ima sličan tip znanstvenih aspiracija i s navedenim studijama dijeli određene elemente istraživačkog dizajna, napose konkretnoj svrsi prilagođen istraživački dizajn te prevladavajuće kvalitativnu orijentaciju.

Među relevantnim politološkim studijama svakako treba izdvojiti vrijedne analize razvoja hrvatske obrazovne politike općenito (Žiljak, 2013; Žiljak i Molnar, 2015) te politike visokog obrazovanja specifično (Baketa, 2016; 2019). Navedeni radovi se bave promjenom politika uz

primjenu historicističke analize, a od konkretnih uvida svakako posebno valja istaknuti Žiljkovu ideju dvije dominantne faze hrvatske obrazovne politike (tzv. „nacionalističku“ te „europeizacijsku“) koje su iskorištene i za razvoj eksplanatornog modela ove studije te detaljnije pojašnjene u sklopu sekcije 1.3.

Ovaj pregled najzad stiže do korpusa radova koji su se eksplicitno bavili nekim aspektom funkcioniranja hrvatskog sustava SSO-a. Oni su prevladavajuće primijenjenog karaktera te bez snažnijih teorijskih aspiracija, pokrivajući problematiku funkcioniranja naukovanja u kontekstu obrtničkih zanimanja (Herceg, 2010), dimenzija socijalne uključenosti i socijalne kohezije u komparativnom kontekstu (Matković i sur., 2013), javnog mnijenja o sustavu SSO-a u Hrvatskoj (Buković i Matković, 2018) te međunarodne mobilnosti naučnika (AVETAE, 2020). Neki od pojedinačnih, konkretnih nalaza prethodno izloženih studija korišteni su u sklopu poglavlja 3 i 4, no one strukturno nisu bitno utjecale na istraživački dizajn ove studije.

Kad je riječ o radovima koji se područjem SSO-a bave s jasnim teorijskim aspiracijama, moguće je izdvojiti tek dvije konkretne reference. Prva se odnosi na primjenu koncepta institucionalnog habitusa poznatog francuskog sociologa Pierra Bouridieua na razumijevanje uloge programa trogodišnjeg strukovnog obrazovanja na klasnu reprodukciju (Doolan, Buković i Lukić, 2016). Ovaj rad nije posebno disciplinarno blizak ovoj studiji već je bliži pristupu sociologije obrazovanja. Drugi rad predstavlja komparativnu analizu hrvatskog i austrijskog modela razvoja vještina, s promišljanjem potencijala za transfer politika (Buković, 2018). Ovaj rad uvelike predstavlja intelektualno ishodište ove disertacije, bilo u kontekstu opisa srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj koji je gotovo u cijelosti prenesen u sklopu sekcije 2.1., bilo u kontekstu nekih ključnih nalaza koji su poslužili kao osnova za definiranje eksplanatornog modela ove studije. To se u prvom redu odnosi na uvide o relacijama moći između aktera središnje države u odnosu na sve ostale aktere u hrvatskom kontekstu, kao i strukturnim ograničenjima koja tim „ostalim“ akterima priječe usuglašavanje zajedničkih ciljeva u području razvoja vještina (kao moguće protuteže dominantnom položaju središnje države).

Konačno, valja obrazložiti odluku da se analiza usmjeri na fazu formulacije politike SO-a. Osnovna takve odluke leži u činjenici da je, promatrano iz perspektive faznog modela javnopolitičkog procesa, ova politika nedvojbeno na dnevnom redu donositelja odluka u Hrvatskoj, čemu u prilog ide nezanemariv korpus zakonodavnih te programsko-strateških dokumenata koji uređuju navedeno područje od neovisnosti do danas. S obzirom na impresivan stupanj institucionalne stabilnosti koja stoji u bitnome raskoraku s poželjnim

javnopolitičkim ishodima, logično je pretpostaviti kako upravo rekonstrukcija procesa njezine formulacije krije njezine najzanimljivije nepoznanice koje ova disertacija teži barem djelomično rasvijetliti.

1.2. Relevantni konceptualni okviri

Što nam postojeći teorijski radovi mogu reći o hrvatskom slučaju? S ciljem odgovora na to pitanje u ovom dijelu se razmatra veći broj konceptualnih okvira koji mogu biti korisni za njegovo bolje razumijevanje.

Prvi je najširi, u smislu da strukovno obrazovanje promatra kao dio veće cjeline koja uvelike određuje njegove bitne odrednice. Radi se o varijantama kapitalizma, okviru usmjerenom na razlike u funkcioniranju razvijenih tržišnih ekonomija. Utemeljitelji ovog pristupa, Hall i Soskice (2001) razlike u funkcioniranju različitih razvijenih tržišnih ekonomija dovode u analitičku vezu s jednim ključnim procesom: koordinacijom koja se događa na razini tvrtke. Koordinacija u ovom slučaju obuhvaća sve interakcije unutar tvrtke, ali i u odnosu na njezinu okolinu, koje joj omogućavaju konkurentan tržišni nastup.

Koja su to pitanja/područja koordinacije o kojima trebaju voditi računa tvrtke u razvijenim tržišnim ekonomijama? Hall i Soskice (2001: 26-27) navode 5 najvažnijih područja koordinacije:

1) Industrijski odnosi;

2) **Strukovno obrazovanje i osposobljavanje**;

3) Koorporativno upravljanje;

4) Odnosi s drugim tvrtkama;

5) Odnosi s radnicima.

Ključni doprinos varijanti kapitalizma jest spoznaja da tvrtke u različitim razvijenim zemljama, iako funkcioniraju u okviru tržišne kapitalističke ekonomije, pri rješavanju gore navedenih koordinacijskih problema ne koriste nužno tržišne mehanizme. Točnije, one ekonomije u kojima tvrtke takva pitanja prepuštaju tržišnim mehanizmima Hall i Soskice nazivaju liberalnim tržišnim ekonomijama. Druga skupina ekonomija se u rješavanju ovih

pitanja u prvom redu oslanja na stratešku interakciju između tvrtki i drugih aktera. Stoga ih Hall i Soskice nazivaju koordiniranim tržišnim ekonomijama.

Kombinirajući teorijski instrumentarij varijanti kapitalizma s Polanyevom (1994) istraživačkom tradicijom, Bohle i Greskovits (2012) nude prilično uvjerljivo objašnjenje različitih razvojnih putanja kojima su nakon pada komunizma krenule države Srednje, Istočne, odnosno Jugoistočne Europe. Kao ključne eksplanatorne faktore koriste interakciju između tri temeljna stupa svakog kapitalističkog društva. Prva dva su samoregulirajuće tržište i društveni otpor na pritiske koje ono proizvodi. Tu se radi o dinamici usporedivoj sa zamasima njihala koju Polany originalno naziva „dvosmjernim kretanjem" (na engleskom: *double movement*). Logično, njihalo može ili previše pretegnuti na jednu stranu ili njegovi zamasi mogu biti previše nagli, što se u praksi očituje gubitkom društvene kohezije, jačanjem klasnog sukoba i teškoćama u javnom upravljanju (na engleskom: *ungovernability*). Tu u igru ulaze (demokratske) političke institucije čiji je zadatak posredovati između tržišnih i društvenih snaga te pronaći odgovarajuća rješenja na probleme koje „dvosmjerno kretanje" stvara. Kvaliteta političkih institucija time postaje faktor u razumijevanju različitih razvojnih ishoda post-komunističkih, tranzicijskih društava. Pod političkim institucijama Bohle i Greskovits misle na: i) potencijal, odnosno kvalitetu demokratskog procesa odlučivanja; ii) ukupni administrativni kapacitet te iii) funkcioniranje socijalnog partnerstva.

Bez detaljnog ulaženja u relativno složenu klasifikaciju koju Bohle i Greskovits razrađuju, ovdje je važno navesti sljedeće: hrvatski je režim, nakon ratnog perioda i popratnog autoritarizma 90-ih u kojem ga nije bilo moguće precizno klasificirati (odnosno, bio je ono što autori na engleskom nazivaju *nonregime*), od 2000-ih nadalje evoluirao u najhibridniji od svih režima obuhvaćenih ovom analizom, a to su, osim Hrvatske, članice tzv. Višegradske skupine (Češka, Slovačka, Poljska i Mađarska), baltičke republike (Estonija, Litva i Latvija) te ostale EU članice iz tzv. Jugoistočne Europe: Slovenija, Rumunjska i Bugarska.

Uzimajući u obzir faktore kao što su struktura industrije i države blagostanja, veličina javnog sektora i razina zaštite rada, **Hrvatska je najsličnija državama Višegradske skupine, no s jednom ključnom razlikom**. Konkretno, dok se ekonomski rast u navedenim državama prvenstveno bazirao na izvozu, u Hrvatskoj je on, uz specifičnu (te presudnu) ulogu turizma baziran primarno na domicilnoj potrošnji, koja najvećim dijelom usmjerena na građevinski sektor. **U tom dijelu Hrvatski je razvojni model bitno sličniji onome baltičkih republika**. S obzirom na logiku njihova analitičkog pristupa, ne iznenađuje da Bohle i Greskovits u

objašnjavanju ovakvog ishoda prstom upiru u ulogu države koja je u hrvatskom slučaju nedovoljno jaka da bi osigurala razinu ekonomske koordinacije, administrativne sigurnosti te niza drugih temeljnih *policy* ishoda koji predstavljaju preduvjete za privlačenje direktnih stranih investicija na kojima počiva izvozni model zemalja Višegradske skupine. Ovaj raskorak još je osjetniji u odnosu na Sloveniju, koju Bohle i Greskovits klasificiraju kao „neokorporativistički" režim donekle usporediv s onime u Austriji. To u praksi znači da se Slovenija u svom ekonomskom razvoju još više oslanja na proaktivnu koordinaciju države i socijalnih partnera. Takav pristup Sloveniji omogućava da, poput Višegradskih zemalja, svoj razvoj dobrim dijelom bazira na izvozu, ali uz bitno manje oslanjanje na direktne strane investicije te veći utjecaj države u socijalnoj i ekonomskoj sferi. Figurativno rečeno, država u Hrvatskoj možda predstavlja dominantnog igrača. Međutim, kad se uzme u obzir komparativni kontekst, postaje jasnije da je to samo zato što su ostali još slabiji. Ovi uvidi imaju itekako značajne implikacije na funkcioniranje politike SO-a, u čemu u prilog ide da se uvelike poklapaju s nalazima komparativne analize hrvatskog i austrijskog režima razvoja vještina u dijelu koji se tiče koordinacijskih kapaciteta države u jednom i drugom sustavu (Buković, 2018).

Felix Rauner je razvio jednostavnu, ali utjecajnu klasifikaciju sustava (srednjeg) strukovnog obrazovanja[7]. On razlikuje sustave usmjerene obrazovanju za pojedino zanimanje[8] te one koji za cilj imaju osnažiti zapošljivost pojedinaca[9] (Rauner, 2006 prema: Brockmann, Clarke i Winch, 2008: 549-550). U prvom slučaju SSO za cilj ima osposobiti pojedinca da učinkovito obavlja niz poslova povezanih s pojedinim zanimanjem, a katkada i one u širem okviru pojedine industrijske grane. Programi unutar ovakvog tipa SSO-a su obično integrirani, razvijeni kroz više ili manju blisku suradnju obrazovnih vlasti i socijalnih partnera te kombiniraju teorijsko i učenje na radnom mjestu. Drugi sustav je usmjeren certificiranju „tržišno atraktivnih" vještina/kompetencija, obično kroz vrednovanje prethodnog radnog iskustva i/ili dopunu kroz obrazovne sadržaje koji se izvode modularno. Za razliku od sustava usmjerenog zanimanjima u kojem stjecanje ključnih vještina obično dolazi „u paketu" s odabranim obrazovnim programom, u sustavima usmjerenim individualnoj zapošljivosti pojedinci više ili manje samostalno, te u pravilu parcijalno, biraju one programe za koje

[7] Većina autora se u svojim analizama referira na strukovno obrazovanje (na engleskom jeziku: *vocational education* ili *vocational training*). Zato se na početku osvrta na svaku relevantnu jedinicu literature (ili više njih) ukazuje odnose li se svi elementi u jednakoj mjeri i na srednje strukovno obrazovanje. Ako je to slučaj, u daljnjem osvrtu se koristi ranije uvedena kratica SSO.
[8] U originalu: *education for an occupation*.
[9] U originalu: *aimed at employability of individuals*.

vjeruju da će im donijeti pravu kombinaciju vještina prepoznatih na tržištu rada. Logično, takav tip odluka zahtjeva i bitno šire opće obrazovanje. Na kontinuumu između ova dva modela razvijene industrijske demokracije bi se smjestile između germanskih zemalja na jednom kraju i anglo-saksonskih zemalja na drugom kraju spektra.

Relevantnu klasifikaciju je razvio i Wolf-Deitrich Greinert (2004) koji razlikuje tri osnovna modela (srednjeg) strukovnog obrazovanja. Svaki od modela povezan sa specifičnom obrazovnom tradicijom jedne od velikih europskih država: tržišni model s britanskom, državni/etatistički s francuskom te dualno-korporativistički s njemačkom. Osnovni kriterij razlikovanja modela u ovom slučaju su faktori koji prevladavaju u njihovom ustroju i organizaciji. U tržišnom modelu osnovna institucionalna obilježja SSO-a, a samim time i njegovo funkcioniranje, određeno je potrebama poslodavaca. U etatističkom modelu temeljem procjene „javnog interesa" političari i državni službenici, u pravilu u suradnji s obrazovnim profesionalcima, ustrojavaju SSO. U dualno-korporativisitičkom modelu institucionalna obilježja su posljedica strukturiranog usklađivanja interesa ključnih ekonomskih aktera, koji su obično u slučaju poslodavaca i radnika zastupljeni kroz krovne, sveobuhvatne saveze. Razlike između pojedinih modela najjasnije se manifestiraju u načinu izvedbe programa SSO-a koja je u tržišnom modelu obilježena fragmentacijom javnih ovlasti, manjkom programske standardizacije i raznolikošću provoditelja; u etatističkom centraliziranim upravljanjem i dominacijom školske izvedbe; a u dualno-korporativisitičkom zajedničkim upravljanjem socijalnih partnera te izvedbom koja kombinira učenje u školskom okruženju te na radnom mjestu.

Ovim pogledima iz nacionalne perspektive svakako valja pridružiti i značajan utjecaj procesa europskih integracija na nacionalne sustave (srednjeg) strukovnog obrazovanja. Tijek i faze europeizacije SSO-a pregledno i uvjerljivo izlažu primjerice Hubert Ertl (2006) i Pia Cort (2008). Powell, Bernhard i Graf (2012) su analizirali sadržaj relevantnih dokumenata Europske unije (nadalje: EU) u području visokog obrazovanja i (srednjeg) strukovnog obrazovanja oslanjajući se na metodu teorijski vođene kvalitativne analize sadržaja. Uz mapiranje, autori su usporedili ciljeve i mjere između dvije skupine dokumenata. Nalazi ukazuju kako dokumentima vezanim uz SSO u odnosu na one vezane uz visoko obrazovanje prevladava ekonomska racionalizacija provedbenih mjera, ali i socijalna dimenzija – točnije, potreba da SSO ostane otvoren različitim ranjivim skupinama. Visoko obrazovanje se u bitno većoj mjeri promatra kao prestižni element europskog obrazovnog projekta, blisko povezan s kulturnom dimenzijom, naglašavajući primjerice ideje inovativnosti i otvorenosti. Autori

nadalje ocjenjuju kako europeizacija stvara posve **novi model obrazovne politike**, koji kombinira elemente najutjecajnijih modela: napose anglo-saksonskog i germanskog (što u Greinertovoj klasifikaciji odgovara razlici između socijetalnog i tržišnog modela). U novom EU modelu kao glavni cilj obrazovanja se nameće zapošljivost (što je sličnost s anglo-saksonskim modelom), a ne primjerice uspješna društvena i građanska participacija, snažnije izražena u germanskom modelu. U području visokog obrazovanja također postoji bitno snažniji utjecaj anglo-saksonske ideje „elitnih" visokoobrazovnih institucija blisko povezanih sa svijetom gospodarstva, dok je u SSO-u bitno vidljiviji utjecaj germanskog naglaska participativnom upravljanju te snažnoj prisutnosti strukturiranog učenja na radnom mjestu. Tako novi EU model predstavlja svojevrsni kolaž različitih nacionalnih sustava, pri čemu počinje razvijati i vlastita, zasebna obilježja. On ipak ne postoji izvan nacionalnih sustava, već se stvara njihovom inkrementalnom transformacijom.

Treći okvir se naziva političkom ekonomijom razvoja vještina te je najjasnije artikuliran tipologijom koju su razvili Busemeyer i Trampusch (2012: 12). Temeljem brojnih istraživanja provedenih u razvijenim industrijskim demokracijama, Busemeyer i Trampusch utvrđuju dvije osnovne dimenzije koje uvjetuju strukturu sustava razvoja vještina: i) spremnost države da ulaže u strukovno obrazovanje te ii) uključenost poslodavaca (tvrtki) u izvedbu početnog srednjoškolskog strukovnog obrazovanja i usavršavanja. **Upravo je ova druga dimenzija tipologije potvrđuje kako je upravo ustroj srednjoškolske razine presudan za cjelokupno funkcioniranje sustava, a onda i za cjelokupnu politiku SO-a, što je opća pretpostavka na koju je oslonjen i istraživački dizajn ove disertacije.** Ukrštanjem dviju dimenzija nastaju četiri tipa sustava:

1) državni/etatistički, kojeg karakterizira visoka spremnost države/niska uključenost poslodavaca;

2) liberalni u kojem su obje dimenzije slabo naglašene;

3) segmentalistički, kojeg karakterizira niska spremnost države te visoka uključenost poslodavaca;

4) kolektivni sustav razvoja vještina u kojem su obje dimenzije snažno naglašene. Niže se nalazi tablični prikaz tipologije, pri čemu su karakteristične zemlje pridružene svakom od tipova.

Struktura pojedinog tipa razvoja vještina se prema Busemyer i Trampush (2012:16) može razumjeti kroz odgovora na 4 temeljna pitanja, za koje svaki od četiri gore navedena tipa nudi različite tipične odgovore:

1) tko kontrolira razvoj sustava vještina?

2) tko provodi programe razvoja vještina?

3) tko plaća/financira razvoj vještina?

4) kakav je odnos između općeg i strukovnog obrazovanja?

Na koncu je važno spomenuti recentni pregled literature (Tūtlys i sur., 2022) koji se bavi sustavima razvoja vještina u post-komunističkim državama srednje te Istočne Europe. Nalazi ukazuju kako postoje vrlo raznoliki sustavi razvoja vještina koji pokazuju visok stupanj hibridnosti kada se analiziraju konceptualnim okvirima razvijanim u kontekstu razvijenih zapadnih demokracija. Iz pregleda je također jasno kako dosada nije razvijen zaseban holistički pristup analizi mehanizama te procesa njihova funkcioniranja.

Tablica 1: Tipologija sustava razvoja vještina u razvijenim industrijskim demokracijama

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

Izvor: Busemeyer i Trampusch (2012: 12).

1.3. Istraživački dizajn

Razmatranje istraživačkog dizajna obuhvaća eksplanatorni model kojim se pokušava analizirati istraživački problem, metode prikupljanja podataka te strategije analize podataka.

1.3.1. Eksplanatorni model

Eksplanatorni model razvijen za potrebe ove studije kombinira elemente nekoliko konceptualnih okvira koji se okvirno može podvesti pod širi okvir nove institucionalne teorije o kojoj postoji vrlo ekstenzivna literatura (Peters, 2007; Radaelli, Dante i Dossi, 2012; Schmidt, 2010) te koja iz tog razloga ovdje neće biti detaljnije razmatrana. Za potrebe ove studije je dovoljno istaknuti kako taj relativno heterogen teorijski, a onda i istraživački program, povezuje temeljna postavka kako institucije, shvaćene kao širok spektar formalnih i neformalnih pravila, presudno utječu na djelovanje aktera javnih politika. Ta ideja je sažeta u svojevrsnom kredu nove institcionalne teorije da su „institucije važne“ (u originalu: *Institutions matter*). Također, ovdje je važno istaknuti kako je jedna od najrelevantnijih kritika koja se upućuje ovakvom tipu pristupa manjak analitičkog kapaciteta za tumačanje nagle institucionalne promjene (primjerice: John, 2003: 484). Tom pitanju je posvećena dužna pažnja u fazi pripreme nacrta ove doktorske disertacija. Preliminarnom analizom je utvrđeno kako je u vremenskom razdoblju koje istraživanje obuhvaća politika SO-a obilježena **institucionalnom stabilnošću** te **postepenom/inkrementalnom promjenom**, što je tip istraživačkih pitanja na koja studije temeljene na institucionalističkom pristupu mogu ponuditi kvalitetne odgovore. Ovaj nalaz preliminarne analize je potvrđen ektenzivnim mapiranjem normativno-strateškog okvira koje je predstavljeno u poglavlju 2.

Ova studija od političke ekonomije razvoja vještina posuđuje četiri osnovne skupine aktera: političke stranke, državu (u širem smislu, što obuhvaća sva tijela javne vlasti s kompetencijama u području razvoja srednjeg strukovnog obrazovanja), udruženja poslodavaca (dobrovoljna i ona s obveznim članstvom) te sindikate. Sama politička ekonomija razvoja vještina ovdje neće biti dodatno razmatrana s obzirom da je već izložena u sekciji 1.2.

Početne pretpostavke o odnosima između ovih aktera temeljene su na nalazima ranijih istraživanja u području politike SO-a (Matković i sur., 2013; Buković, 2018), ali i na uvjerljivom objašnjenju tumačenju ključnih institucionalnih odrednica hrvatskog kapitalizma Bohlea i Greskovitsa (2012) koja je detaljnije predstavljena u sekciji 1.2. Kreće se od toga da

država, konkretno **središnja država**, predstavlja najmoćnijeg aktera u procesima formulacije politike SO-a u Hrvatskoj. Tu moć bi se moglo kategorizirati kao **pozicijsku,** odnosno onu koja proizlazi iz relativno visoko centraliziranog sustava javnog upravljanja u kojem središnja država ima ili ovlasti isključivog odlučivanja ili mogućnost da se pozicionira kao veto igrač. Međutim, dominatan odnos središnje države u odnosu na ostale aktere je i **relacijskog karaktera**, a proizlazi iz manjka njihova kapaciteta da ponude (samostalno ili zajednički) koherentnu alternativu postojećem institucionalnom uređenju sustava SOO-a. Istovremeno, ta dominacija središnje države je uvelike ograničena vlastitim manjkom kapaciteta da unese relevatne institucionalne inovacije u sustav te artikulira jasne ideje kako ga unaprijediti (slično u: Grdešić, 1995: 42-43).

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

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

Ovime je kompletiran opis ključnih elemenata modela kojim se tumači ishod specifičnog hrvatskog slučaja. To nameće sljedeće pitanje: kako on točno „radi“? Model kreće od ideje kako se procese unutar hrvatskog sustava (srednjeg) strukovnog obrazovanja može uvjerljivo tumačiti konceptom slojevanja (na engleskom: *layering*; Fioretos, Falleti and Sheingate 2013: 8-13). Slojevanje predstavlja stvaranje i uvođenje novih institucionalnih pravila pored ili povrh onih postojećih, koja također ostaju na snazi. Sama činjenica da slojevanje promjenu

čini sporom i parcijalnom ipak ne znači da se ona s vremenom ne može postati relevantna i samim time bitno izmijeniti karakter i društvene učinke same institucije (detaljnije u: Pierson i Skocpol, 2002). Zato je u ovoj točki korisno uvesti slojevanju blizak koncept institucionalne jezgre (na engleskom: *institutional core;* Thatcher i Coen, 2008; Boas, 2007; van der Heijden, 2011) koji se odnosi na određeni tip institucionalnih pravila koja presudno utječu na karakter sustava. Takva pravila je iz perspektive aktera obično teško mijenjati, no važno je naglasiti kako ona nužno ne priječe promjene ne-esencijalnih institucionalnih elemenata. Na taj način se stvara dinamika „promjene koja u osnovi ništa ne mijenja“, koja dobro odgovara opisu procesa u hrvatskom SSO-u.

Temeljni argument od kojeg kreće ova studija jest da akteri središnje države zaduženi za područje SSO-a od neovisnosti do danas uspješno zadržavaju kontrolu nad ključnim odlukama koje uvjetuju ukupni smjer razvoja tog (pod)sustava. Te odluke predstavljaju institucionalnu jezgru sustava te obuhvaćaju definiranje sadržaja programa, standarda provedbe te raspodjelu troškova u najvećem dijelu sustava. Eksplanatorni model nominalnog naziva „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“ prikazan je na slici 1, dok je njegovo očekivano funkcioniranje, temeljeno na autorovim pretpostavkama koje su prethodile istraživanju, detaljnije razloženo u sljedećim odlomcima.

Pretpostavka je da kolektivni akteri u procese formulacije/stvaranja politike SO-a ulaze s određenim pozicijama te ciljevima. Pozicije se odnose na razumijevanje te odnos (pozitivan, neutralan, negativan) prema trenutnom stanju sustava, a ciljevi na konkretne promjene koje akteri žele ostvariti u sklopu konkretnog procesa formulacije politike. Pozicije te ciljevi aktera onda dolaze u međusobnu interakciju s pozicijama i ciljevima drugih aktera. Obilježja svake skupine aktera za koja se pretpostavlja da mogu utjecati na njihove pozicije te ciljeve pridružena su referentnim kućicama na slici 1.

Međusobna interakcija može (ali i ne mora) utjecati na reviziju pojedinih pozicija i ciljeva aktera, koji su također pod utjecajem vanjskih, intervenirajućih faktora. Točnije, model pretpostavlja da akteri pozicije te (naročito) konkretne ciljeve prilagođavaju procjeni mogućnosti ostvarivanja za njih poželjnih/neželjenih promjena u funkcioniranju sustava. Ovisno o toj procjeni, svaka runda reformi može predstavljati priliku, prijetnju, ili biti ocijenjena kao neutralna s aspekta organizacijskih interesa. Također, model pretpostavlja da su pozicije aktera pod utjecajem prevladavajućih narativa, odnosno aktualne dominantne paradigme obrazovne politike.

Interakcija između aktera može, ali i ne mora dovesti do promjena relevantnih za institucionalni ustroj politike SO-a. Točnije, pojedini novi zakoni ili programsko-strateški dokumenti utječu na promjene u ključnim institucionalnim odrednicama (financiranje, kontrola, izvedba te odnos općeg i strukovnog obrazovanja), neki ne. Kumulacija dosadašnjih promjena/međuishoda dovodi do trenutnog stanja koje se jezikom političke ekonomije razvoja vještina može opisati kao „državni sustav s elementima krnje kolektivnosti u području obrazovanja za obrte".

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

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

IP2: Akteri središnje države prihvaćaju pojedine inkrementalne institucionalne promjene, ali ne i one koje mogu značajno oslabiti njihovu kontrolu nad odlukama koje definiraju institucionalnu jezgru sustava.

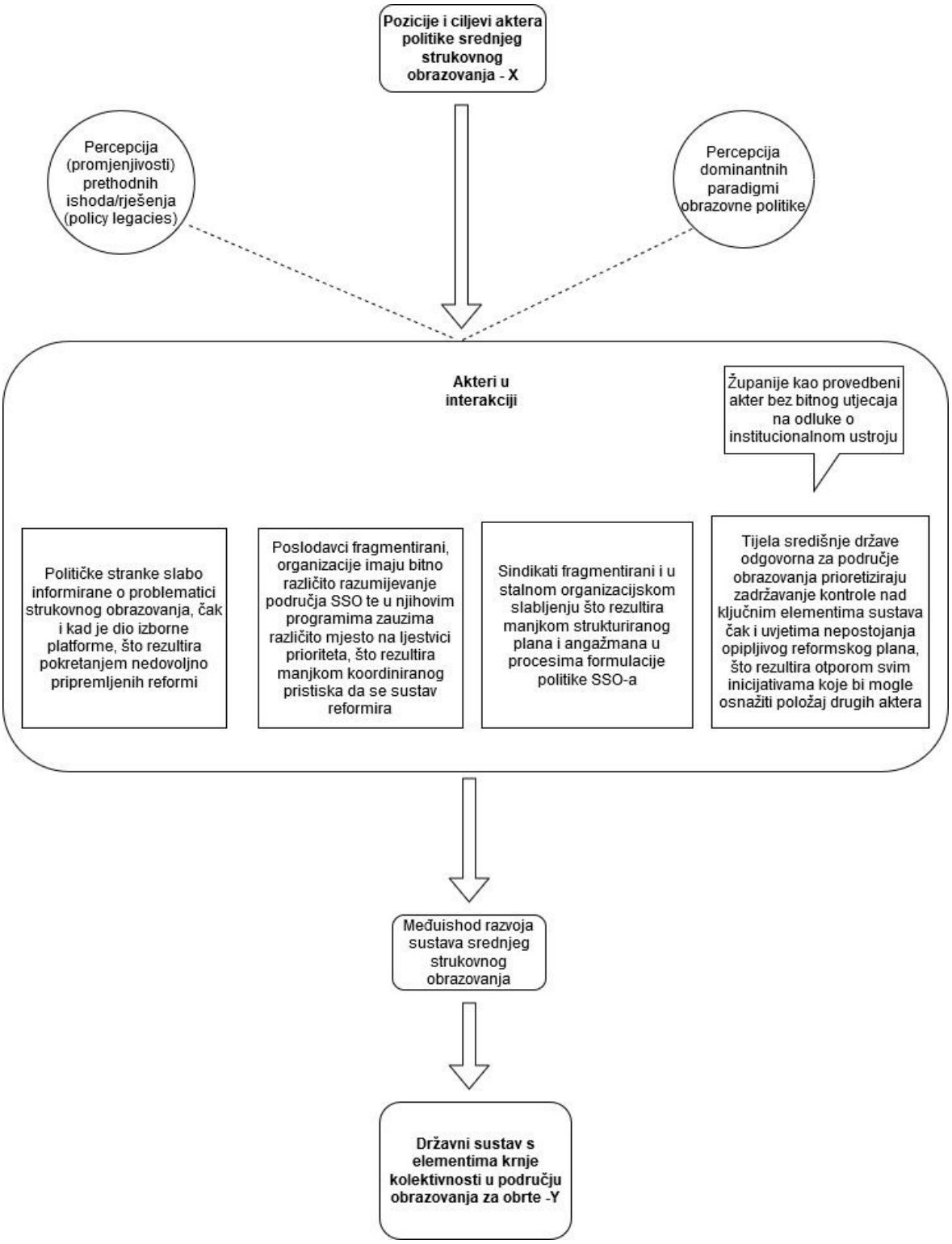
IP3: Decentralizacija upravljanja sustavom srednjeg strukovnog obrazovanja početkom 2000-ih nije bitnije promijenila odnos moći između središnje države i županija jer nije uključivala prijenos ovlasti odlučivanja o pitanjima koja predstavljaju institucionalnu jezgru sustava na regionalnu/županijsku razinu.

IP4: Očuvanju kontrole aktera središnje države nad institucionalnom jezgrom srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike doprinosi manjak konsenzusa između ostalih aktera o alternativnom smjeru razvoja sustava, kao i manjak resursa potrebnih da stvore kontinuiran zajednički pritisak na aktere središnje države.

IP5: Akteri politike strukovnog obrazovanja, a naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području SO-a uvelike su vođeni dominantnim paradigmama obrazovne politike: i) odmakom od socijalizma kroz „povratak nacionalnoj tradiciji" i „europskim vrijednostima" od stjecanja neovisnosti do kraja 90-ih te ii) cjeloživotnim učenjem, „društvom znanja" te konkurentnošću i zapošljivošću od 2000-ih nadalje.

IP6: Akteri politike strukovnog obrazovanja, a naročito oni iz redova središnje države, u definiranju svojih pozicija spram reformi u području srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike se vode percepcijom promjenjivosti ishoda ranijih reformi (policy legacies).

Slika 2: Eksplanatorni model „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“



1.3.2. Prikupljanje, obrada i analiza podataka

Analitički proces razvoja ove disertacije je moguće podijeliti u tri faze. U prvoj su detaljnije mapirani normativni i strateški dokumenti koji su uređivali područje SSO-a u Hrvatskoj od neovisnosti do danas, što s jedne strane doprinosi detaljnijem opisu (među)ishoda, ali i organizaciji terenskog rada u trećoj fazi. Druga faza je obuhvaćala validaciju pretpostavki o preferencijama aktera unesenih u početnu verziju eksplanatornog modela. To je metodološkom smislu trebalo obuhvaćati dubinski pregled literature te dubinske intervjue s identificiranim akademskim stručnjacima. Konačno, treća faza je uključivala polu-strukturirano dubinsko intervjuiranje stručnjaka uključenih u procese formulacije važnih normativnih i strateških dokumenata (mapiranih u prvoj fazi) te analizu arhivske građe, odnosno bilješki sastanaka radnih skupina iz kojih se mogu iščitati preferencije aktera. Planirano je da pozivi prvo budu poslani onim članovima radnih skupina koji su predstavljali ključne aktere iz vizure političke ekonomije razvoja vještina: državna tijela s ovlastima u području SSO-a[10], sindikate te udruženja poslodavaca. Slijedi detaljan opis svake istraživačke faze, a onda i dio u kojem se dodatno razmatraju pojedina važna specifična pitanja vezana uz procese obrade i analize podataka.

<u>Faza 1</u>

Mapiranje normativno-strateškog okvira se oslanjalo na konceptualni okvir političke ekonomije razvoja vještina, operacionaliziran kroz 4 ključna pitanja čiji odgovori determiniraju pripadnost pojedinom režimu razvoja vještina:

1) Tko kontrolira razvoj sustava vještina?

2) Tko provodi programe razvoja vještina?

3) Tko plaća za razvoj vještina?

4) Kakav je odnos između općeg i strukovnog obrazovanja?

Ovaj konceptualni okvir je odabran iz razloga što je bio osnova za pripremu niza kvalitetnih komparativnih studija (Graf, Lassning i Powell 2012; Anderson i Oude Nijhuis 2012; Nelson

[10] Što uz aktere središnje države uključuje i predstavnike županija.

2012; Gonon i Maurer 2012; Thelen i Busemeyer 2012)[11] koje bitno nadilaze deskripciju, uvjerljivo tumače institucionalne ishode kroz analizu strategija ključnih aktera i historijskih uvjetovanosti pojedinih kritičnih točaka (engl. *Critical junctures*) u kojima su se događale bitne promjene u ustroju sustava. One su posljedično ograničavale spektar budućih mogućnosti stvarajući tzv. „ovisnost o putu" (engl. *Path dependency*). U okviru šire (institucionalne) teorije javnih politika, ovaj konceptualni okvir mogli bismo smjestiti na razmeđe historijskog institucionalizma (Pierson i Skocpol, 2002; Fioretos, Falleti and Sheingate 2013; Steinmo 2008), te institucionalizma usmjerenog akterima (Scharpf, 2000).

Četiri temeljna pitanja koja uvjetuju pripadnost pojedinom režimu pretvorena su u kodove prikladne za kvalitativnu obradu podataka. To je uključivalo jezičnu prilagodbu, dodjelu jasnih operativnih definicija a onda i razradu dodatnih kodova niže razine (potkodova). Uzimajući u obzir da se radi o konceptualnom okviru nastalom u kontekstu razvijenih industrijskih demokracija, pri čemu Hrvatska ne spada u tu kategoriju, nametnula se potreba uvođenja određenog mehanizma koji bi osnažio validnost nalaza.

Tu se istraživački dizajn naslanja na ideju kako je jedna od osnova učinkovitog diferenciranja sustava strukovnog obrazovanja (ne)postojanje institucionalnih aranžmana koji omogućavaju razmjenu informacija, međusobni monitoring, sankcioniranje, a onda i strukturiranu deliberaciju između ključnih aktera (Hall i Soskice 2001: 29–30). Točnije, postojanje i funkcionalnost takvih aranžmana uvelike je kompatibilno s postojanjem „kolaborativnih", odnosno kolektivnih sustava strukovnog obrazovanja/razvoja vještina. Potpuni izostanak takvih mehanizama čime se pitanja osposobljavanja i alokacije radne snage u potpunosti prepušta tržištu (bez potrebe za međusobnim usklađivanjem između aktera) uglavnom se vezuje uz liberalne sustave, dok se segmentalistički i državni smještaju između dva provizorna pola. Za mapiranje takvog sadržaja korišten je dodatni kod „Koordinacija" koji se primjenjivao na sve mehanizme koji omogućavaju (ili olakšavaju) usklađeno djelovanje između aktera politike SO-a.

Konkretnije, ovim kodom su obično mapirani sadržaji kojima su se: i) definirale ili razrađivale ovlasti pojedinih aktera politike SO-a (posebice onih nedržavnih); ii) uspostavljala tijela koja su za cilj imala potaknuti/osigurati strukturiranu komunikaciju između aktera.

[11] Thelen (2008) u kvalitetnom preglednom radu sveobuhvatno rekapitulira evoluciju primjene instrumentarija historijskog institucionalizma na analizu razvoja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, posebice u komparativnom kontekstu.

Sadržaj prikupljen putem ovog koda korišten je kao korektiv pri ocjenjivanju relevantnosti institucionalnih promjena, kako na razini pojedine jedinice analize tako i cjeline sustava/režima.

Kompletna lista kodova se nalazi u Prilogu 1.

Takva kodna lista primijenjena je na tekstove svih zakona (uključujući izmjene i dopune) koji direktno ili indirektno uređuju područje srednjeg strukovnog obrazovanja od stjecanja hrvatske neovisnosti do danas. Ovom okviru su pridruženi svi programsko-strateški dokumenti koji uređuju sustav SSO-a. Pritom je posljednja inačica Zakona o usmjerenom obrazovanju (NN 11/1991) analizirana kao zasebna jedinica; s jedne strane, kao veza s socijalističkim razdobljem, s druge, kao provizorna početna točka razvoja strukovnog obrazovanja u nezavisnoj Republici Hrvatskoj. Ukupno su analizirana 32 *policy* dokumenata (28 zakonskih tekstova, jedan podzakonski tekst te tri programsko-strateška dokumenta) koji su popisani u zasebnoj sekciji popisa literature.

Nakon kodiranja izdvojeni su oni dokumenti kod kojih je utvrđena promjena u bilo kojoj od 4 bitne institucionalne odrednice (kontrola–financiranje–izvoditelji–odnos općeg i strukovnog). Promjene u svakom od dokumenata su vrednovane u odnosu na njihov kapacitet da utječu na cjelinu funkcioniranja sustava, te da stvore ovisnost o putu. Točnije, kriteriji vrednovanja su bili kvalitativni, a ne kvantitativni – primjerice, relevantnim su se nekim situacijama pokazale izmjene jednog do dva članka zakona, dok su u drugom slučaju iz daljnje analize izuzete ekstenzivne izmjene koje su se na razini pukog tehničkog usklađivanja doticale sve 4 institucionalne odrednice. Na koncu je sadržaj relevantnih epizoda korišten za izgradnju narativa o razvoju i karakteru sustava koji je izložen u poglavlju 3.

Faza 2

Istraživačka strategija primijenjena u sklopu ove faze koncentrirana je na četiri skupine ključnih kolektivnih aktera na koje se oslanja politička ekonomija razvoja vještina: političke stranke, relevantna državna tijela na svim razinama vlasti, udruženja poslodavaca te sindikate. Pritom su korištene dvije metode prikupljanja podataka: analiza literature te intervjui sa stručnjacima-istraživačima.

Analiza literature je imala dva specifična cilja te se u tome bitno razlikovala od preliminarnog pregleda literature (sekcija 1.1.) kojim se procjenjivao stupanj istraženosti teme. Prvi je bio sistematizirati dostupne uvide o funkcioniranju relevantnih kolektivnih aktera, a koji bi mogli

biti korisni za razumijevanje njihovog pozicioniranja te djelovanje u kontekstu politike SO-a. Drugi cilj je bio mapirati autore s kojima će se provoditi dodatni dubinski polu-strukturirani intervjui. Uzimajući u obzir da bi pretrage radova vođene kombinacijom kriterija: akter – (srednje) strukovno obrazovanje u Hrvatskoj; ponudile vrlo malo relevantnih nalaza, autor je kriterije pretrage postavio vrlo široko. Konkretnije, izraze koji su korišteni za pretrage se može podijeliti u dvije široke kategorije. Prva se odnosila na širi kontekst funkcioniranja sustava SSO-a u Hrvatskoj, a koji bi mogao biti relevantan za djelovanje aktera. Druga se kategorija odnosila na same aktere, ali je osim upita vezanih izravno uz pojedinačne aktere (primjerice: „sindikati“ ili „političke stranke“) pretraživanje se provodilo i po temama koje bi se logično moglo dovesti s njima u vezu (primjerice: „industrijski odnosi“). Svi izrazi su u hrvatskim te engleskim inačicama korišteni za pretragu sljedećih baza: Portal hrvatskih znanstvenih i stručnih časopisa Hrčak i Hrvatska znanstvena bibliografija CROSBI tijekom veljače i ožujka 2019. Cjelokupan popis korištenih upita prikazan je u Prilogu 2.

Nalazi pregleda literature omogućili su autoru definiranje kriterija odabira sugovornika za provedbu dubinskih intervjua. Njihova svrha je bila preliminarno testirati te obogatiti elemente eksplanatornog modela temeljem perspektiva relevantnih stručnjaka-istraživača. Stoga su regrutirani stručnjaci-istraživači s ekspertizom relevantnom za djelovanje barem jedne skupine kolektivnih aktera obuhvaćenih referentnim konceptualnim okvirom. Pritom valja naglasiti da je autor u ovoj fazi imao kapacitet za izvedbu maksimalno devet dubinskih polu-strukturiranih intervjua. Uzimajući u obzir sve navedeno, realizirani uzorak je obuhvaćao ukupno devet stručnjaka čija su ključna obilježja sažeta u tablici 2.

Intervjui su provedeni u razdoblju od listopada 2019. do siječnja 2020. te su u prosjeku trajali 83 minute. Sudionicima su, uz uvodnu, postavljene tri baterije pitanja. Dvije su bile zajedničke svima, a ticale su se mišljenja o stanju srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj te djelovanja svakog od relevantnih kolektivnih aktera, naročito u području obrazovnih politika. Treća baterija pitanja je bila specifično vezana za svakog pojedinog sudionika te se obično oslanjala i na nalaze pregleda literature, odnosno na referentne radova svakog od sudionika.

Tablica 2: Sažetak uzroka stručnjaka-istraživača obuhvaćenih dubinskim intervjuima (faza 2)

Stručnjak 1	Područje stručnosti: političke stranke i politički sustav (nadalje: stručnjak 1PS)
Stručnjak 2	Područje stručnosti: političke stranke i politički sustav (nadalje: stručnjak 2PS)
Stručnjak 3	Područje stručnosti: javna uprava (nadalje: stručnjak 3JU)
Stručnjak 4	Područje stručnosti: unutarnji ustroj obrazovnog resora (nadalje: stručnjak 4OR)
Stručnjak 5	Područje stručnosti: industrijski odnosi, sindikati i udruge poslodavaca (nadalje: stručnjak 5IO)
Stručnjak 6	Područje stručnosti: industrijski odnosi, sindikati i udruge poslodavaca (stručnjak 6IO)
Stručnjak 7	Područje stručnosti: obrazovne reforme i obrazovna politika (stručnjak 7OROP)
Stručnjak 8	Područje stručnosti: obrazovne reforme i obrazovna politika (stručnjak 8OROP)
Stručnjak 9	Područje stručnosti: obrazovne reforme i obrazovna politika (stručnjak 9OROP)

Svi intervjui su cjelovito transkribirani i tematski analizirani temeljem unaprijed definirane kodne liste koja se nalazi u Prilogu 3. Kodovi se mogu podijeliti u tri skupine. Prva skupina kodova se tiče relevantnih obilježja svih kolektivnih aktera obuhvaćenih eksplanatornim modelom: aktera središnje države, županija (odgovornih za srednje obrazovanje na regionalnoj razini), političkih stranaka, sindikata te udruženja poslodavaca. Druga kategorija kodova je direktno vezana uz šest istraživačkih pretpostavki predstavljenih u drugom poglavlju ovog rada. Uz ove dvije osnovne skupine kodova mapirani su i najzanimljiviji citati. Prikupljena građa je analizirana korištenjem računalnog programa MAXQDA. Analiza se oslanjala na građu prikupljenu kroz prve dvije skupine kodova. Proces je bio prevladavajuće deduktivan te je rezultirao s ukupno 10 tematskih kategorija, od čega se njih 5 odnosi na obilježja aktera politike SO-a, a 5 na prethodno postavljene istraživačke pretpostavke. U prikazu kategorija nalazi temeljeni na dubinskim intervjuima su kombinirani s nalazima analize literature, u smislu da su konstatirane situacije u kojima se oni poklapaju, razlikuju, ali i logično nadopunjavaju. Sudionici intervjua su također imali priliku komentirati nacrt rada te zatražiti izmjene dijelova koji se referiraju na njihove iskaze. Manji broj sudionika je ovo

pravo iskoristio, a autor ocjenjuje da su zatražene izmjene uglavnom bile tehničkog karaktera te nisu utjecale na istraživačke nalaze te pripadajuće zaključke.

Faza 3

Ovo faza je temeljena na 17 dubinskih, polu-strukturiranih intervjua sa stručnjacima/praktičarima koji su aktivno sudjelovali u procesima formulacije politike strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj. Sugovornici su u nekim od relevantnih procesa zastupali jednu od sljedećih skupina sudionika: aktere središnje države (ministarstva zadužena za obrazovanje, odnosno obrt[12] te Agenciju za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih; nadalje: ASOO), županije, udruženja poslodavaca te sindikate. Neki od sudionika iz redova središnje države su sadašnji ili bivši profesionalni službenici, a neki politički imenovani dužnosnici; dok su neki u relevantnim procesima sudjelovali, ili ih pratili, u više od jedne institucionalne uloge. Intervjui su također provedeni s dvoje međunarodnih stručnjaka u području strukovnog obrazovanja koji su pratili bitne procese u Hrvatskoj kako bi se dobila i svojevrsna „vanjska“ perspektiva. Cjelovita struktura sudionika predstavljena je u Tablici 3[13].

Tablica 3: Sažetak uzroka stručnjaka obuhvaćenih dubinskim intervjuima (faza 3)

Stručnjak 1	Profil: akter središnje države, službenik (nadalje: stručnjak 1SD-SL)
Stručnjak 2	Profil: akter središnje države, službenik (nadalje: stručnjak 2SD-SL)
Stručnjak 3	Profil: akter središnje države, dužnosnik (nadalje: stručnjak 3SD-DU)
Stručnjak 4	Profil: akter središnje države, dužnosnik (nadalje: stručnjak 4SD-DU)
Stručnjak 5	Profil: akter središnje države, dužnosnik (nadalje: stručnjak 5SD-DU)
Stručnjak 6	Profil: akter središnje države/županija, dužnosnik (nadalje: stručnjak 6SD/ŽU-DU)
Stručnjak 7	Profil: akter središnje države/županija, službenik (nadalje: stručnjak 7SD/ŽUP-SL)

[12] U daljnjem tekstu se koristi ovakav 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 koje autor procjenjuje da će u doglednom razdoblju biti najrelevantniji za područje srednjeg strukovnog obrazovanja.

[13] Prilikom referiranja na sugovornike/ice koristi se isključivo muški rod, a u istom smjeru su izmijenjeni i originalni citati. Ovo je učinjeno kako bi se u što većoj mjeri sačuvala anonimnost sudionika/ica s obzirom na relativno uzak krug osoba aktivno uključenih u procese koji su predmet ove studije.

Stručnjak 8	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 8POSL)
Stručnjaci 9[14]	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjaci 9POSL)
Stručnjak 10	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 10POSL)
Stručnjak 11	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 11POSL)
Stručnjak 12	Profil: udruga poslodavaca (nadalje: stručnjak 12POSL)
Stručnjak 13	Profil: višestruke uloge (nadalje: 13VIŠE)[15]
Stručnjak 14	Profil: sindikat (nadalje: stručnjak 14SIND)
Stručnjak 15	Profil: sindikat (nadalje: stručnjak 15SIND)
Stručnjak 16	Profil: međunarodni (nadalje: stručnjak 16MEĐ)
Stručnjak 17	Profil: međunarodni (nadalje: stručnjak 17MEĐ)

Kad je riječ o samom procesu uzorkovanja, inicijalni plan je bio da se temeljem prethodno provedene analize zakonodavnih procesa (faza 1) izdvoji nekoliko najrelevantnijih slučajeva na kojima bi se testirao eksplanatorni model pojašnjen u pod-sekciji 1.3.1. Autor je odlučio naglasak staviti na procese koji su uređivali u prvom redu područje srednjeg strukovnog obrazovanja, a ne istovremeno i druge elemente odgojno-obrazovnog sustava. Ova odluka je temeljena na procjeni kako će se odnosi između ključnih aktera jasnije kristalizirati u okolnostima kad je strukovno obrazovanje u žarištu procesa, u odnosu na situacije kad se za pozornost kreatora politika moralo „boriti“ s nizom drugih ključnih pitanja kakva nose sa sobom primjerice Zakon o odgoju i obrazovanju u srednjim školama[16]. Vodilo se računa da odabrane budu one epizode u kojima su zabilježene opipljive institucionalne promjene iz vizure konceptualnog okvira političke ekonomije razvoja vještina te da vremenski pokrivaju značajan dio razdoblja od hrvatske neovisnosti do danas. Tako su za analizu odabrani sljedeći zakonodavni procesi: Zakon o obrtu iz 1993. (NN 77/1993), Zakon o izmjenama i dopunama

[14] Na ovom intervju je sudjelovalo dvoje stručnjaka istoga profila.
[15] U ovom slučaju je ocijenjeno kako bi dodatno specificiranje profila sudionika ugrozilo njegovu anonimnost.
[16] Zapravo bi se moglo argumentirati kako postoji osnova za zasebno istraživanje „tretmana” strukovnog obrazovanja u sklopu širih reformskih procesa u području obrazovanja, u što bi se uz navedene zakonske okvire svakako moglo spomenuti i donošenje Strategije znanosti, obrazovanja i tehnologije te provedbu Cjelovite kurikularne reforme. U tom smislu bilo bi zanimljivo analizirati jesu li odnosi između aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja opisani u ovom radu stabilni i u takvim situacijama.

Zakona o obrtu iz 1996. (NN 90/1996), Zakon o strukovnom obrazovanju 2009. (30/2009) te Zakon o obrtu iz 2013. (NN 143/2013). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu iz 2019. (NN 127/2019) usvojen je nakon preliminarne analize te je zbog značajnih promjena koje donosi također uključen u popis. Analizirani su također i još neki procesi koji su se kroz intervjue nametnuli kao korisni za razumijevanje pojedinih aspekata eksplanatornog modela, specifično: donošenje Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru iz 2013. (NN 22/2013), funkcioniranje Vijeća za strukovno obrazovanje te uvođenje pilot programa dualnog obrazovanja od školske godine 2018./2019. (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 2021). Planirano je da nalazi intervjua budu validirani dopunjeni analizom arhivske građe.

Realizacija takvog plana je počivala na dva preduvjeta: pristupu dokumentima o imenovanju članova radnih skupina zaduženih za izradu referentnih zakona te ustupanju zapisnika sa sastanaka radnih skupina. Nažalost, prvi preduvjet je tek djelomično ispunjen: na zahtjev temeljen na Zakonu na pristup informacijama ministarstvo zaduženo za obrt je dostavilo sastave radnih skupina zaduženih za procese izrade Zakona o obrtu 2013. te Izmjena i dopuna[17] Zakona o obrtu 2019. Zapisnici sa sastanaka radnih skupina nisu dostavljeni, dok sastav radnih skupina zaduženih za izradu Zakona o obrtu 1993. te Izmjena i dopuna Zakona o obrtu 1996. nisu ustupljene, a kao razlog je naveden protek vremenskog roka u kojem je tijelo bilo obvezno čuvati referentne arhive. Istovremeno, na sličan zahtjev vezan uz Zakon o strukovnom obrazovanju iz 2009. ministarstvo zaduženo za obrazovanje se u cijelosti oglušilo. Istu sudbinu je doživio i zahtjev za ustupanjem zapisnika sa sjednica Vijeća za strukovno obrazovanje za čiji je rad također nadležno ministarstvo zaduženo za obrazovanje.

Stoga je autor morao modificirati inicijalni plan prikupljanja podataka na način da je u cijelosti iskoristio dostupne popise članova radnih skupina za Zakon o obrtu 2013. te Izmjene i dopune 2019. Ostatak uzorka morao dopuniti kroz ciljano regrutiranje osoba za koje je raspolagao informacijama da su u analiziranom periodu (naročito 90-ih te oko 2009.) aktivno pratile politiku srednjeg strukovnog obrazovanja. Sugovornici su mogli preporučiti i druge (*snowball* metoda), tako da su svi ključni procesi pokriveni kroz više različitih institucionalnih pozicija.

Autor ocjenjuje da je rezultat ovakvog regrutacijskog procesa kvalitetan, ali i nešto drugačiji uzorak od onog koji je bio inicijalno planiran. Točnije, u uzorku je sudjelovao značajan udio

[17] Radi bolje prohodnosti teksta nadalje se umjesto formulacije „zakon o izmjenama i dopunama" koristi „izmjene i dopune". Također, za prethodno referencirana zakonska rješenja se u nastavku teksta više ne navodni izdanje Narodnih novina u kojima su objavljeni, pri čemu je ta informacija ponovno dostupna u popisu literature.

sugovornika koji nisu bili nužno izravno uključeni u referentne zakonodavne procese, no o njima su u pravilu bili dobro informirani, bilo kroz rad svojih organizacija/institucija, bilo uslijed činjenice da su kao dužnosnici za njih bili politički te administrativno odgovorni. Intervjui su provedeni u razdoblju od rujna do prosinca 2020. te su trajali između 40 i 110 minuta. Sudionicima su u pravilu postavljane ukupno četiri baterije pitanja. Dvije su bile identične za sve te su se odnosile na ocjenu trenutnog stanja u hrvatskom srednjeg strukovnom obrazovanju te njegove razvojne perspektive u budućnosti. Ove dvije baterije pitanja su uglavnom služile razumijevanju općenitih pozicija pojedinog sugovornika o srednjem strukovnom obrazovanju u Hrvatskoj, a osim toga su omogućavale postepeno i logično otvaranje te zatvaranje razgovora (s obzirom da su bile planirane na početku te kraju intervjua). U sklopu preostalih baterija operacionalizirani su ključni elementi istraživačkog dizajna, odnosno istraživačke pretpostavke. Treća baterija se odnosila na odnose moći i uobičajene pozicije aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja, a onda se blago prilagođavala ovisno o profilu sudionika kako bi se prikupio maksimum korisnih podataka. Konkretnije, sukladno prethodnoj procjeni poznavanja djelovanja pojedine skupine aktera (akteri središnje države, županije, udruženja poslodavaca, sindikati, političke stranke, međunarodni akteri) predviđena su i dodatna, specifična pitanja o njihovu djelovanju. Četvrta baterija pitanja je prilagođavana svakom sudioniku zasebno, a odnosila se na konkretne procese formulacije politike SO-a u kojima su sudionici sudjelovali ili koji su bili u njihovoj administrativnoj nadležnosti. Naglasak je ovdje bio na pozicijama kolektivnog aktera kojeg su predstavljali, kao i tijeku procesa te relevantnim interakcijama s ostalim sudionicima.

Svi intervjui su cjelovito transkribirani i tematski analizirani programom za obradu kvalitativnih podataka MAXQDA temeljem unaprijed definirane kodne liste koja se nalazi u Prilogu 4. Kao što je tamo vidljivo, kodove je moguće podijeliti u tri kategorije. Prvi se odnose na opise pojedinačnih epizoda formulacije politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Dio kodova u sklopu ove liste je razvijen unaprijed temeljem ranije provedene analize u sklopu faze 2; no neki su dodani kasnije temeljem iskaza sudionika. Druga skupina kodova je bila izravno vezana uz pojedinačne istraživačke pretpostavke te je uglavnom uključivala i kodove niže razine koji su ih dodatno operacionalizirali. Treća skupina kodova se odnosila na posebno zanimljive citate vezane uz pojedinačne epizode i/ili istraživačke pretpostavke. Analiza se oslanjala na građu prikupljenu kroz prve dvije skupine kodova, dok je svrha treće skupine kodova bila primarno olakšavanje pregleda potencijalno iskoristivih citata. Proces je bio prevladavajuće deduktivan te je tematski vođen prethodno definiranim istraživačkim

pretpostavkama. Nalazi su stoga logično prikazani kroz šest tematskih kategorija vezanih uz svaku od istraživačkih pretpostavki. Pritom se naročito vodilo računa da se prikažu i elementi koji se ne uklapaju, odnosno odudaraju od opće slike. Sudionici intervjua su također imali priliku komentirati nacrt rada te zatražiti izmjene dijelova koji se referiraju na njihove iskaze. Kao i u slučaju istraživača, manji broj sudionika je ovo pravo iskoristio. I u ovom slučaju su zatražene manje izmjene koje nisu utjecale na cjelinu istraživačkih nalaza te zaključaka.

Ostala relevantna pitanja vezana u obradu i analizu podataka

Dosta toga o obradi i analizi podataka je već rečeno kroz opise istraživačkih faza. Ipak, neka specifična pitanja koja nisu vezana isključivo uz pojedinu fazu ima više smisla razmotriti izdvojeno, što se i čini u nastavku.

Prije svega je korisno pozicionirati analitički pristup koji se koristi u ovoj studiji u kontekstu kvalitativne istraživačke tradicije. Ova ocjena se odnosi prvenstveno na procedure obrade i analize podataka prikupljenih mapiranjem normativno-strateškog okvira (faza 1), intervjuima sa stručnjacima-istraživačima (faza 2) te intervjuima sa stručnjacima-praktičarima (faza 3)[18]. Pristup bi u okviru utjecajne klasifikacije koju su razvili Spencer, Ritchie i O'Connor (2005: 200) bilo opravdano kategorizirati kao **tematsku analizu** s obzirom da je istovremeno usmjeren na sadržaj, ali i na kontekst. Točnije, analiza je bila primarno usmjerena na identifikaciju tema te pojašnjavanje načina na koji se pojavljuju u originalnoj građi. Važno je napomenuti kako je ovaj zadatak bio osjetno složeniji u analizi građe prikupljene intervjuima u odnosu na onu prikupljenu mapiranjem normativno-strateškog okvira. Tekstovi zakona, podzakonskih akata, programa i strategija nerijetko otvaraju prostor različitim interpretacijama pojedinih dijelova, pri čemu materijali obrađeni u sklopu ove studije ne predstavljaju nikakav izuzetak. Međutim, istovremeno su neusporedivo manje interpretativno bogati od transkripata polu-strukturiranih intervjua. Posljedično, tematska analiza u sklopu faze 1 u završnom obliku ostaje bliže deskripciji (uz sporadične interpretacije), dok je u prikazima nalaza faza 2 i 3 u bitno većoj mjeri interpretativna.

Postoji još jedan bitan element koji je važno pojasniti u kontekstu tematske analize korištene u ovoj studiji, a odnosi se na učestalost pojavnosti određenih tema u samoj građi te način kako su te razlike prikazane u završnom produktu, odnosno studiji. Ovdje treba jasno reći da

[18] Autor ocjenjuje da analiza literature u sklopu istraživačke faze 2 predstavlja manje složen analitički zahvat koji ne zahtijeva ovakav tip detaljnih metodoloških razmatranja. Informacije sadržane u opisu same istraživačke faze 2 i Prilogu 2 bi trebale biti dostatne većini čitatelja da shvate te kritički ocijene kako je analiza literature provedena u sklopu ove studije.

iako u nekim primjerima tematske analize zastupljenost pojedinih sadržaja na razini kompletne istraživačke građe (ili u sklopu pojedine istraživačke dionice) predstavlja važnu odrednicu u interpretaciji nalaza, ovdje to nije bio slučaj. Tematska analiza korištena u sklopu ove studije je deduktivnog (Elo i Kyngäs, 2008, Mayring, 2014) ili usmjerenog (na engleskom: *directed;* Hsieh i Shannon, 2005) tipa[19]. To u praksi znači da se kodovi uvelike odgovarali elementima eksplanatornog modela, koji su opet temeljeni na pojedinim konceptualnim okvirima. Iako su se kodovi u svakoj od faza primjenjivali na kompletnu građu (na engleskom: *cross-sectional*; Spencer, Ritchie i O'Connor, 2005: 203) generalizacija se zapravo događala na vrlo segementiranim jedinicama analize: tekstovima pojedinačnih normativno-strateških dokumenata (faza 1), opisima djelovanja pojedinih ključnih aktera i procesa od strane stručnjaka-istraživača (faza 2) te opisima procesa formulacije u odabranim epizodama (faza 3) . Tako segmentirani nalazi nisu uopćavani na višem stupnju tzv. ljestvice apstraktnosti (na engleskom: *abstraction ladder*; Miles i Huberman, 1994: 224), kada bi u teoriji i učestalost iskaza mogla igrati važnu ulogu. Analitički proces je dovršen na drugačiji način: relevantni nalazi **svake pojedinačne epizode** su ravnopravno korišteni za objašnjavanje procesa koji su stajali u pozadini svake pojedinačne istraživačke pretpostavke.

Osim toga treba spomenuti i kako je uzorak sudionika intervjua u obje faze bio u velikoj mjeri segmentiran. Sudionici su u fazi 2 regrutirani uglavnom kao „stručnjaci za aktere“ prethodno definirane eksplanatornim modelom (manji broj njih kao „stručnjaci za politiku SO-a“), a u fazi 3 jer su ili sudjelovali u nekoj od odabranih epizoda, ili su iz drugih razloga o njoj „trebali“ biti dobro informirani. To znači da su iskazi sudionika intervjua uglavnom bili vezani uz djelovanje određenih aktera ili pojedine procese s kojima su bili upoznati. Posljedica je **relativno malena količina relevantnih podataka na razini pojedinačnih jedinica analize**. Stoga je nije bilo posebno složeno prikazati raspon različitih pozicija i mišljenja: uglavnom je navedeno koji su sudionici imali nešto za reći o pojedinoj relevantnoj temi, a njihovi iskazi su sadržajno grupirani te onda interpretirani iz pozicije istraživačkog dizajna. U prikazu nalaza testiranja eksplanatornog modela (3. poglavlje) autor je iskaze u

[19] Valja napomenuti, kao što je istaknuto u opisima faza 2 i 3, da je analitički proces imao i iterativnu dimenziju, što se u prvom dijelu odnosilo na dodatnu analizu dijelova građe kojima je pridruženo više kodova. U takvim situacijama autor je nastojao detaljnije procijeniti doprinos pojedinog segmenta svakom pridruženom kodu/temi, što je ponekad dovodilo do toga da je u daljnjoj analizi pojedini iskazi budu korišteni za razradu samo onih tema kojima po autorovoj ocjeni bitno kvalitativno doprinose. U situacijama kad nije bilo osnove za takvo „čišćenje“ podataka, odnosno kad je ocijenjeno da iskaz relevatan za sve inicijalno pridružene kodove, izrađene su dodatne analitičke bilješke o mogućim povezanostima između procesa koji stoje iza svakog od referentnih kodova, a koje su korištene u daljnjoj interpretaciji. Logično, upotreba MAXQDA programa uvelike je olakšala provedbu ovakvih analitičkih postupaka.

pravilu nastojao vezati uz konkretne epizode odlučivanja (odnosno, jedinice analize). Citati su korišteni tamo gdje ja autor procijenio da mogu ili učinkovito pokrijepiti interpretaciju ili gdje je smatrao da predstavljaju posebnu dodanu vrijednost opisu pojedine teme.

2. MAPIRANJE NORMATIVNO-STRATEŠKOG OKVIRA SUSTAVA SREDNJEG STRUKOVNOG OBRAZOVANJA U HRVATSKOJ

Mapiranje normativno-strateškog okvira predstavljeno u sklopu ovog poglavlja započinje sažetim opisom sustava srednje strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj, nakon čega slijedi središnja sekcija ovog poglavlja koja donosi nalaze mapiranja ključnih normativnih i strateških dokumenata koji su uređivali područja SSO-a od Hrvatske neovisnosti do danas, nakon čega slijede rasprava i zaključci ove istraživačke dionice.

2.1. Sažeti opis sustava srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj

Srednje obrazovanje u Hrvatskoj (European Commission, EACEA i Eurydice, 2020: 20) počinje nakon 8 godina obveznog osnovnog obrazovanja, u pravilu u 15. godini života. Nakon završetka osnovnog obrazovanja, učenici u Hrvatskoj u pravilu biraju između tri tipa redovnih programa. Općeobrazovni srednjoškolski programi, gimnazije; traju četiri godine i pripremaju učenike isključivo za nastavak obrazovanja na tercijarnoj razini. S obzirom na sadržaj ove studije, ovi programi neće biti detaljnije razmatrati. Preostala dva tipa redovnih srednjoškolskih programa u Hrvatskoj se klasificiraju kao strukovni, no međusobno se uvelike razlikuju u brojnim aspektima, kao što su trajanje, stupanj horizontalne diferencijacije, strukovna specifičnost, izvedba izvanškolske prakse, povezanost s tržištem rada te prohodnost prema tercijarnom obrazovanju (Matković, 2011: 115-133). Četverogodišnji strukovni programi[20] pripremaju učenike za tzv. tehničarska zanimanja te predstavljaju svojevrsni „srednji put“ između općeg i strukovnog obrazovanja, s obzirom da naročito u prve dvije godine uključuju značajan udio općeobrazovnih sadržaja. Ovakvi programi su raširenи u područjima ekonomije, elektrotehnike i strojarstva, zdravstva te ugostiteljstva. Kurikulum ove kategorije programa u pravilu obuhvaća i određenu količinu izvanškolske prakse, čija izvedba na nacionalnoj razini nije standardizirana, sustavno praćenje ishoda ne postoji, kao niti jasni mehanizmi posredovanja između obrazovanih institucija i poslodavaca kod kojih se takva nastava treba izvoditi[21] (Matković, 2011: 130; Crnković-Pozaić, 2009: 14-15). Treća

[20] Izuzetak u ovoj kategoriji predstavljaju programi obrazovanja za zanimanja medicinska sestra/medicinski tehničar; koji traju pet godina.

[21] Izuzetak ovdje ponovno predstavljaju programi obrazovanja za zanimanja u zdravstvu, gdje je izvanškolska praksa u pravilu strukturirana i dobro uređena (Matković, 2011: 130).

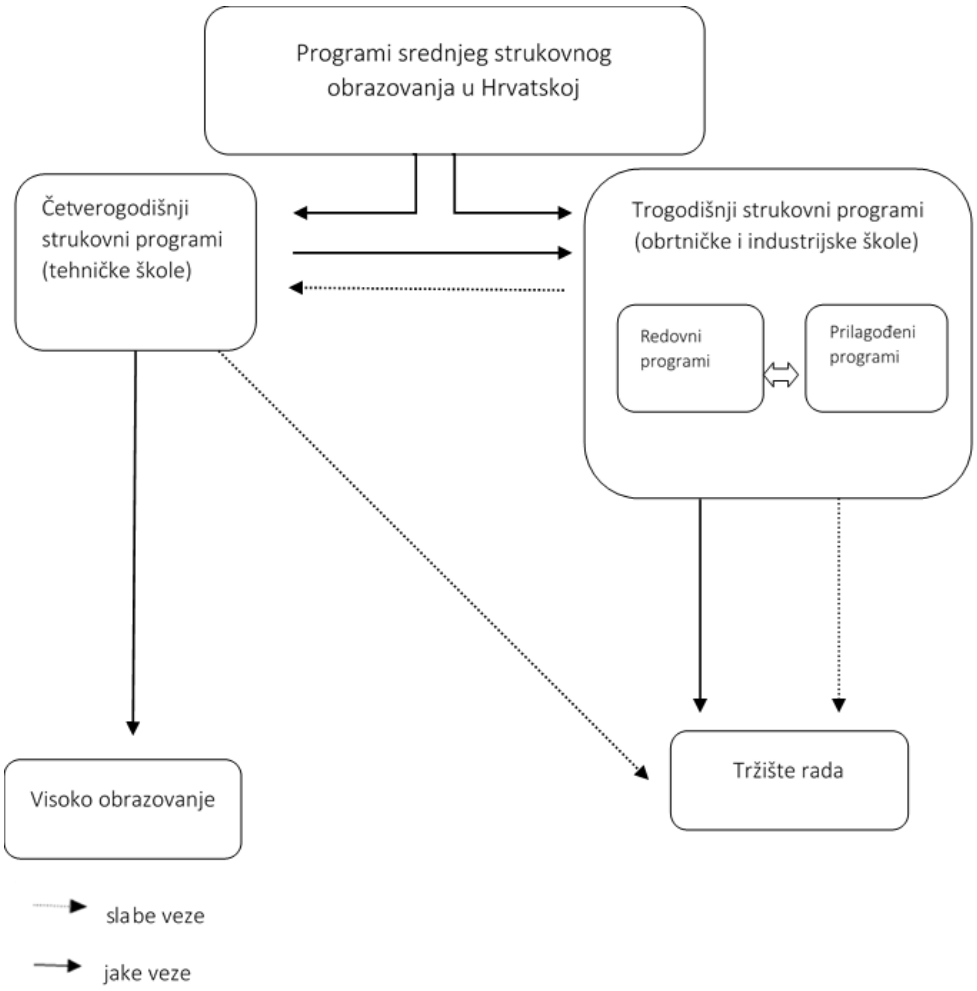
kategorija obrazovanih programa u Hrvatskoj: trogodišnji programi; se može smatrati „čistim“ strukovnim obrazovanjem relativno visokog stupnja specifičnosti kao i snažne usmjerenosti na praktična znanja i vještine (Matković i sur., 2013). Unutar te kategorije je ipak potrebno diferencirati dvije skupine, koje se uvelike razlikuju prema dijelu gospodarstva kojem su usmjereni, ali i načinu izvedbe. Jedna skupina trogodišnjih programa učenike osposobljava za obrtnička, druga za zanimanja u industriji i prodaji. Prvi se u najvećoj mjeri izvode po tzv. Jedinstvenom modelu obrazovanju (nadalje: JMO), koji uključuje značajan udio izvanškolske prakse kod obrtnika-poslodavaca, koji prethodno moraju proći proces licenciranja od strane Hrvatske obrtničke komore (nadalje: HOK). Programi obrazovanja za zanimanja u industriji i prodaji su, unatoč velikom udjelu stručne prakse u kurikulumima, po načinu njezine izvedbe sličniji četverogodišnjim strukovnim programima, u smislu da se ona odvija obično u školskom okruženju. Sudjelovanje poslodavaca je nestrukturirano, a nema niti pouzdanih informacija o tome koliko je praksi uopće prisutno. Dobar dio trogodišnjih programa se odvija i u varijanti prilagođenih programa za djecu s teškoćama (kolokvijalno poznati kao „TEŠ programi“), koji vode do kvalifikacija za jednostavna, pomoćnička zanimanja (primjerice pomoćni kuhari ili konobari).

Kad je riječ o trogodišnjim programima, valja napomenuti kako je na početku školske godine 2018./2019. na inicijativu Hrvatske gospodarske komore (nadalje: HGK) uveden i eksperimentalni „dualni model“ obrazovanja u ukupno 10 škola te 4 obrazovna programa. Početkom školske godine 2020./2021. ovaj model je uključivao 9 programa u 25 škola te ukupno 451 učenika, što je skroman obuhvat usporedi li se primjerice s ukupnim brojem učenika upisanih u trogodišnje strukovne programe u istoj školskoj godini: 9.475; bez ponavljača (Matković i Buković, 2022). Ovi eksperimentalni programi su dosada bili gotovo u cijelosti neistraženi. Dio nalaza predstavljenih u 4. poglavlju predstavlja perspektive dijela bitnih dionika o načinu njihova uvođenja te njihovim ključnim obilježjima.

Postoje još i srednje umjetničke škole kao i posebne škole za mlade s teškoćama u razvoju, koje ipak obuhvaćaju manji dio učeničkog tijela: nešto više od 3%, odnosno oko 1% ulazne srednjoškolske generacije 2020./2021. (DZS, 2022). U funkcionalnom smislu i ove dvije kategorije je moguće klasificirati kao SO. Međutim, zaseban normativni okvir koji uređuje njihovo funkcioniranje predstavlja osnovu za njihovo odvojeno statističko praćenje.

Između tri glavne skupine programa postoji jasna hijerarhija te visok stupanj stratifikacije. Upis u gimnazijske programe je visoko kompetitivan i u školskoj godini 2021./2022. oko 28% učenika prvog razreda[22] je upisalo taj tip programa. Posljedično, strukovni programi su apsorbirali 68,2% ulazne generacije 2021./2022., od čega oko 23,6% otpada na trogodišnje, a 44,6% na četverogodišnje strukovne programe (DZS, 2022). Za upis u četverogodišnje strukovne programe postoji upisni prag vezan uz uspjeh u osnovnoj školi, koji je bitno niži u odnosu na gimnazijske programe, dok broj slobodnih mjesta u trogodišnjim strukovnim programima nadilazi interes učenika. Ipak, unutar visoko diferenciranog trogodišnjeg SSO-a također je prisutno je tzv. „glasanje prijavama“ kojim učenici odlučuju između dostupnih trogodišnjih programa.

Slika 3: Struktura srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj



Prilagođeno prema: Matković i sur., 2013: 12

[22] U ovaj izračun su uključeni samo oni učenici koji po prvi puta upisuju prvi razred srednje škole.

Prohodnost između ove tri skupine programa je niska, a kad se i dogodi, slijedi ranije opisane hijerarhijske obrasce: učenici koji nisu uspješni u gimnazijskim ili tehničkim programima obično završavaju u trogodišnjim strukovnim programima, a prisutne su slične dinamike između prestižnih i manje prestižnih trogodišnjih programa (Matković i sur., 2013: 12; Matković 2011: 122). Kad govorimo o mogućnosti nastavka obrazovanja na tercijarnoj razini, uvođenje Državne mature 2010. dodatno je produbilo stratifikaciju između tri glavne kategorije programa. Polaznicima gimnazija i četverogodišnjih strukovnih programa otvoren je pristup Državnoj maturi koja ujedno predstavlja i jedini put prema visokom obrazovanju, dok je ta mogućnost učenicima koji završavaju trogodišnje programe uvjetovana polaganjem razlike ispita do neke od četverogodišnjih strukovnih kvalifikacija.

2.2. Detaljan prikaz nalaza mapiranja normativno-strateškog okvira

U sklopu ove faze analiziran je sadržaj ukupno 32 relevantna *policy*/javnopolitička dokumenta koji su cjelovito navedeni u zasebnoj sekciji popisa literature. Od tih dokumenata opipljive institucionalne promjene su uočene u njih 20, a nalazi su sažeti u Tablici 4 kronološkim redom (cjelokupna lista analiziranih dokumenata se nalazi u zasebnoj sekciji popisa literature). Veliko slovo „X“ označava značajnije promjene u jednoj od dimenzija, dok malo slovo označava sitnije intervencije koje u bitnome ne utječu na funkcioniranje sustava. Nakon tablice slijedi detaljniji prikaz nalaza vezanih uz svaki dokument obuhvaćen analizom.

Zakon o usmjerenom obrazovanju iz 1991.

Posljednja inačica Zakona o usmjerenom obrazovanju (NN 11/1991) je analitički zanimljiva iz barem dva razloga. Prvo, može poslužiti kao provizorna početna točka razvoja hrvatskog sustava srednjeg (strukovnog) obrazovanja, a da pritom predstavlja i poveznicu sa socijalističkim periodom koji je nedvojbeno dio njegovog institucionalnog nasljeđa. Drugo, sadržaj ovog zakona ide u prilog argumentu o potrebi stvaranja zasebnih eksplanatornih modela za tumačenje razvoja politike strukovnog obrazovanja u tranzicijskim, postkomunističkim društvima.

Konkretno, usmjereno obrazovanje, čak i u ovoj završnoj fazi koja zapravo predstavlja tranziciju prema „novom režimu“, je iznimno teško uvjerljivo svrstati pod bilo koji tip sustava/režima obuhvaćen ovim konceptualnim okvirom; čak i na razini pojedine dimenzije.

Tablica 4: Sažetak mapiranja normativno-strateškog okvira SSO

Naziv dokumenta	**Kontrola**	**Izvoditelji**	**Financiranje**	**Opće vs. strukovno**	**Koordinacija**
Zakon o srednjem školstvu, 1992.		X	x	x	
Zakon o obrtu, 1993.	X				x
Zakon o obrtu, 1996.	X		x		x
Zakon o obrtu, 2001.	X	x	X		
Zakon o srednjem školstvu, 2001.	X		x		
Zakon o obrtu, 2007.					x
Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, 2008.	X		x	X	x
Strategija razvoja strukovnog obrazovanja i u Republici Hrvatskoj 2008. – 2013.				x	
Izmjene Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, 2009.			x		
Zakon o strukovnom obrazovanju, 2009.	X	X	x	x	X
Izmjene i dopune Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, 2012.	x			x	
Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, 2013.	X				x
Zakon o obrtu, 2013.	X				x
Izmjene i dopune Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, 2014.				x	
Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije, 2014.	X				x
Pravilnik o nastavku obrazovanja na višoj razini, 2016.				X	
Izmjene i dopune Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, 2018.	x				
Izmjene i dopune Zakon o strukovnom obrazovanju, 2018.	x	x			x
Izmjene i dopune Zakona o obrtu, 2019.	X	x	X	X	
Izmjene i dopune Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, 2021.	X				x

Kad je riječ o **kontroli sustava** srednjeg strukovnog obrazovanja, može se reći da ovaj zakonski tekst predstavlja ključni korak u prijenosu ovlasti sa starih samoupravnih struktura na aktere središnje države. Razvlašćuju se samoupravne zajednice usmjerenog obrazovanja u korist Ministarstva kulture i prosvjete koje, među ostalim:

„– predlaže programe, oblike, opseg, kvalitetu i način zadovoljavanja potreba u usmjerenom obrazovanju (obrazovni standard usmjerenog obrazovanja u Republici);

– utvrđuje jedinstvene osnove, normative, standarde i kriterije za financiranje programa i vrednovanje rezultata rada organizacija usmjerenog obrazovanja".

Ovo su relativno uobičajene ovlasti ministarstva zaduženog za odgoj i obrazovanje. Međutim, u tekstu zakona slijedi neobičan zaokret s obzirom da okvirne programe u rasponu od prvog do petog stupnja obrazovanja usvaja Republički fond usmjerenog obrazovanja (na prijedlog Ministarstva). Netipično je to što je Fond javno tijelo pod direktnom kontrolom Vlade (pa posredno i Ministarstva), što ovakvu dinamiku predlaganja i usvajanja između ova dva tijela čini prilično nelogičnom iz upravljačke perspektive.

Kad je riječ o **izvoditeljima strukovnog obrazovanja**, korisno je naglasiti kako zakon propisuje da:

> „Organizaciju usmjerenog obrazovanja mogu osnovati skupština društveno-političke zajednice, poduzeća i druge pravne i fizičke osobe pod uvjetima utvrđenim ovim zakonom."

To ukazuje na bitno širi spektar osnivača negoli je to slučaj u bilo kojem tipu državnog sustava. Doduše, sam proces osnivanja vezan je uz snažnu ulogu središnje države, do razine da u zadnjem koraku akt o osnivanju pojedine organizacije usmjerenog obrazovanja usvaja sam Sabor.

Zakonski tekst ukazuje na jasnu i dobro razrađenu (premda ne nužno i funkcionalnu) institucionalnu vezu između obrazovnih institucija i gospodarstva. Konkretno, organizacije usmjerenog obrazovanja (škole) su kao izvoditelji stavljeni na ravnopravnu ravan s organizacijama privrede i društvenih djelatnosti; koje predstavljaju funkcionalni ekvivalent firmama u političkoj ekonomiji razvoja vještina. Također, zakon propisuje obvezu potonjih da učenicima osiguraju praksu u skladu s odredbama Republičkog fonda, a koja se može izvoditi i u školama (laboratoriji i praktikumi), kao i organizacijama privrede i društvenih djelatnosti.

Odnos između referentnih organizacija uređuje se posebnim sporazumom. Ovakvu strukturu bi se s aspekta političke ekonomije razvoja vještina moglo opisati kolektivnom.

Kad je riječ o **financiranju** središnja država (putem Republičkog fonda) distribuira sredstva prikupljena eksplicitno navedenim izdacima na teret poduzeća (stopa 1,20%), te osobnih prihoda (3,40%). Po sličnom principu se, samo po nešto nižim stopama, financiraju stanovanje u učeničkim/ studentskim domovima, te subvencionirana prehrana. „Osobni i društveni" standard polaznika financiraju firme, odnosno radnici „sukladno mogućnostima". Ukoliko su željeli pohađati programe koji nisu obuhvaćeni okvirom „pojedinačnih i zajedničkih potreba organizacija i radnih zajednica i zajedničkih potreba društva" polaznici su navedene troškove snosili sami. Ovako uređeni financijski aranžmani moglo bi se opisati dominantno državnim, ali s elementima kolektivnosti, pa čak i liberalizma.

Odnos **općeg i strukovnog obrazovanja** je u analizi usmjerenog obrazovanja nepostojeća kategorija jer model je upravo stvoren da bi dokinuo diferenciranje programa po toj osnovi. Može se ipak konstatirati vrlo visoka razina horizontalne i vertikalne prohodnosti temeljem većeg broja odredbi koje s aspekta ciljeva ove analize nije nužno detaljnije razmatrati. No, suština je da se: i) omogućava neometan pristup visokom obrazovanju po završetku srednjoškolskog; ii) dopušta promjena programa iste razine u svakoj fazi obrazovnog pod pretpostavkom da se radi o program koji je „srodan"; iii) ponavljačima nudi nastavak u istovrsnom ili srodnom programu na istoj i/ili na nižoj razini stručne spreme/kvalifikacije. Radi se o vrlo blago stratificiranom sustavu (srednjeg) obrazovanja u usporedbi s kasnijim razdobljima.

Konačno, **koordinacija** se događala na dvije razine. Na lokalnoj (općinskoj) razini propisuje se suradnja između organizacija usmjerenog obrazovanja s „organizacijama i radnim zajednicama radnika" (što su u osnovi gospodarski subjekti). Zakon ne razrađuje detaljnije mehanizme takve koordinacije. Osim toga, srodne organizacije usmjerenog obrazovanja su imale mogućnost udruživanja u zajednice usmjerenog obrazovanja s ciljem međusobnog usklađivanja, suradnje i rješavanja drugih problema.

Zakon o srednjem školstvu iz 1992.

Veliki zaokret dolazi sa Zakonom o srednjem školstvu iz 1992. (NN 19/1992) koji je bitno izmijenio tri od četiri odrednice režima razvoja vještina, pa time i sustava srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj.

Kad je riječ o prvoj odrednici – **izvoditeljima srednjeg (strukovnog) obrazovanja**; organizacije usmjerenog obrazovanja prestaju biti dijelom normativnog okvira, te ih mijenjaju tri vrste škola/programa koje poznajemo i danas: gimnazije, četverogodišnje strukovne/tehničke škole, te trogodišnje strukovne škole, koje se dijele na industrijske i obrtničke.

Nadalje, uvode se i promjene u **sustav financiranja srednjeg obrazovanja** i to na način da se imenuju izvori financiranja (Republika Hrvatska, županije, te Grad Zagreb) bez razrade dodatnih operativnih pitanja, u prvom redu raspodjele rashoda između nacionalne i regionalne razine. Korisno je napomenuti kako se sredstva za srednje školstvo ovim zakonom izdvajaju iz proračuna u zaseban fond pri Ministarstvu prosvjete, pri čemu bi logiku te implikacije ovakvog rješenja bilo korisno ispitati u budućim istraživanjima.

Sličan tip načelnih izmjena nalazimo i u području **odnosa između općeg i strukovnog obrazovanja** kroz definiranje mogućnosti ostvarivanja horizontalne prohodnosti. Ovdje se može prepoznati određena ostavština usmjerenog obrazovanja s obzirom na to da je velika ovlast ostavljena nastavničkom vijeću koje posve autonomno može odrediti strukturu dodatnih ili razlikovnih ispita koje učenik prethodno mora položiti. Ovakvo relativno decentralizirano rješenje ograničeno je isključivo odredbom da se promjena programa u pravilu događa nakon prvog razreda.

Dakle, može se zaključiti kako je Zakon o srednjem školstvu iz 1992. postavio konture novog sustava SSO-a, pri čemu je zakonski tekst relativno siromašan konkretnim provedbenim mehanizmima, među ostalim i onima koji se tiču koordinacije između bitnih aktera.

Zakon o obrtu iz 1993.

Logično, brojne sadržajne nedorečenosti originalnog Zakona o srednjoškolskom obrazovanju bilo je potrebno inkrementalno popunjavati novim zakonskim rješenjima. U kontekstu razvoja strukovnog obrazovanja najvažnije izmjene donosi Zakon o obrtu iz 1993. (NN 77/1993), koji unosi novitete u **sustav kontrole** sustavom srednjeg strukovnog obrazovanja, a onda uvodi i **nove izvoditelje** koji nisu bili prepoznati ranijim Zakonom o srednjoškolskom obrazovanju (NN 19/1992). Konkretno, izvedba trogodišnjih strukovnih programa za obrtnička zanimanja dobiva snažno kolektivnu notu vidljivu na više razina. Prvo, specifičan način izvedbe ovih programa koji kombinira izvedbu u školi i na radnom mjestu dobiva naziv „naukovanje" (na engleskom: *apprenticeship;* na njemačkom: *Lehre*) koji u osnovi indicira bliskost tih

programa dualnom modelu obrazovanja zemalja njemačkog govornog područja. Drugo, i s analitičkog aspekta relevantnije, direktnu kontrolu nad stručno-teorijskim i praktičnim dijelom ovakvih programa dobiva Ministarstvo gospodarstva, koje prije usvajanja pripadajućih kurikuluma (odnosno, plana i programa) mora dobiti prethodnu suglasnost Ministarstva prosvjete i HOK-a. I dok je uloga ministarstva zaduženog za obrazovanje u osnovi očekivana, stvaranje ovlasti za HOK, posebice u fazi formulacije, predstavlja u nominalnom smislu značajno smanjenje stupnja kontrole aktera središnje države. Druga bitna promjena koju donosi ovaj zakon jest uvođenje poslodavaca/obrtnika kao izvoditelja programa za obrtnička zanimanja posve ravnopravnih obrtničkim školama, barem u dijelu praktične nastavne komponente[23].

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu iz 2001.

Polagano izdvajanje srednjoškolskih programa za obrtnička zanimanja kao elementa srednjeg (strukovnog) obrazovanja sa izraženim elementima kolektivnog pristupa dolazi do krajnje točke usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu iz 2001. (NN 64/2001).

U **segmentu kontrole** uloga HOK-a dodatno je osnažena ovim zakonskim tekstom. Prvo, po prvi puta je eksplicitno definiran postupak licenciranja poslodavaca za obavljanje praktičnog dijela nastave, odnosno naukovanja. Drugo, HOK-u je propisana konzultativna uloga u definiranju cijene završnog/pomoćničkog ispita za ove tipove programa, pri čemu su redovni učenici izuzeti od **financiranja** ovog troška. Nadalje, učenici po završetku programa dobivaju dvojnu diplomu: onu od škole za uspješno polaganje završnog ispita, te HOK-ovu za stjecanje pomoćničkog zvanja. Konačno, vrijedi napomenuti kako je u **izvedbi** praktičnog dijela nominalno dodatno osnažena važnost poslodavaca kroz odredbu kako se taj segment naukovanja nužno odrađuje kod obrtnika ili u trgovačkom društvu. Ipak, vjerojatno uvažavajući poteškoće nekih naučnika u pronalaženju poslodavaca voljnih izvoditi naukovanje, ostavljena je mogućnost reteriranja na raniju poziciju izvedbe praktičnog dijela nastave i u obrtničkoj školi, pod pretpostavkom da je to u manjem udjelu u odnosu na vrijeme provedeno kod poslodavaca. Ukupna bilanca ovog zakonskog teksta jest daljnje blago jačanje kolektivnosti u području obrazovanja za obrte.

[23] Kasnije je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu (NN 90/1996) određeno kako se praktični dio nastave ne smije izvoditi isključivo u obrtničkoj školi (što je osnažilo ulogu poslodavaca/obrtnika u izvedbi), a provoditeljima naukovanja su imenovana i trgovačka društva, te trgovci-pojedinci koja obavljaju djelatnost vezanih obrta, odnosno članovi su HOK-a.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu iz 2001.

Što se u međuvremenu događa na širem polju obrazovne politike? Dok se u području obrta osnažuje kolektivni pristup (središnje) države i dijela organiziranog poslovnog sektora predstavljenog u HOK-u, ostatak sustava srednjeg obrazovanja u gotovo svim dimenzijama konsolidira državni karakter. Tako iste 2001. dolazi do usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu (NN 59/2001), koji se u pravilu povezuje s „decentralizacijom srednjeg obrazovanja". Ona je u suštinu svedena na jasnu podjelu **financijskih odgovornosti** za srednje obrazovanje između središnje i regionalne razine vlasti[24], kao i uvođenje mehanizama regionalnog poravnanja razlika. **Kontrolu** na *makro* razini u ovom preslagivanju karata zadržava središnja država, odnosno Ministarstvo prosvjete, koje među ostalim donosi finalnu odluku o mreži srednjoškolskih ustanova, na prijedlog županija. Županije pak postaju isključivi osnivači javnih srednjih škola u Hrvatskoj, čime se u potpunosti uklanjaju i posljednji elementi šarolikosti koje je na ovome planu institucionalizirao sustav usmjerenog obrazovanja.

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi iz 2008.

Prvi zakon koji integrirano uređuje područja osnovnog i srednjeg obrazovanja u Hrvatskoj (NN 87/2008) predstavlja najznačajniju konsolidaciju dominantne pozicije središnje države u sustavu srednjeg obrazovanja od donošenja Zakona o srednjem školstvu iz 1992. On uvodi važne promjene u dvije institucionalne odrednice obuhvaćene ovom analizom: **kontrola**, te odnos **općeg i strukovnog obrazovanja**[25]; a ovog puta su prisutni i novi mehanizmi koordinacije kompatibilni sa smjerom koji bi se mogao nazvati „državnom konsolidacijom". Konkretno, zakonski tekst propisuje usvajanje Državnih pedagoških standarda u Hrvatskom saboru, na prijedlog Vlade; dok središnji sadržajni dokument osnovnog i srednjeg obrazovanja, Nacionalni kurikulum, usvaja ministar zadužen za obrazovanje.

Nadalje, licenciranje nastavnog i stručnog osoblja u osnovnim i svim tipovima srednjih škola postaje isključivo ovlast (državnog) Nacionalnog centra za vanjsko vrednovanje obrazovanja (nadalje: NCVVO); pri čemu:

[24] Grubo govoreći, glavni trošak središnje države jesu plaće nastavnog i stručnog osoblja, dok na županije pada teret financiranja opreme i infrastrukture škola.

[25] Treba napomenuti da je ovaj zakonski tekst donio i brojne promjene u financiranju srednjeg strukovnog obrazovanja, no one su uglavnom bile tehničkog karaktera te nisu bitnije utjecale na sustav postavljen Zakonom o srednjem školstvu iz 1992., odnosno izmjenama iz 2001. Stoga te izmjene nisu detaljnije razmatrane u ovom prikazu.

> „Program, postupak i način stjecanja, izdavanja i obnavljanja licencije za rad učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ravnatelja te prava i dužnosti… propisuje ministar".

Specifičnosti strukovnog obrazovanja na bilo koji način nisu uvažene te nisu predviđeni nikakvi (formalni) mehanizmi uključivanja nedržavnih dionika u ovaj važan element politike strukovnog obrazovanja.

Konačno, decentralizacija na provedbenoj/razini škola je izrazito sužena na način da je školama ostavljen minimalan prostor kurikularne prilagodbe koja se odnosi isključivo na fakultativni dio. Uvođenje eksperimentalnih programa također postaje moguće tek uz prethodno odobrenje resornog ministarstva.

Kad je riječ o odnosu **općeg i strukovnog obrazovanja**, ovaj zakonski tekst predviđa uvođenje Državne mature koja uvelike doprinosi jačanju stratifikacije unutar kompletnog sustava srednjeg obrazovanja, jasno produbljujući već postojeću hijerarhiju između tri najvažnije skupine programa. Dok učenici s diplomama gimnazijskih, te četverogodišnjih strukovnih programa imaju direktan pristup Državnoj maturi, koja ujedno postaje i „ulaznica" za pristup visokom obrazovanju, učenici koji završavaju trogodišnje strukovne programe moraju u osnovi steći diplomu nekog četverogodišnjeg (u pravilu strukovnog) programa kroz polaganje značajnog broja razlikovnih ispita. Ovakvo jasno smanjenje vertikalne prohodnosti sustava, naročito važno za trogodišnje programe, djelomično se ublažava nominalnim olakšavanjem horizontalne prohodnosti kroz uklanjanje odredbe kako se promjena programa događa u pravilu „na kraju prvog razreda".

Korisno je spomenuti i **novi mehanizam koordinacije** koji bi trebao podržavati proces izrade Nacionalnog kurikuluma – Vijeće za nacionalni kurikulum, koje bi se uz davanje savjeta o njegovu sadržaju trebalo baviti:

> „… i kvalitativnim unapređenjem odgojno-obrazovne djelatnosti na osnovnoškolskoj i srednjoškolskoj razini".

Radi se o tijelu nepoznata sastava, savjetodavnih ovlasti, a čije je imenovanje u potpunoj ovlasti ministra obrazovanja. Točnije, radi se o vrlo slabom koordinacijskom mehanizmu upitnog utjecaja na procese formulacije i provedbe obrazovne politike koja ostaje pod snažnom kontrolom aparata središnje države.

U cjelini, Zakon o odgoju i obrazovanju iz 2008. donosi značajno povećanje kontrole središnje države na razini kompletnog srednjeg obrazovanja, jačanje standardizacije na izvedbenoj razini, te produbljivanje stratifikacije, s naročitim implikacijama za trogodišnje strukovne programe. Ovakva značajna konsolidacija moći središnje države praćena je tek kozmetičkim mehanizmom međusektorske koordinacije u vidu Vijeća za nacionalni kurikulum[26].

Zakon o strukovnom obrazovanju iz 2009.

Sljedeće godine Hrvatska je dobila prvi zakon koji sveobuhvatno uređuje područje srednjeg strukovnog obrazovanja. Zakon o strukovnom obrazovanju (NN 30/2009) donosi brojne promjene u sve četiri bitne odrednice, s prevladavajućom bilancom jačanja pozicije središnje države. U **području kontrole** svakako valja izdvojiti uvođenje sektorskih vijeća kao ključnih tijela za usklađivanje kvalifikacija s društvenim i potrebama tržišta rada. Radi se o strukturi koja se može smatrati svojevrsnom pretečom nacionalnog kvalifikacijskog okvira formalno uvedenog zasebnim zakonom nekoliko godina kasnije (NN 22/2013). U radu sektorskih vijeća ključnu ulogu imaju akteri središnje države: ministarstvo nadležno za obrazovanje te ASOO. Ovakav nalaz je u skladu s literaturom (Powell i Trampusch, 2012) koja strukture nacionalnog kvalifikacijskog okvira ne vidi kao neutralne instrumente s aspekta raspodjele moći unutar sustava (strukovnog) obrazovanja već one koji dodatno jačaju aktere središnje države.

Također, strukovnim školama je ostavljena mogućnost posve autonomne prilagodbe 15% posebnih i izbornih sadržaja strukovnog kurikuluma, uz prethodne konzultacije s lokalnim akterima politike strukovnog obrazovanja.

U **kontekstu izvoditelja** ovaj zakon predviđa uvođenje centara kompetentnosti i tehnologija čija je glavna svrha:

> „... provedba i unapređenja praktične nastave ili dijela praktične nastave, te vježbi odgovarajuće struke".

[26] Nasljednik ovog tijela je bilo Nacionalno vijeće za odgoj i obrazovanje čije je osnivanje predviđeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju obrazovanju 2012. (NN 86/2012). Iako je njegov mandat i sastav uređen preciznije, a imenovanje predviđeno putem Hrvatskog sabora, ovlasti ostaju savjetodavne, a tek dvoje od četrnaest članova biva imenovano iz redova vanjskih dionika koji nisu dio sustava odgoja i obrazovanja. Postojeća istraživanja (Buković 2016: 63) ukazuju da se savjetodavni rad ovog tijela također uglavnom zanemarivao od strane donositelja odluka.

Ovakve centre osnivaju postojeće ustanove strukovnog obrazovanja, te su pod potpunom provedbenom ingerencijom ministarstva zaduženog za obrazovanje i ASOO-a. Zanimljivo je da osnivanje centara kompetentnosti ne prati nikakav formalni proces koordinacije s drugim, vanjskim dionicima sustava, što predstavlja još jedan prilog jačanju pozicije središnje države.

Što se **tiče financiranja**, ovaj zakon uređuje visinu remuneracije za polaznike strukovnih programa koju u cijelosti snosi poslodavac, i to u iznosu od 10% prosječne plaće u prvoj, 20% u drugoj, te 25% u ostalim godinama školovanja; sukladno vremenu koje učenik provede na praksi. U izvješćima Vijeća Europe (Council of Europe, 2017: 5) mogu se naći upozorenja kako Hrvatska ovako niskom razinom naknade krši odredbe Europske socijalne povelje, pri čemu postojeća istraživanja ukazuju kako i takav iznos u cijelosti te redovito isplaćuje tek manji broj poslodavaca (Herceg, 2010: 26; Cedefop, 2019: 17).

Nadalje, u pogledu **odnosa općeg i strukovnog obrazovanja,** važno je istaknuti kako se planiranje broja polaznika prvih razreda srednjih strukovnih programa (među ostalim) treba temeljiti i na broju slobodnih mjesta za provedbu praktičnog dijela obrazovanja. Ovo se može gledati kao element kolektivnosti koji u teoriji može služiti kao mehanizam jačanja kvalitete strukovnih u odnosu na općeobrazovne programe. Pitanje prepreka koje učenicima trogodišnjih programa u pogledu pristupa visokom obrazovanju stvara uvođenje Državne mature je u ovom zakonskom tekstu kozmetički adresirano najavom usvajanja posebnog pravilnika[27]. Odluke o promjeni programa na istoj razini kvalifikacija (horizontalna prohodnost) uglavnom su prepuštene stručnim tijelima škole, uz poštivanja uputa koje izdaje ASOO . U cjelini se može reći da ovaj zakonski tekst čini malo da prevlada značajan jaz u položaju i prestižu općeg i strukovnog obrazovanja stvoren Zakonom o odgoju i obrazovanju iz 2008. Ova ocjena se naročito odnosi na položaj trogodišnjih strukovnih programa.

[27] Pravilnik o uvjetima i načinima nastavka obrazovanja za višu razinu kvalifikacije (NN 8/2016) nominalno uređuje materiju vertikalne prohodnosti trogodišnjih strukovnih programa. Među ostalim određuje kako učenik trogodišnjeg programa obrazovanje može nastaviti stjecanjem četverogodišnje kvalifikacije unutar istog obrazovnog sektora, za nastavak obrazovanja mora imati prosjek od minimalno 3,5 u svakom od završenih razreda srednje škole, te propisuje da se učenik u nastavni proces može integrirati u tekućoj ili narednoj školskoj godini, a nakon polaganja razlikovnih ispita o čijem broju i strukturi odlučuje nastavničko vijeće. Iako bi provedbene implikacije ovih odredbi trebalo provjeriti zasebnim empirijskim istraživanjem, teško je vjerovati da su one uspjele bitnije adresirati nepraktičnost aranžmana u kojem se učenike trogodišnjih programa zapravo ne priprema za uspješno polaganje Državne mature već ih se usmjerava na stjecanja nove strukovne kvalifikacije. U tom kontekstu se bitno adekvatnijim čini austrijski pristup u kojem se naučnike zainteresirane za polaganje državne mature priprema tijekom školovanja, uz dvije dodatne godine redovnog školovanja koje ne služe stjecanju dodatne kvalifikacije već isključivo pripremi za polaganje mature. Pritom valja dodati i da Austrija naučnicima omogućava i alternativni pristup visokom obrazovanju kroz strukovnu maturu (Buković, 2018).

Konačno, ovaj zakonski tekst nastojao je adresirati evidentan institucionalni vakuum po pitanju **koordinacije** u području strukovnog obrazovanja kroz uspostavljanje Vijeća za strukovno obrazovanje. Ovo savjetodavno tijelo je po osnivanju brojalo 17 članova, uglavnom iz redova obrazovnih ustanova, te institucija zaduženih za provedbu obrazovne politike. U ovom tijelu su također zastupljeni predstavnici HOK-a, HGK-a, HUP-a, sindikata, te nacionalnih saveza udruga koje predstavljaju osobe s invaliditetom. Sastav tijela je dodatno proširen izmjenama Zakona o strukovnom obrazovanju 2018. (NN 25/2018) na 21 člana, a postojeće savjetodavne ovlasti su blago dopunjene. Iako mu je svrha trebala biti poticanje široke deliberacije i koordinacije u području politike strukovnog obrazovanja, postojeća istraživanja nisu utvrdila bilo kakav utjecaj ovog tijela na važnije sistemske odluke (Matković i sur. 2013; Buković 2018).

Zakon o obrtu iz 2013.

Do gotovo potpunog uklanjanja kolektivno-korporativističkih elemenata iz programa obrazovanja za obrte dolazi 2013. Ta promjena je u kvalitativnom smislu kompletan sustav učinila gotovo u potpunosti državnim. Instrument tog zaokreta je novi Zakon o obrtu (NN 143/2013) koji je doveo do važnih izmjena u pogledu **kontrole** sustava srednjeg strukovnog obrazovanja.

Konkretnije, evidenciju ugovora o naukovanju od stupanja na snagu ovog zakona vodi ministarstvo zaduženo za obrt, ne kao dosada HOK. Izvedbu pomoćničkog ispita preuzimaju ASOO i NCVVO. Slijedom navedenog, potvrdu stjecanja pomoćničkog zvanja izdaje ministarstvo zaduženo za obrt, a ne HOK kojemu je također oduzeta formalna konzultativna uloga u izradi ključnih provedbenih dokumenata poput strukovnog kurikuluma i programa pomoćničkog ispita. **Koordinacija** se događa isključivo na relaciji ministarstava zaduženih za obrt i obrazovanje, dok je jedina bitna ovlast koju HOK zadržava na razini izvedbe srednjoškolskih programa licenciranje obrtničkih radionica za izvedbu praktičnog dijela naukovanja. Konačno, u pogledu **izvoditelja** ovaj zakonski tekst donosi manju promjenu u vidu prepoznavanja zadruga koje izvode djelatnost obrta kao mogućih izvoditelja naukovanja.

Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru 2013.

Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (nadalje: HKO) iz 2013. (NN 22/2013) donio je prilično važne promjene na planu **kontrole**. Tu svakako treba istaknuti uvođenje dodatne

ključne kompetencije sektorskim vijećima koja uz ranije savjetodavne funkcije postaju i tijela koja vrednuju prijedloge standarda zanimanja, kvalifikacija te skupova učenja. Time postaju nezaobilazna struktura u razvoju standarda zanimanja i kvalifikacija, koje bi prema HKO metodologiji, trebale predstavljati okvir za razvoj novih obrazovnih programa koji će bolje služiti društvenim potrebama. Ipak, završnu odluku o upisu prijedloga standarda zanimanja i kvalifikacija u Registar HKO-a (službeni repozitorij elemenata koji su „certificirani" po HKO metodi) donose ministarstvo zaduženo za rad, odnosno ministarstvo zaduženo za obrazovanje. Nadalje, kad je riječ o sektorskim vijećima važno je napomenuti kako bitno detaljnije propisuje njihov sastav negoli je to činio Zakon o strukovnom obrazovanju 2009., definirajući ukupni broj članova na ukupno 11 (10 članova i predsjednik) koje imenuje ministar zadužen za obrazovanje (i znanost). Od navedenih 11 članova jedan nužno dolazi iz: i) redova „ministarstva nadležnog za odgovarajući sektor", ii) Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (nadalje: HZZ); iii) jedan iz redova sektorski nadležnih agencija u obrazovanju, točnije ASOO-a ili Agencije za znanost i visoko obrazovanje (nadalje: AZVO); a osam članova biranih putem javnih poziva dolazi iz redova obrazovnog sektora, sindikata obrazovnog sektora, reprezentativnih industrijskih sindikata, udruga poslodavaca i drugih relevantnih organizacija civilnog društva. Također, važno je napomenuti da zakon obvezu o ostvarivanju „uravnotežene zastupljenosti", što se u provedbenoj praksi operacionaliziralo kao nemogućnost osnivanja sektorskog vijeća bez da je imenovan barem jedan predstavnik iz svake prethodno nabrojanih kategorija organizacija.

Kad je riječ o **koordinaciji**, iz perspektive političke ekonomije razvoja vještina važno je spomenuti uspostavljanje Nacionalnog vijeća za razvoj ljudskih potencijala. Iako su njegovi mnogobrojni članovi (24 i predsjednik) imenovani od strane Hrvatskog sabora te iz redova više-manje svih relevantnih dionika javnog, privatnog te civilnog sektora, ovlasti ovog tijela su zamišljene kao u cijelosti savjetodavne. Također, nije isključeno da se rad ovog tijela jednim dijelom preklopio s radom Vijeća za strukovno obrazovanje uspostavljenog Zakonom o strukovnom obrazovanju 2009., doprinoseći dodatno njegovoj margnizalizaciji te neaktivnosti (Buković, 2018).

Bilancu prvog Zakona o HKO-u je iz perspektive sustava razvoja vještina vrlo teško vrednovati prvenstveno zbog značajnog raskoraka između njegovog reformskog potencijala i provedbene stvarnosti. Načelno gledano, originalno HKO rješenje je trebalo radikalno transformirati način planiranja potrebe za vještinama te razvoj odgovarajućih obrazovnih programa, nastojeći uspostaviti relativno delikatnu ravnotežu između tradicionalno

dominantnog položaja aktera središnje države te ostalih ključnih aktera, napose poslodavaca te sindikata. Nažalost, velike poteškoće u primjeni, a naročito kašnjenja u osnivanju pojedinih sektorskih vijeća te sporost u odobravanju prijedloga standarda zanimanja i kvalifikacija (detaljnije u: Matković i Buković, 2022; Ernst&Young Savjetovanje, 2021) uvelike onemogućavaju davanje jasne ocjene o učincima HKO-a na razvoj hrvatskog sustava razvoja vještina.

Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije iz 2014.

Strategija znanosti, obrazovanja i tehnologije (NN 124/2014) nije bitnije promijenila trend postojećeg inkrementalnog kretanja prema sustavu koji bi se gotovo cijelosti moglo opisati državnim, no dotakla se nekoliko zanimljivih elemenata[28]. Prvo, kad je riječ o **kontroli**, u dokument je integrirana mjera koja predviđa analizu kvalitete postojećeg sustava učenja na radnom mjestu u sklopu strukovnih programa i razvoj novog sustava. Ovdje je svakako važno istaknuti da je samo postojanje ovakve mjere u službenom strateškom dokumentu do sada prvi institucionalizirani pokušaj da se adresiraju manjkavosti u praktičnom dijelu nastave koji se izvodi kod poslodavaca, a koje je dosadašnja literatura o strukovnom obrazovanju u Hrvatskoj redovito prepoznavala. Novost u pogledu **odnosa općeg i strukovnog obrazovanja** je nastojanje da se postojeće manjkavosti u vertikalnoj prohodnosti učenika trogodišnjih programa adresiraju razvojem novog modela. Promjene na ovom planu su se zasada svele na neambiciozni Pravilnik o uvjetima i načinima nastavka obrazovanja za višu razinu kvalifikacije opisan detaljnije u fusnoti 27. Konačno, na polju **koordinacije** ovaj dokument je predvidio osnivanje regionalnih kooperacijskih odbora koji su za cilj imali osnažiti upravljanje strukovnim obrazovanjem na županijskoj/regionalnoj razini. Iako su za donošenje jasnijeg zaključka potrebna dodatna empirijska istraživanja, čini se da ovi mehanizmi koordinacije do danas nisu ostvarili bitniji utjecaj na terenu.

[28] Važno je imati na umu da strateški dokument propisuje mjere čija provedba nije jednako obvezujuća poput zakonskih odredbi. U tom smislu, nalaze vezane uz ovaj dokument treba u manjoj mjeri promatrati kao odrednice sustava već signale nositelja vlasti o željenom smjeru reformiranja sustava. Također, korisno je napomenuti da se na ovaj dokument u dijelu koji se tiče strukovnog obrazovanja nadovezuje i Program razvoja strukovnog obrazovanja 2016– 2020. (Vlada RH 2016) koji neke od ovdje opisanih mjera dodatno razrađuje, a donosi i neke nove; no, s aspekta ciljeva ovog rada ne donosi ništa relevantno te je iz tog razloga izuzet iz pregleda.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obrtu 2019.

Izmjene i dopune Zakona o obrtu iz 2019. (NN 127/2019) u cjelini predstavljaju jasno jačanje pozicija HOK-a te ministarstva zaduženog za obrt u odnosu na ministarstvo zaduženo za obrazovanje i ASOO. Ipak, pažljivija analiza brojnih institucionalnih aranžmana uvedenih ovim zakonskim tekstom ukazuje na **pokušaj uspostavljanja ravnoteže moći** između ove dvije skupine aktera te stvaranje poticaja za njihovu kvalitetniju suradnju te koordinaciju. Također, važna novost je formalizacija uloge HGK u izvedbi strukovnog dijela programa za obrtnička zanimanja (odnosno, naukovanja); doduše, u ograničenom kapacitetu koji tu organizaciju stavlja u poziciju svojevrsnog „mlađeg partnera" etabliranom HOK-u.

Na području **kontrole**, ovaj zakonski tekst je donio jako puno promjena, pri čemu se ovdje izdvajaju neke od najkrupnijih. Donošenje strukovnog kurikuluma je jedan od primjera uspostavljanja ravnoteže snaga između aktera uključenih u izvedbu programa za obrtnička zanimanja. Izrađuje ga ministarstvo zaduženo za obrt i HOK, predlaže ASOO, a usvaja ministarstvo zaduženo za obrazovanje. Ovaj obrazac relativno složene podjele ovlasti postaje uobičajen, jedino što se mijenjaju uloge pojedinih aktera. Primjerice, kad je riječ o pravilniku koji uređuje izvedbu naukovanja, donosi ga ministar zadužen za obrt, uz prethodno mišljenje HOK-a te suglasnost ministra obrazovanja. Jedna od važnih promjena je uvođenje tzv. „programa stjecanja osnovnog znanja o poučavanju učenika za mentore u gospodarstvu" kojeg donosi ministar zadužen za obrt, na prijedlog HOK-a te HGK te uz prethodnu suglasnost ministra zaduženog za obrazovanje.

Licenciranje i dalje ostaje nadležnost HOK-a, no jedna od zanimljivih novosti jest obvezno uključivanje predstavnika HGK u povjerenstva koja provode licenciranje. HOK ponovno dobiva ingerenciju nad evidencijom te verifikacijom naučničkih ugovora putem aplikacije eNaukovanja koja je vlasništvo ministarstva zaduženog za obrt, koje ujedno provodi nadzor nad vođenjem iste.

Od ostalih promjena valja istaknuti uvođenje eksplicitne ovlasti HOK-ovog Suda časti da privremeno na razdoblje do 3 godine ili trajno zabrani izvedbu naukovanja pojedinom obrtniku/firmi. Također, raniji pomoćnički ispit mijenja naziv te postaje naučnički (što je nedvojbeno prikladniji naziv) te se izvodi u sklopu završnog ispita u strukovnoj školi, u zajedničkoj organizaciji HOK-a te same škole. Ipak, stalo se na korak od potpune integracije završnog i naučničkog ispita, s obzirom da HOK izdaje dodatak svjedodžbi o uspješno

položenom naučničkom ispitu, dok vanjsko vrednovanje načina njegove izvedbe provodi – ASOO.

Jednu značajnu izmjenu ova zakonska izmjena donosi i na planu **financiranja**, oslobađajući redovne učenike troškova polaganja naučničkog ispita, dok polaznicima ili njihovim firmama i dalje ostaje financiranje ispita stručne osposobljenosti te majstorskih ispita.

Manje izmjene bilježimo i vezano uz **izvoditelje programa**. U prvom slučaju valja istaknuti uvođenje regionalnih centara kompetentnosti među izvoditelje programa za obrtnička zanimanja, naročito o općeobrazovnoj komponenti. Kad je riječ o strukovnom dijelu kurikuluma, ove Izmjene i dopune i dalje ostavljaju mogućnost izvedbe naukovanja u strukovnim školama, ali otvaraju i mogućnost licenciranja najšireg spektra poslovnih subjekata, konkretno trgovačka društva, ustanove, zadruge i udruge koja obavljaju gospodarsku djelatnost. Ovime se stvara osnova za ekspanziju naukovanja u druge sektore gospodarstva, no do koje će mjere ona biti ostvarena, ostaje za vidjeti u budućnosti.

Konačno, proces definiranje upisnih kvota također odražava kolektivne tendencije u formulaciji ovih Izmjena i dopuna Zakona o obrtu. Šest mjeseci prije početka školske godine ministarstvo zaduženo za obrt, uz suglasnost HOK-a, predlaže strukturu upisnih kvota (odnosno „prijedlog strukture upisa učenika“). Dokument na koncu donosi ministarstvo zaduženo za obrazovanje, ali uz prethodnu suglasnost ministarstva zaduženog za obrt, koje u tom procesu surađuje s HOK-om. Ove izmjene se odnose na pitanja pristupa **strukovnom u odnosu na opće obrazovanje**, u teoriji stvarajući osnovu da upisne kvote u strukovnom u većoj mjeri reflektiraju pozicije poslodavaca, koji su, znakovito, u ovom slučaju predstavljeni jedino putem HOK-a. To je donekle u kontradikciji s ranije opisanim nastojanjima da se za naukovanje otvore i drugi gospodarski sektori u kojima HOK zasigurno nema članstvo. Također, valja istaknuti i blago slabljenje strukovne specifičnosti pristupa majstorskom ispitu, dopuštajući širem spektru osoba s minimalno srednjoškolskom kvalifikacijom polaganje, pod preduvjetom da su imaju najmanje četiri godine iskustva u referentnom zanimanju; ili dvije godine iskustva te završeno dodatno obrazovanje u majstorskoj školi, koje u pravilu traje godinu dana.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskog kvalifikacijskog okvira 2021.

Izmjene i dopune Zakona o HKO-u 2021. (NN 20/2021) ponovno su donijele velike promjene na planu **kontrole**, koje bi se mogle svesti pod zajednički nazivnik jačanja pozicije aktera

središnje države. Sektorska vijeća su se uglavnom vratila na svoju originalnu ulogu iz 2009. te prestala biti tijela koja provode formalno vrednovanje prijedloga standarda zanimanja te kvalifikacija. Ta uloga je ovog puta dodijeljena posebnim povjerenstvima, koja u slučaju standarda zanimanja imenuje ministarstvo zaduženo za rad, s u slučaju standarda kvalifikacija ASOO, AZVO ili Agencija za odgoj i obrazovanje (nadalje: AZOO) ovisno o predloženom standardu kvalifikacija). Ta ista tijela na koncu donose i odluke o upisu standarda zanimanja/kvalifikacija u Registar HKO-a. Ovo u kontekstu institucionalne analize predstavlja neospornu etatizaciju HKO-a, koja se operacionalizira na zanimljiv način. Konkretno, čini se da su dobitnici ovom miješanju karata ministarstvo zaduženo za rad te agencije u obrazovanju, dok se ministarstvo zaduženo za obrazovanje moralo suočiti s gubitkom nadležnosti da izravno odlučuje o upisu kvalifikacija u Registar HKO-a. Logično, slabi i direktan institucionalni utjecaj ostalih ne-državnih aktera poput sindikata te udruga poslodavaca uslijed sužavanja uloge sektorskih vijeća kao ključnih kanala kojim se on trebao materijalizirati.

Konačno, kad je riječ o promjenama na polju **koordinacije**, valja istaknuti manju promjenu kojim imenovanja članova Nacionalnog vijeća za razvoj ljudskih potencijala provodi Vlada na prijedlog ministra zaduženog za znanost i visoko obrazovanje. Logično je pretpostaviti da je u pozadini ovog poteza smanjenje rizika od prolongirane neaktivnosti tog tijela zbog uobičajenih kašnjenja u procesu imenovanja. Ipak, njime je isto tako i smanjena politička relevantnost Nacionalnog vijeća, svodeći ga na razinu sličnih savjetodavnih tijela imenovanih od strane Vlade.

2.3. Rasprava o nalazima mapiranja normativno-strateškog okvira

Rezultati analize potvrđuju ranije iznesenu ocjenu (pod-sekcija 1.3.1.) da je hrvatski sustav SSO-a jezikom političke ekonomije razvoja vještina moguće nominalno klasificirati kao „državni s elementima krnje kolektivnosti u području obrazovanja za obrte". Kad je u pitanju prvi dio ocjene – onaj koji se tiče državnog karaktera sustava, čini se da ekstenzivna objašnjenja nisu potrebna. Gimnazijske, tehničarske te strukovne programe u industriji i prodaji uglavnom kontroliraju, financiraju, te provode državne institucije, bilo to u djelokrugu rada središnje države bilo županija. Osim toga, jasna stratifikacija između tri skupine programa, dodatno produbljena uvođenjem Državne mature, predstavlja dodatan prilog ovakvoj ocjeni.

Drugi dio klasifikacije, onaj vezan uz „krnju kolektivnost u području obrazovanja za obrte", ipak zaslužuje nešto više pozornosti te zahtijeva primjenu eksplanatornog modela provizornog naziva „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru" koji je također opisan u pod-sekciji 1.3.1. Naime, kolektivnost u području hrvatskog strukovnog obrazovanja nije postala „krnja" u recentnom periodu. Ona je bila takva od svog uvođenja putem Zakona o obrtu iz 1993., kad je naukovanje postalo jedan od modela izvedbe programa obrazovanja za obrtnička zanimanja. To je napravljeno na način da je na prevladavajuće državnu arhitekturu sustava, postavljanu Zakonom o srednjem školstvu 1992., dodana još jedna „institucionalna glazura" koja je omogućila da dio sustava funkcionira po nešto drugačijim pravilima, bez da se ugroze njegova **ključna institucionalna odrednica**: dominantna pozicija (središnje) države u procesima odlučivanja o sadržaju programa, standardima provedbe, te financiranju u najvećem dijelu sustava. Takva dominantna institucionalna odrednica odgovara onome što literature prepoznaje kao „institucionalnu jezgru" dok se stvaranje ili uvođenje novih pravila pored ili povrh onih postojećih, koja također ostaju na snazi, može dovesti u vezu s konceptom slojevanja. Spajanjem ta dva koncepta dolazimo do opisa modela kojim je moguće tumačiti ovakav hibridni, i s aspekta učinkovitosti politika, manjkavi institucionalni ishod. Također, primjena ovog eksplanatornog modela ukazuje na potencijalno uvjerljivo objašnjenje zbog čega je „oaza kolektivnosti" u području obrta relativno jednostavno stavljena pod gotovo potpunu kontrolu središnje države odredbama Zakona o obrtu iz 2013. Međutim, kako u takvim okolnostima nominalne dominacije aktera središnje države razumjeti restauraciju kolektivnih aranžmana u području obrazovanja za obrtnička zanimanja zakonskim izmjenama 2019.? Odgovori na ovo i druga konkretnija pitanja funkcioniranja eksplanatornog modela zahtijevaju rekonstrukciju ciljeva, strategija i djelovanja aktera u procesima koji su u bitnome definirali strukturu hrvatskog sustava SSO-a što je temeljna svrha sljedeća dva poglavlja.

3. MAPIRANJE AKTERA POLITIKE STRUKOVNOG OBRAZOVANJA: OBILJEŽJA I DJELOVANJE

Ovo poglavlje donosi osvrt na ključna obilježja i općenite mehanizme djelovanja svake od ključnih skupina aktera slijedeći konceptualni okvir političke ekonomije razvoja vještina. To su: i) akteri središnje države; ii) županije; ii) političke stranke; iv) udruge poslodavaca; v) sindikati. Analiza se oslanja na analizu literature te intervjue s devet relevantnih istraživača i stručnjaka koji su provedeni u sklopu druge istraživačke faze (za više detalja vidi sekciju 1.3.2.). Pritom su nalazi za svaku skupinu aktera izdvojeni u zasebnu cjelinu, a poglavlje završava sekcijom koja donosi integriranu raspravu o nalazima te analizu mogućih implikacija na testiranje eksplanatornog modela.

3.1. Akteri središnje države

Akterima središnje države se u kontekstu ovog rada u prvom redu smatraju resori/ministarstva zadužena za obrazovanje i obrt te ASOO, s obzirom na eksplicitne ovlasti u procesu kreiranja te provedbe politike (srednjeg) strukovnog obrazovanja. Njihovo djelovanje treba među ostalim promatrati i u svjetlu širih dinamika odnosa države s organiziranim radom i kapitalom, za što su referentne studije s područja industrijskih odnosa, odnosno socijalnog dijaloga. One u hrvatskom kontekstu konzistentno pokazuju dominaciju države kao središnjeg aktera koji promovira socijalni dijalog, ali i uvelike kontrolira njegov sadržaj (Samardžija i Vuletić, 2008; Bagić, 2010; Butković, Samardžija i Tišma, 2012; Bagić 2013; Samardžija, Butković i Skazalić, 2017). Recentna prediktivna studija ukazuje kako takvo stanje možemo očekivati i u doglednom razdoblju do 2030. (MiP 2030, 2020: 22). Državna tijela spremnost za „ozbiljan“ socijalni dijalog u vidu kompromisa oko svojih osnovnih pozicija pokazuju uglavnom samo u kriznim situacijama kad postoji procjena da ignoriranje socijalnih partnera može proizvesti opipljivu štetu (Bagić, 2013: 31-32). Također, postoje naznake kako državna tijela periodički koketiraju s idejom supstituiranja socijalnog tripartitnog socijalnog dijaloga širim civilnim dijalogom (Samardžija, Butković i Skazalić, 2017: 114) što bi osjetno moglo promijeniti prakse stvaranja pojedinih javnih politika. Takav pristup je *de facto* na snazi u području strukovnog obrazovanja od 2009. kroz stvaranje savjetodavnog Vijeća za strukovno obrazovanje koje uključuje najširi mogući spektar dionika, od državnih resora, udruženja poslodavaca, sindikata te saveza udruga osoba s invaliditetom. Postojeća literatura ne bilježi

bilo kakav utjecaj ovog tijela na važne sistemske odluke ove politike (Buković, 2019: 113; Matković i sur., 2013; Buković, 2018).

Kad je riječ o pojedinačnim akterima, svakako valja izdvojiti internu analizu o upravljanju Ministarstvom znanosti, obrazovanja i sporta (Bonacci, 2011: 3) koja kao ključne prepreke reformskom kapacitetu navodi neracionalnost internog ustroja, manjak analitičkih kapaciteta te *top-down* pristup orijentiran zakonodavnim rješenjima, a ne izgradnji partnerstava. Literatura prepoznaje fenomene koje bi se moglo smatrati konkretnim operacionalizacijama ovih manjkavosti. Primjerice, 2010. izdvajanja središnje države u području obrazovanja su radikalno rezana: čak 22% rashodi za usluge, 67% namještaj i opremu te 52% za računalne programe. Uz smanjenje županijskog ulaganja u srednje obrazovanje od 15% u istoj godini, škole su bile prisiljene u vrlo kratkom roku smanjivati operativne troškove za 10-30% (Franičević i Matković, 2013: 163). Stoga ne iznenađuje nalaz istraživanja provedenog među srednjim strukovnim školama koje materijalne uvjete rada prepoznaju kao najvažniji razvojni faktor, pri čemu se na drugom kraju spektra kao najmanje važne kvaliteta stručne prakse i vanjska evaluacija (Vranković, 2009; prema Perin, 2013: 153).

Stručnjaci obuhvaćeni intervjuima uglavnom nude kompatibilnu, ali i nešto rafiniraniju sliku. Jedna od središnjih tema koju s više ili manje jasnoće artikulira većina sugovornika se tiče dualne pozicije resora zaduženog za obrazovanje koji se uglavnom promatra kao „utješna nagrada“ prilikom raspodjele pozicija u Vladi, ali je izrazito dominantan u kreiranju većine sadržaja hrvatske obrazovne politike. Ova dominantna pozicija proizlazi u prvom redu iz kontrole procesa izrade državnog proračuna, zakonodavnih, programsko-strateških te drugih relevantnih dokumenata poput kurikuluma. Ovdje je ipak korisno izdvojiti dva relevantna izuzetka. Stručnjak 4OR upozorava na bitne razlike u razini kontrole koju resor zadužen za obrazovanje (i znanost) ima nad osnovnim, srednjim te visokim obrazovanjem; izdvajajući potonji kao institucionalnu arenu naseljenu dionicima koji su moćniji od samog ministarstva:

> „Rektori su moćniji od ministra, imaju veće plaće od njih na kraju krajeva. Visoko obrazovanje nije financijski najteži sektor, najteži je obrazovanje. U osnovnom i srednjem obrazovanju, većina tih novaca vezana je za plaće. U visokom obrazovanju imate puno više slobodnih novaca koji se daju za projekte, glavarine i tu onda ministri mogu dobivati bodove za svoje daljnje napredovanje i potporu od visokih učilišta koji su po statusu moći iznad njih.“

Iz perspektive stručnjaka 4OR ovo se reflektira i na odnose Ministarstva prema referentnim agencijama, pri čemu je AZVO promatran kao „veza“ prema sveučilištima te akter koji može pomoći u otklanjaju ili makar minimalizaciji gore opisanih rizika. Iz tog razloga ona se tretira kao ravnopravniji akter u odnosu na ASOO ili AZOO od kojih se obično očekuje da „odrade ono što im se kaže“. Pritom je važno zabilježiti i nekoliko iskaza (stručnjaci 5IO i 9OROP) koji uočavaju određeni rast interesa za područje strukovnog obrazovanja u resornom ministarstvu od 2014. što se dovodi u vezu s mjerama Strategije znanosti, obrazovanja i tehnologije koje su uvelike podržane nezanemarivim EU financiranjem. To jača institucionalnu poziciju ASOO-a koji igra važnu ulogu u administraciji navedenih sredstava.

Drugi zanimljiv iskaz koji ukazuje na određene promjene u dinamikama između državnih resora u području strukovnog obrazovanja dolazi od stručnjaka 9OROP koji upozorava na sve jači utjecaj ministarstva zaduženog za rad:

> „Znam da je u jednom trenutku ključnu ideju počelo preuzimati Ministarstvo rada. Čak su neki iz Ministarstva obrazovanja otišli u Ministarstvo rada raditi jer je trebalo preuzeti poslove. Tu je onda postala tenzija, veća nego s ministarstvom obrta. Ministarstvo rada hoće preuzeti dio ingerencija, pogotovo u strukovnom obrazovanju. Oni su uzeli da će se baviti kvalifikacijskim okvirom i da će preko socijalnih fondova i administriranjem ovim fondovima biti ključni igrači koji će određivati u kojem smjeru treba ići strukovno obrazovanje. Tu je pitanje moći budući je ministarstvo rada puno moćnije nego znanosti, riječ ministra rada se jače čuje.“

Kad je riječ o internom funkcioniranju resora zaduženog za obrazovanje, više relevantnih sugovornika upozorava na kontinuiranu slabost kapaciteta za kreiranje javnih politika. Prva razina problema se tiče manjka kontinuiteta, pri čemu stručnjak 2PS proces formulacije politika u ovom resoru pregnantno izjednačava s „osobnim sinkrazijama pojedinih ministara“, što se uvelike reflektira u iskazima stručnjaka 8OROP koji rekapitulirajući mandate dosadašnjih čelnika resora jasno pokazuje da je svatko od njih inzistirao na više-manje posve različitim prioritetima. Druga razina problema se tiče uloge državnih službenika koji su prema iskazima većeg broja sugovornika (stručnjaci 3JU, 4OR i 9OROP) izloženi stalnim rotacijama radnih mjesta, što za posljedicu ima izrazitu fluktuaciju te samim time, opadanje ukupne razine stručnosti. Konačno, stručnjak 4OR izdvaja i problem manjka koordinacije, kako unutar, tako i između ministarstava čiji se djelokruzi rada preklapaju:

„Ako radite neki zakon koji će mijenjati nešto, morali bi znati koje procese mijenja. I ljude koji vode te procese bi morali uključiti u priču jer će vam oni znati reći što se tehnički da ili ne da izvesti. Što možda oni već rade ispod žita jer jedino je tako moguće posao napraviti, a u zakonu nije propisano. To se obično ne radi. Nego se skupe 3 pametne glave koje odluče napisati zakon o nečemu i sada će oni promijeniti svijet s tim zakonom…Kako nema međusobne koordinacije u donošenju zakona iz različitih resora, znalo se dogoditi da različiti zakoni pobijaju jedni druge.“

3.2. Regionalna razina – županije

U formalnom smislu uloga županija politici SO-a fokusirana je na održavanje i opremanje srednjoškolskih ustanova. U tom kontekstu značajno rezonira nalaz kako prihodi županija (kao i lokalnih vlasti) zapravo padaju nakon „decentralizacije“ 2003. i 2004., da bi se na istu razinu vratili tek 2009. (nakon čega dolazi do ponovnog pada uslijed ekonomske krize). Pritom je važno napomenuti kako županijski prihodi uglavnom ovise o tzv. dijeljenim porezima o kojima uglavnom odluke donosi središnja država (Jurlina Alibegović, 2013: 60). Stoga ne iznenađuje da literatura prepoznaje snažnu volatilnost županijskih izdvajanja za obrazovanje: primjerice, u periodu od 2008. do 2011. dolazi do smanjenja županijskih izdvajanja za obrazovanje od ukupno 26%. Do 2014. dolazi do oporavaka potrošnje koja u toj točki nadilazi razinu iz 2008., da bi sljedeće 2015. godine ponovno došlo do smanjenja od 4,5% (Buković, 2018: 113). Ovakve fluktuacije imaju posebno ozbiljne implikacije na funkcioniranje strukovnih škola koje za normalno funkcioniranje trebaju kontinuirano ulagati u opremu te radne materijale.

Intervjui sa stručnjacima uglavnom potvrđuju nalaze prikupljene analizom literature, ali ukazuju i na zanimljivu diferencijaciju u njihovim perspektivama vezano uz ulogu županija u upravljanju sustavom srednjeg (strukovnog) obrazovanja. Tako primjerice stručnjak 3JU ističe kako predstavnici imućnijih županija (sjeverna Hrvatska, Istarska te Primorsko-goranska županija) nerijetko zagovaraju jačanje njihovih ovlasti u području obrazovanja, ali na način da im se omogući veća autonomija u prikupljanju prihoda. To u uvjetima otpora aktera središnje države efektivno rezultira *statusom quo*. Sličan epilog, samo slijedom drugačijeg procesa, opisuje stručnjak 8OROP. On na primjeru učinkovitog otpora izmjenama u ustroju školske mreže (Hrvatsku) zajednicu županija opisuje kao utjecajan lobij usmjeren u

prvom redu očuvanju škola kojima su osnivači, što dovodi u vezu s interesima njihova biračkog tijela. Suprotno tome stručnjak 4OR nudi primjer koji ukazuje da postoje i drugačije dinamike. Konkretno, radilo se o inicijativi predstavnika jedne županije za bitnom izmjenom srednjoškolskih upisnih kvota temeljem prethodno provedene analize. Ovog puta prema iskazu referentnog stručnjaka zapreka je bila nevoljkost resornog ministarstva koje je isključivo branilo interese nastavnika ugroženih smanjenjem satnice te odbilo inicijativu županije.

3.3. Političke stranke

Analiza literature ukazuje na tri teme vezane uz funkcioniranje političkih stranaka koje mogu biti relevantne za politiku SO-a u Hrvatskoj. To su: ključni društveni rascjepi koji uvjetuju stranačke identifikacije; interni stranački procesi te kvaliteta programske profilacije.

Kad je riječ o prvoj temi postoji prevladavajući konsenzus u literaturi kako je za stranačku identifikaciju u Hrvatskoj, a onda i izborno ponašanje, ključan skup faktora koji se mogu povezati s pitanjima vrijednosti, simbolike te identiteta. Druga skupina faktora koje se u literaturi obično veže s ekonomskim, odnosno pitanjima (re)distribucije u pravilu ne igraju presudnu ulogu u odlukama većine hrvatskih birača kome dati svoj glas na (parlamentarnim) izborima (Bagić, 2007; Dolenec 2009 i 2013; Henjak, 2018). Ograničenja ovog rada ne dopuštaju detaljnija razmatranja uzroka ovakve situacije, no dovoljno je reći da politika SO-a najvećim dijelom spada u područje hrvatskim biračima manje atraktivnog socio-ekonomskog rascjepa. Činjenicu da se ona ne percipira kao bitan faktor stranačkog natjecanja pogoduje pretpostavci da će državna birokracija te interesne organizacije imati relativno snažnu autonomiju u definiranju njezina institucionalnog dizajna.

Druga potencijalno relevantna tema se tiče stanja interne stranačke demokracije koju postojeća istraživanja vide prilično negativno, čak i u odnosu na usporedive države poput Mađarske, Rumunjske i Slovačke (Čular, 2004; Ćelap i Nikić Čakar, 2017). Ponovno, bez razmatranja uzorka ovakve situacije, može se konstatirati da ona dodatno smanjuje mogućnosti pojedinih političkih poduzetnika unutar samih stranaka da kao prioritete nametnu one teme i područja koje vodstva stranaka smatraju ključnim.

Blisko povezana s prethodnom je i treća tema manjka programske profilacije stranaka (Radin i Shoup, 2014: 418) što uvelike rezultira nedorečenim te neodređenim programima koji

ostavljaju puno toga naknadnom sadržajnom popunjavanju u slučaju preuzimanja vlasti. Dapače, programi stranaka u Hrvatskoj često niti ne predstavljaju dobar prediktor njihova djelovanja u slučaju preuzimanja vlasti (Klepač Pogrmilović, 2010: 112).

Iskazi stručnjaka gotovo u potpunosti potvrđuju tri gore navedena nalaza (stranačka identifikacija, interni procesi, programska profilacija) stoga neće biti detaljnije predstavljani iz te perspektive. Međutim, analiza iskaza ukazuje na dva nova potencijalno zanimljiva nalaza. Prvi se tiče veza stranaka s drugim izvaninstitucionalnim akterima politike SO-a, napose sindikatima te udrugama poslodavaca. Stručnjaci 1PS, 2PS i 6IO potvrđuju kako ne postoje jasne institucionalne veze niti jedne od važnijih stranaka s niti jednom skupinom aktera, no da struktura vodećih kadrova u sve tri ključne udruge poslodavaca (HUP, HGK i HOK) ukazuje na relativno snažne neformalne veze s Hrvatskom demokratskom zajednicom (nadalje: HDZ). Stručnjak 1PS, slično kao stručnjak 5IO navode kako širi društveno-ekonomski trendovi udruge poslodavaca političkim strankama nameću kao faktor o kojem treba voditi više računa negoli prema sindikatima u nastojanju da se vlast osvoji te zadrži. Postojeći iskazi ipak ne ukazuju da to utječe na programsku profilaciju stranaka u području strukovnog obrazovanja. Kad je riječ o sindikatima, kao posebno relevantni se nameću iskazi stručnjaka 1 i 2PS koji upozoravaju kako manjak suradnje između Socijaldemokratske partije Hrvatske (nadalje: SDP) te sindikata ima vrlo konkretne implikacije na „socijaldemokratski“ karakter te stranke. Taj set ideja je pregnantno sažet u sljedećem iskazu stručnjaka 1PS:

> „Zapravo u strukturi stranačkog natjecanja nedostaje konkurencija na ljevici, a nedostaje i ono što je drugi dio te infrastrukture, a to su sindikati, dio kojih, da su militantni, bi na neki način funkcionirali kao baza zbog koje interese radnika ne možeš zaboraviti iako je to nekad za stranke nezgodno. Kao što je za desnicu logična baza tradicionalni obiteljski obrazac, i na primjer uloga branitelja, za stranke ljevice bi tu ulogu trebali imati radnički sindikati, kao interesi kojima nužno moraju polagati račune. Tako to u Španjolskoj funkcionira, i u nekim zemljama s kojima se možemo uspoređivati. Nama se dogodila ne samo delegitimacija lijevih ideja nego potpuna devastacija infrastrukture ljevice. Onda niste nikome odgovorni nego politika funkcionira samo medijski, samo kao PR.“

Druga relevantna tema se tiče općenitog afiniteta pojedinih stranaka za teme obrazovanja općenito te strukovnog specifično. Osvrćući se na analizu glasačkog tijela, stručnjak 2PS

navodi sljedeće stranke kao one koje bi mogle imati logičan interes za područje strukovnog obrazovanja:

> „Izvorno HSS[29], pa HSLS, donekle i HNS. Pretpostavljam da sjeverozapad Hrvatske koji ima još dosta proizvodnih djelatnosti, još nekih vezanih na Austriju, Njemačku, to se mora reflektirati. Nije slučajno da je HNS danas još uvijek donekle jak ali i SDP jer predstavlja jedan dio tijela, no SDP je druga priča. Problem je što su stranke koje su neki način predstavljale dio samostalnih malih i srednjih poduzetnika, kao i male i krupne seljačke poduzetnike propale. HSS nije propao sasvim i dalje bi tu mogao biti, oni su u ideološkom sukobu između Marijane Petir i Beljaka…HNS je imao najvišu razinu onih koji su zagovarali tržišne mehanizme. IDS još, ali ne s obzirom na obrtnike nego neko poduzetništvo u agraru i turizmu. IDS, HNS i HSLS su imali najvišu razinu prihvaćanja tržišnih mehanizama i manje su bili za državnu redistribuciju.“

Konačno, stručnjaci 2PS i 9OROP ističu kako je 2017. resor obrazovanja postao od presudne važnosti za HNS s obzirom da je obrazovna reforma iskorištena kao glavni argument za ulazak u koalicijsku vladu s HDZ-om, što je odluka koja je doživjela veliku opoziciju unutar stranke, ali i šire javnosti. Činjenica da postojeći nalazi ukazuju da je upravo u mandatu HNS-ove (nestranačke) ministrice obrazovanja strukovno obrazovanje doživjelo određenu afirmaciju unutar resora kompatibilna je s tezom o ekonomskom zastupanju interesa „prirodnog“ HNS-ovog biračkog tijela.

3.4. Udruge poslodavaca

Djelovanje udruženja poslodavaca svakako treba promatrati u svjetlu širih determinantni ekonomske strukture. Na tom planu vrijedi izdvojiti za Hrvatsku specifične poteškoće kolektivnog organiziranja poslodavaca na razini pojedine industrijske grane pa slijedom toga i sklapanja granskih kolektivnih ugovora. Razlog je tome što pojedine industrijske grane obuhvaćaju mali broj velikih firmi te velik broj malih firmi; pri čemu su njihovi međusobni interesi često ne samo teško pomirljivi, već ponekad i posve različiti (Bagić, 2010: 186;

[29] Pojašnjenja kratica: Hrvatska seljačka stranka – HSS; Hrvatska socijalno liberalna stranka – HSLS; Hrvatska narodna stranka – HNS; Istarski demokratski sabor – IDS.

prema Samardžija, Butković i Tišma, 2012: 39). Osim toga čini se da većina firmi u Hrvatskoj vlastite strategije kompetitivnosti baziraju na efikasnosti (odnosno rezanju troškova), a ne inovaciji (Mršić, 2018). Bagić (2013: 23-24) s druge strane upozorava kako relativnu eksternu snagu HUP-a koja proizlazi iz statusa ekskluzivnog zastupnika interesa poslodavaca u nacionalnom socijalnom dijalogu treba promatrati skupa s internom slabošću u vidu nemogućnosti učinkovitog sankcioniranja vlastitog članstva.

Ove odrednice zasigurno ne pogoduju snažnijem angažmanu poslodavaca u obrazovanju (buduće) radne snage, s obzirom da takve strategije na razini firme u pravilu zahtijevaju određenu vanjsku infrastrukturu koja minimizira troškove (u vidu državne ili ne-državne birokracije koja podržava izvedbu programa), kao i zaštitu od krađe kadrova (na engleskom jeziku: *poaching*) u čiju obuku su firme uložile značajne resurse. U tom smislu će biti interesantno promatrati recentno jačanje interesa HGK za preuzimanje aktivnije uloge širenju naukovanja (SEECEL, 2017; Cap4App, n.d.) te hoće li doći do strukturirane suradnje s HOK-om koji je već izgradio značajne kapacitete na ovom planu (za sažet prikaz HOK-ova djelovanja vidi: Lekić, 2011). Trenutno se čini da je HOK orijentiran na zaštitu vlastite pozicije u izvedbi programa za obrtnička zanimanja, dok je HGK orijentiran na afirmaciju vlastite sheme naukovanja kroz tzv. program „dualnog obrazovanja“ (Cedefop, 2019: 81).

Kad je riječ o tri najvažnije udruge o poslodavaca u Hrvatskoj, HUP se pokazao kao najzanimljivija tema za sudionike intervjua. Tu je moguće izdvojiti dvije skupina relevantnih iskaza. Prva se tiče strukture organizacije te posljedično, kapaciteta za organiziranje poslodavaca. Tu stručnjak 5IO navodi kako se HUP i njegovo članstvo trenutno susreću s novim izazovom manjka radne snage koji organizaciju prisiljavaju na određene korekcije postojeće strategije javnog djelovanja razvijene u kontekstu dugogodišnjeg „obilja“. U toj situaciji je bilo lakše opravdati HUP-ove zahtjeve za snižavanjem troškova rada, no stručnjak 5IO je skeptičan spram mogućnosti da će novi izazovi organizaciju pogurati prema zagovaranju aktivnije uloge poslodavaca u izvedbi (strukovnog) obrazovanja. Takvu ocjenu sugovornik u prvom redu temelji na strukturi organizacije kojom dominiraju:

> „…veliki domaći oligopoli, ili *de facto* monopoli; koji nemaju jak interes vlastitu tržišnu poziciju graditi na vještinama radnika.“

Nešto drugačiji, ali kompatibilan pogled, na ovu problematiku nudi stručnjak 6IO koji navodi kako je osnovni identitet HUP-a zagovaranje interesa poslodavaca, ne njihovo organiziranje. Drugi relevantan narativ u vezi HUP-a se može sažeti u sintagmi „spremnost na kritiziranje

bez preuzimanja odgovornosti“. Stručnjak 4OR navodi kako prema njegovim uvidima HUP s ministarstvom zaduženim za obrazovanje surađuje izrazito rijetko, dok stručnjaci 1PS te 8OROP djelovanje ove organizacije smještaju u širi tranzicijski kontekst koji je pogodovao stvaranju poslodavaca koji nisu razvili habitus preuzimanja odgovornosti za šire društvene procese, u što spada i obrazovanje buduće radne snage. Stručnjak 9OROP to suprotstavlja praksi socijalističkog razdoblja, koja iako je iako protkana brojnim problemima, poznavala brojne primjere velikih kompanija koje su ustrojavale vlastite obrazovne centre za kontinuirano osposobljavanje radnika.

Kad je riječ o HGK, valja izdvojiti jedan iskaz stručnjaka 5IO koji recentni interes za preuzimanje aktivnije uloge u izvedbi strukovnog obrazovanja kroz zagovaranje „dualnog obrazovanja“ smješta u širi kontekst potrage za svrhom te opstankom slijedom negativnog publiciteta kojem je organizacija bila izložena nakon uhićenja (te dugotrajnog sudskog postupka protiv) njezina dugogodišnjeg predsjednika. Stručnjak 4OR navodi kako se suradnja između obrazovnog resora te HGK odvija u pravilu na operativnoj, ne političkoj razini. To znači da obično dolazi do uzajamnog uključivanja u projekte te situacija u kojima HGK podržava ili preuzima neke manje važne procese iz djelokruga resora zaduženog za obrazovanje.

Stručnjak 4OR suradnju resora zaduženog za obrazovanje te HOK-a opisuje na sličan način, no neki drugi iskazi vezani uz ovu organizaciju ukazuju na zanimljive te ponekad polarizirajuće stavove među sugovornicima. Konsenzus općenito vlada o relativnoj utjecajnosti HOK-a u području obrazovne politike, posebno u području izvedbe programa za obrtnička zanimanja. Takav ishod stručnjak 9OROP objašnjava „koherentnošću politike“, odnosno jasnim, usko definiranim te kompetentnim zagovaranjem vlastitih interesa. Općenito, i drugi sugovornici (stručnjaci 3JP, 7OROP i 8OROP) HOK promatraju kao kompetentnog aktera. Bitno drugačiju perspektivu nudi stručnjak 5IO koji navedenu „koherentnost politike“ vidi kao slabost, odnosno djelovanje koje nije u skladu s javnim interesom:

> „Oni se jako vide u toj priči o strukovnom obrazovanju, i dugo se guraju u tu priču na razne načine i imaju neke ovlasti vezano uz te majstorske ispite. Mislim da je njima dana prevelika uloga i da oni ne zaslužuju tu ulogu. Mislim da je to neka reprodukcija- autoreprodukcija koja je upitna ima li svrhu u općoj dobrobiti i širim ciljevima. To graniči s nekom polu-ideološkom koncepcijom, obrtništvo kao neka posebna djelatnost koju treba čuvati i reproducirati kao neki posebni segment gospodarstva koji ima svoju auru. I treba obrtništvo

> osnaživati i održavati, pa je strukovno obrazovanje sredstvo za ostvarivanje tog cilja…To nema nikakve veze s općim dobrom....mislim da im je taj statusni stav važniji od stvarne opipljive potrebe za nekim tipom radne snage. Ako pogledate strukturu obrtništva, usluge i malo građevine i to je to.“

3.5. Sindikati

Rasprave o smanjenju sindikalne gustoće, kao i pokrivenosti kolektivnim ugovorima u Hrvatskoj, već su uvelike opće mjesto u istraživanjima industrijskih odnosa u Hrvatskoj (Butković i sur., 2014; Grgurev i Vukorepa, 2015; Bejaković, 2018; Bagić, 2019) te neće biti detaljnije predstavljane u sklopu ove disertacije. Prve projekcije najavljuju nastavak tog trenda i u narednom desetogodišnjem razdoblju, što će predstavljati ozbiljan izazov društvenoj relevantnosti sindikalnog djelovanja (MiP 2030, 2020: 36-39). Naglasak će biti stavljen na tri teme koje su manje ekstenzivno diskutirane u literaturi, a mogu biti značajne za sindikalno djelovanje u području (srednjeg) strukovnog obrazovanja.

Prva među njima je utjecaj specifično hrvatske tranzicije na položaj sindikata u Hrvatskoj te njihove odnose s druge dvije skupine ključnih kolektivnih aktera: poslodavcima te (naročito) središnjom državom. Trenutno stanje sindikalne scene dijelom treba promatrati u svjetlu direktnog sukoba tada jedine relevantne sindikalne središnjice: Saveza samostalnih sindikata Hrvatske (nadalje: SSSH); s državom oko politike plaća te odnosa prema privatizaciji. Sindikalna fragmentacija te gubitak uporišta u dobrom dijelu privatnog sektora u kasnijoj fazi su efektivno onemogućili stvaranje učinkovitih korporativističkih struktura kakvima smo svjedočili primjerice kroz slovensku tranziciju (Grdešić, 2006 i 2008). To ipak ne znači da sindikati u Hrvatskoj nisu utjecajni, čemu u prilog idu neugodna iskustva niza hrvatskih vlada koje s njima ušle u frontalne sukobe, pri čemu su uspješno prikupljanje potpisa protiv mirovinske reforme te dugotrajni (i uspješni) štrajk prosvjetnih sindikata u jesen 2019. tek najsvježiji primjeri. To je uvelike u skladu s Grdešićevom (2008: 145-146) ocjenom kako sindikati u Hrvatskoj nemaju političku, ali imaju društvenu moć (slično u: Bagić, 2013: 26-28).

Kapacitet zastupanja je druga sindikalna tema koju literatura prepoznaje, a može biti relevantna iz vizure politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Veći broj analiza potvrđuje kako relativno učinkovita sindikalna zaštita u Hrvatskoj postoji samo u javnom sektoru (Račić, Babić i Podrug, 2005; Račić, 2013; Franičević i Matković, 2013; Bejaković, 2018) pri

čemu je i on donekle oslabljen izmjenama Zakona o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata 2015. kojim je maksimalno trajanje kolektivnih ugovora nakon njihova isteka ograničeno na tri mjeseca. Dotada su uvjeti starih kolektivnih ugovora automatski vrijedili dokle god nije sklopljen novi, što je dakako jačalo poziciju sindikata (Potočnjak, 2016). Faktor o kojem također treba vidi računa je i svojevrsna „podjela posla“ između sindikalnih središnjica na nacionalnoj razini. Tu primjerice Bejaković (2018: 2) navodi kako SSSH jedini nastoji sustavno zastupati interese radnika u privatnom sektoru kroz pokušaje da se rastereti porezno opterećenje rada. Prioritet druge velike sindikalne središnjice – Nezavisnih hrvatskih sindikata te Matice hrvatskih sindikata; ostaje prema Bejakoviću očuvanje zaposlenosti u javnom sektoru.

Nadalje, zanimljivo je razmotriti što literatura kaže o odnosu sindikata prema području SSO-a. Izvori su i ovdje prilično ograničeni, ali ukazuju kako sindikati područje obrazovanja vide kao mogućnost afirmacije vlastite pozicije te socijalnog dijaloga općenito (Samardžija, Butković i Skazalić, 2017 : 155). Svakako valja istaknuti činjenicu da literatura bilježi pozitivan stav sindikata prema sudjelovanju u radu sektorskih vijeća u okviru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (Butković, 2017: 45-46). Ovo je zanimljivo jer se radi o razini sudjelovanja koja bi se s jedne strane mogla smatrati operativnijom, a na drugoj razini politički manje relevantnom, u odnosu na tradicionalni socijalni dijalog. Područje strukovnog obrazovanja bilježi i barem jedan primjer konkretne projektne suradnje koja uključuje široko međusektorsko partnerstvo. To je osnivanje Centra metalskih kompetencija u partnerstvu kompanije Đuro Đaković, HUP-a, Ministarstva rada i mirovinskog sustava, Ministarstva znanosti i obrazovanja te Sindikata metalaca Hrvatske – Industrijskog sindikata. Svrha ovog Centra je u nuditi relevantne programe strukovnog osposobljavanja, ali i omogućiti validaciju prethodno stečenih vještina i znanja (Butković, 2017: 46-47).

Perspektiva stručnjaka generira nekoliko zanimljivih tema vezano uz ulogu sindikata u politici SO-a. Prva se tiče njihova odnosa prema toj temi uopće i tu se je iskaze moguće grupirati u tri skupine. Tako stručnjak 5IO ističe kako sindikati vide proces razvoja HKO-a kao priliku, među ostalim i u svrhu izgradnje konstruktivnijih odnosa s poslodavcima. Iskaz također potkrepljuje centralnu ulogu SSSH kao sindikalne središnjice koja se najaktivnije uključuje u procese kreiranja politika koji izlaze izvan okvira usko shvaćenog socijalnog dijaloga:

> „-Mislim da je SSSH zapravo taj koji je zastupajući primarno interese radnika u gospodarstvu. Oni su možda to vidjeli kao točku kojoj se oni mogu približiti poslodavcima. Kojem mogu graditi neki partnerski odnos sa poslodavcem. Moj

je dojam bio, kad sam razgovarao s njima, da je to neka točka u kojoj oni vide neku priliku za uspostavu stvarnog partnerstva sa poslodavcima, da imaju neki zajednički interes i onda pokušavaju usmjeriti državu u tom njihovom zajedničkom interesu.

-Mislite li da je to dobra strategija?

-Mislim da je dobra strategija, ali nisam siguran da li je polučila neki rezultat; ali u tom trenutku se činilo kao dobra ideja da se proba naći neki neksus u kojem ćeš ti zajedno sa poslodavcima biti partner pa da onda na tom uspješnom primjeru gradiš taj tip odnosa na nekim drugim pitanjima."

Perspektiva stručnjaka 9OROP ukazuje kako i taj afinitet ima određene granice, pri čemu navodi da inicijativu za pokretanjem sindikalnih ustanova cjeloživotnog obrazovanja za radnike (uobičajenih u razvijenim europskim državama) koja nije našla na interes u niti jednoj sindikalnoj središnjici. Sugovornik to vidi kao prilog razumijevanju sindikalnog viđenja vlastite uloge, koja je još uvijek orijentirana na zastupanje materijalnih prava i uvjeta rada svojih članova. Ovakvu perspektivu, potkrijepljenu konkretnim iskustvima, nude i stručnjaci 3JU te 4OR. Sljedeći iskaz relativno dobro sumira takva razmišljanja:

„U osnovnom i srednjem obrazovanju imate sindikate ali su generalno u Hrvatskoj po meni kilavi i postavljaju se isključivo kao opozicija vladi i postavljaju si isključivo ulogu dizanja plaća. Mislim da budu puno širi, konstruktivniji i puno suvisliji u svom djelovanju."

Ovoj perspektivi se eksplicitno suprotstavljaju iskazi stručnjaka 5IO te stručnjaka 8OROP. Obojica ističu kako je nerealno očekivati od sindikata da napuštaju svoju osnovnu organizacijsku misiju. Pritom stručnjak 5IO na primjeru sindikalne podrške prosvjedima vezanim uz (ne)provedbu kurikularne reforme argumentira njihovu otvorenost za šire reforme obrazovne politike koje se ne tiču nužno uskih interesa vlastitog članstva. Stručnjak 8OROP je pak skloniji ocjeni da se sindikati ne bi trebali niti previše miješati u takva stručna pitanja te da resurse trebaju usmjeriti zaštiti prava radnika zaposlenih u obrazovnim djelatnostima.

Konačno, korisno je izdvojiti i perspektivu stručnjaka 6IO koji upozorava kako niz faktora negativno utječe na atraktivnost sindikata među današnjim mladim radnicima. Jedan dio je karakterističan za hrvatsku gospodarsku strukturu, a tiče se tradicije u osnovi individualiziranog odnosa „gazda-radnik" u velikom dijelu mikro i malih poduzeća (naročito

obrta). Takva praksa je dodatno potencirana rastućom učestalošću netipičnih ugovornih aranžmana, poput rada na određeno, agencijskog rada, samozapošljavanja putem paušalnih obrta te drugih tipova *freelance* angažmana. Smatra da se radi o trendu koji ozbiljno ugrožava održivost te relevantnost sindikalnog djelovanja, naročito izvan javnog sektora, a na koji isti nisu dosada našli odgovor. Takav nalaz tim jasnije ukazuje na potencijalnu relevantnost odlučnijeg sindikalnog uključivanja u upravljanje, a potencijalno i izvedbu, pojedinih elemenata formalnog obrazovanja.

3.6. Rasprava o nalazima mapiranja aktera politike SO-a te implikacije na testiranje eksplanatornog modela

Rezultati analiza provedenih u sklopu ove faze potvrđuju dominantnu ulogu središnje države u formulaciju/stvaranju politike SO-a u Hrvatskoj. Ova ocjena se u prvom redu odnosi na ministarstvo zaduženo za obrazovanje, što se može dovesti u vezu s gotovo ekskluzivnim ovlastima tog tijela nad ključnim elementima funkcioniranja sustava: financiranjem, donošenjem sadržaja/kurikulumom te standardima izvedbe. Ova ocjena u cijelosti vrijedi za sve srednjoškolske strukovne programe izuzev programa obrazovanja za obrtnička zanimanja, gdje se ovlasti za pitanja sadržaja te standarda provedbe dijele između ministarstava zaduženih za obrazovanje i obrt. Zanimljivo je napomenuti kako ovom analizom koja je generirala dosta relevantnog sadržaja vezanog uz kapacitete i prakse ministarstva zaduženog za obrazovanje, sličnih nalaza nije bilo vezano uz ministarstvo za obrt. Istovremeno, jedan od stručnjaka za obrazovne reforme i obrazovnu politiku ukazuje na rastući utjecaj ministarstva zaduženog za rad na područje SSO-a temeljem ključne uloge tog resora u razvoju HKO-a, pri čemu treba reći ostaje nejasno u čemu se točno taj utjecaj materijalizira. Nadalje, nalazi ukazuju na marginalnu ulogu ASOO-a u samoj formulaciji politika, ali i na središnju ulogu u administriranju sredstava iz Europskog socijalnog fonda koji, sudeći prema iskazima većeg broja sugovornika, postaje sve važniji u razvoju sustava srednjeg strukovnog obrazovanja. Dublje razumijevanje uloga ministarstava zaduženih za obrt, rad te ASOO-a u predstavlja jedan od prioriteta procesa testiranja eksplanatornog modela koji je prikazan u sklopu poglavlja 4.

Ovakva situacija otvara prostor promišljanja o obilježjima te ulogama ostalih relevantnih aktera. Nalazi ukazuju kako županije, unatoč nezanemarivoj ulozi u provedbi srednjoškolskih (strukovnih) programa od početku 2000-ih ne predstavljaju bitnu snagu u procesima

formulacije politike SO-a. Točnije, institucionalna jezgra ostaje najvećim dijelom pod kontrolom aktera središnje države, a brojne županije su sretne ako sa svojim ograničenim fiskalnim kapacitetima koliko-toliko uspješno održavaju mrežu ustanova na svom teritoriju. Nadalje, važno je spomenuti političke stranke. S obzirom da se radi o organizacijama koje su po svojoj prirodi ili ključan dio vlast ili „vlast u čekanju“, bitno je naglasiti kako analiza literature te intervjui s istraživačima ukazuju na nisku prioretizaciju područja obrazovanja među vodećim političkim strankama u Hrvatskoj (što se reflektira u ocjeni da je to ministarstvo uglavnom shvaćeno kao svojevrsna „utješna nagrada“), slaboj programskoj profilaciji te izostanku strukturiranih veza s ključnim ne-državnim akterima, napose poslodavcima te sindikatima. Posljedično, nameće se pitanje tko su drugi akteri koji mogu dinamizirati ovu institucionalnu arenu izuzev aktera središnje države te ih zainteresirati (ili na neki drugi način potaknuti) za izmjenu ustroja koji je u najvećem dijelu postavljen početkom 90-ih.

Prvi logičan izbor aktera za takav zadatak bi bile udruge poslodavaca, no nalazi ukazuju kako njihova strukturna obilježja, kao i međusobna „podjela rada“ između postojećih udruženja poslodavaca, ne pogoduju takvim dinamikama. HUP je široko percipiran kao relevantan te u nekim sferama i relativno utjecajan, dobrim dijelom zbog ekskluzivne pozicije predstavnika poslodavaca u nacionalnom socijalnom dijalogu. Međutim, čini se da postoji nekoliko faktora koji relativno nepovoljno utječu na njegov kapacitet da se aktivno uključi u formulaciju; a onda u drugom koraku i preuzme značajnije ovlasti u provedbi, politike SO-a. Prvo, riječima jednog od stručnjaka, čini se da vodstvo HUP-a organizaciju tradicionalno pozicionira kao predstavnika, ne organizatora poslovne zajednice u Hrvatskoj. Bez preuzimanja organizacijske uloge koja uključuje provedbenu podršku poslodavcima te nerijetko i blago sankcioniranje onih koji se ne pridržavaju „pravila igre“, teško je zamisliti strukovne programe sa značajnom izvedbom praktičnog dijela nastave u firmama.

Antipod takvog pristupa je HOK, koji očito visoko vrednuje uključivanje svog članstva u obrazovanje radne snage, no zbog strukturnih ograničenja ne može proširiti model naukovanja izvan programa obrazovanja za obrtnička zanimanja. Osim toga, nalazi ukazuju na potrebu da se jasnije istraži sadržavaju li pozicije te ciljevi HOK-a neki vid razvojne vizije ili su u većoj mjeri fokusirani na očuvanje „vlastitog modela“, koji kao što analiza literature te iskazi nekih sugovornika ukazuju, nije lišen značajnih poteškoća. Kad je riječ o odnosu aktera središnje države te HOK-a, analiza ukazuje na postojanje dva obrasca interakcije koji se nužno

međusobno ne isključuju. Jedna je uvažavanje HOK-ovih političkih te izvedbenih kapaciteta čime mu se ustupaju posebne ovlasti u izvedbi tih programa. Druga dinamika je tretiranje HOK-ovih ovlasti u području srednjeg strukovnog obrazovanja kao svojevrsno „pružanje vanjskih usluga“ (na engleskom jeziku: *outsourcing*) u dijelu sustava oko kojeg akteri središnje države nemaju niti pretjeranu ekspertizu, niti pretjeran interes. Još jedan važan zadatak nadolazećih istraživanja je dodatno testiranje ovog nalaza u konkretnim situacijama formulacije politike SO-a. Treći relevantni predstavnik poslodavaca – HGK; dosada u literaturi te iskazima sugovornika, nije prepoznat kao relevantan akter u formulaciji politike SO-a. Pritom je važno reći da je izražen interes HGK za ovo područje relativno novijeg datuma pa ostaje za vidjeti hoće li se ova ocjena promijeniti u narednom razdoblju. Također, bit će zanimljivo promatrati u kojoj mjeri će HGK i HOK težiti povezivanju svojih vizija „dualnog obrazovanja“ ili će težiti postizanju (ili u slučaju HOK-a, zadržavanju) ekskluzivnog aranžmana sa središnjom državom.

Za sindikate vrijedi puno toga što je već napisano za udruženja poslodavaca, naročito za HUP. Pritom je važno napomenuti kako u kontekstu fragmentacije sindikalne scene većina sugovornika prepoznaje gotovo isključivo SSSH kao nacionalnog aktera s kapacitetom relativno ozbiljnog sudjelovanja u formulaciji politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Zanimljivo je primijetiti komentar jednog od stručnjaka za industrijske odnose kako SSSH percipira proces razvoja kvalifikacijskog okvira kao priliku utjecaja na područje obrazovne politike, uzimajući u obzir da socijalni partneri u dobrom dijelu razvijenih zapadnih industrijskih demokracija taj okvir vide ograničavajućim te pristranim u korist državne birokracije te obrazovnih stručnjaka. To treba promatrati u kontekstu bitno različitih konfiguracija industrijskih odnosa te naročito, mogućnosti ne-državnih aktera da se kroz socijalni dijalog utječe na područje obrazovanja. Nalazi ukazuju kako socijalni dijalog u Hrvatskoj ne funkcionira kao kanal utjecaja na područje obrazovanja. Stoga pretjerano ne čudi otvorenost sindikata prema alternativnim institucionalnim aranžmanima poput HKO-a koji u tim okolnostima doista može predstavljati mehanizam (relativnog) povećanja njihova utjecaja u području obrazovne politike. Kad je riječ o mogućnosti da se područje SSO-a uređuje kroz bipartitni socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca, tu postoje dvije značajne prepreke. Prvi je struktura granskih organizacija unutar HUP-a koje nemaju zasebnu pravnu osobnost, što otežava kolektivno pregovaranje te ugovaranje. Drugi problem su opći kapaciteti udruga poslodavaca i sindikata da sektorskim socijalnim dijalogom pokriju ovakvo zahtjevno

područje, pri čemu su sektori ugostiteljstva i turizma, odnosno graditeljstva; izdvojeni kao mogući izuzeci od ovog pravila.

Zaključno se može konstatirati kako su nalazi mapiranja aktera uvelike u skladu s istraživačkim pretpostavkama istraživačkog modela, čijem se testiranju okrećemo u sljedećem poglavlju.

4. TESTIRANJE EKSPLANATORNOG MODELA FORMULACIJE POLITIKE STRUKOVNOG OBRAZOVANJA U HRVATSKOJ

Ovo poglavlje donosi testiranje eksplanatornog modela formulacije politike SO-a u Hrvatskoj te uključuje rekonstrukciju odabranih procesa formulacije politike SO-a tematski vođenu prethodno definiranim istraživačkim pretpostavkama, pritom se oslanjajući na analizu literature, intervjue s relevantnim istraživačima (faza 2) te intervjue sa stručnjacima koji su direktno ili indirektno sudjelovali u referentnim procesima sudjelovali (faza 3).

4.1. Istraživačke pretpostavka 1: središnja država kao jedinstven, dominantan akter

Osnovna ideja istraživačke pretpostavke (nadalje: IP)[30] 1 jest da akteri središnje države u Hrvatskoj uspješno zadržavaju kontrolu nad institucionalnom jezgrom politike SO-a, što uključuje definiranje sadržaja programa, standarda provedbe te raspodjelu troškova u najvećem dijelu sustava. Analiza obilježja aktera središnje države u sklopu sekcije 3.1. djelomično ide u prilog sadržaju ovih pretpostavki. Konkretnije, nalazi uglavnom ukazuju kako akteri središnje države doista imaju najveću pozicijsku moć, što im u teoriji omogućava ovakav vid defanzivne strategije koja naglasak stavlja na kontrolu nad sustavom, dok je njegov razvoj u drugom planu. Ovo se primarno odnosi na resor obrazovanja, dok postojeća građa ne daje puno prostora za zaključivanje o kapacitetima resora za obrt te ASOO-a.

Nalazi temeljeni na fazi 3 bitno produbljuju ocjenu utemeljenosti IP1, ukazujući kako većina moći i utjecaja doista leži u rukama aktera središnje države, no da je njihova konsolidirana pozicija više izuzetak nego pravilo. Dapače, većinu je procesa dosada obilježio sukob dviju relativno stabilnih koalicija aktera. Jedna u svojoj jezgri okuplja ministarstvo zaduženo za obrazovanje, ASOO te školske sindikate. Druga okuplja ministarstvo zaduženo za obrt te HOK, uz uobičajenu podršku industrijskih sindikata, HUP-a te HGK. Provizorno, prvu koaliciju bismo mogli nazvati „obrazovnom“, a drugu „gospodarskom“. Čini se da začetak ovih koalicija datira još od donošenja Zakona o obrtu 1993. kad se ministarstvo zaduženo za obrazovanje prema riječima sugovornika 10POSL suprotstavljalo uvođenju dualnog obrazovanja i formalizaciji uloge ministarstva zaduženog za obrt i (naročito) HOK-a u procesima planiranja i provedbe redovnog srednjoškolskog obrazovanja. Sličnu dinamiku

[30] U nastavku teksta će se ponekad i u ovom slučaju koristiti puni naziv i to onda kada je autor procijenio kako je jasnoći i cjelovitosti potrebno dati primat u odnosu na sažetost.

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

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

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

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

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

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

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

„Kako su izgledale izmjene i dopune Zakona o obrtu 2019.?

2016. godine kad je formirana nova Vlada započele su intenzivne aktivnosti na izmjeni Zakona o obrtu jer je bilo evidentno da je Zakon o obrtu donesen 2013. godine bitno urušio jedinstveni model obrazovanja. Pretpostavljam da je i Komora isto ukazivala. Dobra okolnost je bila ta da je koordinacija za gospodarstvo pri Vladi Republike Hrvatske objedinjavala i obrazovne politike pa je ministar gospodarstva bio nadležan za istu. Tu je gospodarski resor osigurao veliki utjecaj na Ministarstvo znanosti i obrazovanja…Također, na inicijativu tadašnje ministrice gospodarstva oformljena je posebna radna

> skupina na najvišoj razini u rad koje su bili uključeni njihov ministar (zadužen za obrazovanje), Hrvatska obrtnička komora, Hrvatska gospodarska komora, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, s ciljem osmišljavanja mjera za unaprjeđenje strukovnog obrazovanja, od financijskih poticaja do zakonodavnih. Tako smo krenuli, a kasnije kada je došlo do rekonstrukcije Vlade i resor obrazovanja je preuzeo koalicijski partner stranke na vlasti te je obrazovanje izdvojeno u zasebnu koordinaciju, a gospodarstvo je bilo posebno. Na kraju bile su potrebne pune tri godine da donesemo Zakon. U krajnjoj liniji smo uspjeli neke stvari ispraviti, potrajalo je ali smo donekle uspjeli."

Konačno, važno je istaknuti još nekoliko važnih točaka. Dok nalazi faze 3 doista potvrđuju da članovi „obrazovne" koalicije kontinuirano čuvaju kontrolu nad institucionalnom jezgrom sustava (sadržaj programa, standardi provedbe te financiranje – IP1), isto čine i ključni akteri „gospodarske" koalicije, odnosno HOK i ministarstvo zaduženo za obrt. Čini se da članovi te koalicije svoju poziciju u sustavu srednjeg strukovnog obrazovanja uglavnom ocjenjuju nesigurnom te pod stalnom opsadom moćnije „obrazovne" koalicije. Međutim, isto tako ponekad zanemaruju kako taj tip institucionalnog aranžmana relativno stabilno funkcionira već 28 godina te kako se vanjskom promatraču njihov položaj ponekad teško može činiti kao „autsajderski". Primjerice, kada je HGK prilikom Izmjena i dopuna Zakona o obrtu 2019. pokušao osigurati direktnu ulogu u provedbi programa za obrtnička zanimanja, čini se da se HOK jasno pozicionirao kao „stariji" institucionalni partner odgovoran za standarde izvedbe tog elementa srednjeg strukovnog obrazovanja (iskaz sugovornika 11POSL).

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

Postoje i drugi dokazi kako članovi „gospodarske" koalicije uspijevaju osigurati kontrolu nad vlastitim (manjim) dijelom institucionalne jezgre sustava: primjerice, podrška programima za

obrtnička zanimanja iz Europskog socijalnog fonda financira se kroz Prioritetnu os 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“ direktnom dodjelom ministarstvu zaduženom za obrt. Logično, gotovo sve preostale reforme vezane uz obrazovnu politiku financiraju se kroz Prioritetnu os 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“, koja je u cijelosti administrirana od strane ministarstva zaduženog za obrazovanje i ASOO-a.

4.2. Istraživačka pretpostavka 2: središnja država koja taktizira

Osnovni argument IP2 jest da akteri središnje države sporadično prihvaćaju određene inkrementalne institucionalne promjene u procesima formulacije SO-a, ali nikad one koje bi mogle ugroziti njihovu kontrolu nad institucionalnom jezgrom. Analiza literature u sklopu faze 2 nije pronašla dokaze o takvom ili sličnom tipu racionalnog djelovanja aktera središnje države.

Iskazi sugovornika u sklopu faze 2 dodaju nove zanimljive uvide. Prvu perspektivu koja je najbliža originalnom sadržaju IP2 iznosi stručnjak 9OROP koji referirajući se na stručna-radna tijela u području obrazovne politike navodi kako bi:“…Ministarstvo bilo najsretnije da ona ne postoje“ jer bi tako: „izbjeglo (sva) neugodna pitanja“. Uvelike kompatibilne primjere navodi i stručnjak 4OR, koji izdvaja dva pristupa procesu uključivanja vanjskih dionika. Prvi je češći za programsko-strateške dokumente te uključuje osnivanje širokih radnih skupina koje održe tek nekoliko sastanka, nakon čega posao preuzima uski krug „insajdera“ koji izrađuje većinu dokumenta bez supstancijalnog uključivanja ostalih članova u kasnijoj fazi. Drugi pristup je češći u primjeru izrade zakona koji obično uključuje izradu konkretnog prijedloga, pri čemu se odluka o uključivanju vanjskih dionika u proces konzultacija vodi u prvom redu procjenom štetnosti otpora koji može nastati izostankom takve participativnosti.

Stručnjak 8OROP nudi nešto drugačiju perspektivu. On naime ocjenjuje kako najveći kočničar u reformiranju sustava odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj nije središnja država, odnosno resorno ministarstvo. Identificira akademsku zajednicu, odnosno visokoobrazovne institucije koje obrazuju nastavnike kao ključne kočničare reformi, posebice onih u području osnovnog obrazovanja koje su za cilj imale produljiti razrednu nastavu na šest, a osnovno obrazovanje na devet godina. Ovaj otpor se naročito artikulirao u djelovanju Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti kojima se osporavala kompetentnost „učiteljica“ da podučavaju djecu u odnosu na „nastavnike“. Iako se ne radi o institucionalnom pitanju koje se izravno tiče srednjeg strukovnog obrazovanja, utemeljeno je pretpostaviti da bi imalo

značajne implikacije na njegovo funkcioniranje, prvo kroz moguće ujednačavanje obrazovanih ishoda kroz šest godina razredne nastave, a onda odgodu upisa srednjoškolskog obrazovanja za još jednu godinu. Autor disertacije ocjenjuje kako postoji mala vjerojatnost da će visokoobrazovne institucije koje obrazuju nastavnike igrati relevantnu ulogu u reformama bitnim za institucionalni ustroj SSO-a u Hrvatskoj, premda daljnja istraživanja trebaju biti otvorena za takvu mogućnosti.

Konačno, vrijedna perspektiva stručnjaka 6IO sažeta u sljedećem iskazu ukazuje da problem potencijalno ne mora biti u jednom akteru već cjelini institucionalnih odnosa koji niti jednu stranu ne čine izrazito motiviranom da mijenjaju postojeće stanje, makar postoji relativna suglasnost o tome kako je ono daleko od idealnog:

> „Činjenica je da sadašnji sustav nema ugrađene poticaje bilo kakvog tipa. On je napravljen tako da čuva status quo. To je prva i zadnja istina o tome. S jedne strane ovlast za politiku i financiranje troškova koji su na razini ministarstva znači da oni ne mogu direktno upravljati sustavom što sigurno u ovakvom obliku ne bi bilo ni dobro. Isto tako, kada neke elemente sustava treba presložiti, nema jasnog smjera osim dobre volje onih na terenu. Međutim (nije jasno) u kojoj mjeri i kako bi sustav reagirao na neke intenzivnije poticaje i koliko bi ta prilagodba trajala i koliko bi stvorila otpora i koliko bi taj otpor bio motiviran naprosto zaštitom *statusa quo* ili nekim interesom koji se ne vidi iz Zagreba, a možda se vidi iz neke lokalne sredine, iz neke županije ili grada.“

Nalazi faze 3 su uvelike kompatibilni, u smislu da ne sadrže dokaze u prilog inkrementalističkom pristupu aktera središnje države kojim se dopuštaju manji ustupci da bi se očuvala kontrola nad institucionalnom jezgrom. Čini se da od postavljanja novog institucionalnog ustroja početkom 90-ih kontrola „obrazovne“ koalicije nad većinom institucionalne jezgre nikad nije bila posebice ugrožena, stoga nije bilo niti potrebe za primjenom takvog tipa sofisticiranih taktičkih pristupa. Pritom je korisno napomenuti da se pojedini sugovornici (3SD-DU, 15SIND) zalažu za to da upravljanje sustavom SSO-a bude pod potpunom jurisdikcijom ministarstva zaduženog za obrazovanje te ASOO-a; odnosno, drže da je i sadašnja pozicija članova „gospodarske koalicije“ jača negoli bi trebala biti. Epizode koje su dovele do određenih značajnijih pomaka u institucionalnom ustroju vezane su u prvom redu uz Zakon o obrtu. Konkretno, 2013. godine „obrazovna“ koalicija je povoljne političke okolnosti iskoristila za proširenje kontrole nad institucionalnom jezgrom, a 2019. godine „gospodarska“ za restauraciju prethodno izgubljenih pozicija, bez vidljivih ambicija da

se ide dalje od toga. Na temelju ovako malog broja epizoda nije moguće iznositi robusnije zaključke o značaju ovih dinamika za buduće procese formulacije politike SSO-a u Hrvatskoj.

Vrlo je zanimljivo pitanje hoće li, te u kojoj mjeri, doći do novog miješanja karata kroz određene novitete u procesima stvaranja politike SO-a. Tu u prvom redu treba istaknuti pilot program dualnog obrazovanja, čija bi ekspanzija sukladno niže iznesenim razmišljanjima sugovornika 13VIŠE stvorilo osnovu za stvaranje određenog savezništva na relaciji ministarstva zaduženog za obrazovanje te HGK, što bi potonje potencijalno moglo trajnije preseliti u kamp „obrazovne“ koalicije, što bi moglo dovesti do jačanje njezine pozicije u odnosu na „gospodarsku“.

> „Što mislite da su najkonkretnije promjene na terenu koje bi taj smjer izmjena trebao donijeti?
>
> Postalo bi prirodno, da su ta dva puta ili jedan put, dualnog obrazovanja, prakse, naukovanja, postao bi prirodni dio strukovnog obrazovanja koji bi se nalazio u obrazovnom zakonu i u Ministarstvu obrazovanja s ostalim partnerima koji bi to radili. Pitanje ovlasti može ostati praktički identično plus još neki dodaci. Ali jednostavno, dolazi u prirodni ambijent zakon, što mislim da bi perceptivno puno promijenilo, pogotovo prema školama.“

4.3. Istraživačka pretpostavka 3: uloga županija

Ova istraživačka pretpostavka tvrdi da županije ne predstavljaju bitnog dionika u fazi formulacije politike SO-a, pronalazeći razlog u karakteru decentralizacije koja im početkom 2000-ih nije prenijela ovlasti kojima bi bitno mogle utjecati na funkcioniranje institucionalne jezgre sustava.

Nalazi obje faze uglavnom validiraju ovu istraživačku pretpostavku. Analiza literature u sklopu faze 2 (predstavljena u sekciji 3.2.) ukazuje kako županije nerijetko imaju poteškoća s ispunjavanjem svoje temeljne uloge: kvalitetnog održavanja infrastrukture srednjih (strukovnih) škola. U takvim okolnostima proaktivno uključivanje jedne ili više županija u sistemsko/strateško upravljanje SSO-om ne djeluje posebno izgledno. Ipak, primjer županije koja je zagovarala agresivnu reviziju upisnih kvota koji navodi stručnjak 4OR ukazuje na postojanje izuzetaka u vidu županija koje makar na vlastitom teritoriju pokušavaju ovlasti u području srednjeg strukovnog obrazovanja koristiti proaktivno.

Prema eksplicitnim iskazima sudionika 3JU, 6IO, 7, 8 i 9OROP decentralizacija srednjeg (strukovnog) obrazovanja u Hrvatskoj „nije prava decentralizacija“ s obzirom na koncentraciju ovlasti koja ostaje u rukama aktera središnje države, napose resora zaduženog za obrazovanje. Sudionik 7OROP podsjeća kako to u okolnostima značajne neujednačenosti u razvoju i kapacitetima možda i nije posebno neželjen ishod, uzimajući u obzir rizik od daljnjeg produbljivanja nejednakosti u kvaliteti obrazovnih usluga:

> „Sam taj proces je pozitivan zato što omogućuje bolje prilagođavanje obrazovnog sustava potrebama koje postoje u određenoj regiji, u određenom teritoriju. Tu sad omogućava da samim time to obrazovanje bude za to područje kvalitetnije, da mu bude primjerenije. Drugi je problem neujednačenost regija i to onda kad bi se spustilo skroz i kad bi se napravila jedna snažnija decentralizacija obrazovnog sustava, onda bi tu nastale jako, jako velike obrazovne razlike između regija. Mi njih imamo i danas, ali sa jednom snažnijom decentralizacijom…Danas mi imamo još uvijek jako centralizirani odgojno-obrazovni sustav. Kurikulum donosi Ministarstvo, sve značajnije odluke donosi Ministarstvo i one se poslije dolje sprovode s manjom mogućnošću lokalnih razina da ih mijenjaju. One mogu prilagođavati i to rade, ali kada bi mi imali jedan sustav kakav ima Nizozemska ili Engleska ili Australija s izrađenim školskim decentraliziranim kurikulumom, mislim da bi razlike bile još veće.“

Nalazi faze 3 ipak ukazuju kako je pozicija županija bitno snažnija kad je riječ o upisnoj politici te ustroju mreže škola, što su zapravo dva blisko povezana pitanja jer je mreža škola dobrim dijelom uvjetovana izvedbom/odnosno postojanjem pojedinih programa na određenom području. U tom dijelu se čini da županije uglavnom funkcioniraju kao konzervativni akteri skloniji očuvanju *statusa quo*, uz rijetke izuzetke. Sljedeći citat sugovornika 2SD-SL dobro sažima ovaj tip pozicija.

> „Spomenuli ste županije u jednom trenutku. Kakva su vaša iskustva s njihovim djelovanjem?
>
> Oni su tu jako bitni jer sad Ministarstvo je dalo županijama kao osnivačima najveće ovlasti, oni odlučuju i predlažu kvote koliko će se upisivati učenika. Prema meni dostupnim informacijama županije rade po principu da pogledaju što oni imaju u školama, koji kadar imaju da mogu obrazovati. Oni uopće ne

> uzimaju u obzir, ako imaju najavu da će se neka velika tvornica otvoriti i trebaju totalno neki drugi profil zanimanja koje oni ne obrazuju, oni to uopće ne uzimaju u obzir. Oni obrazuju ono što njima treba. Ako oni imaju profesore koji mogu obrazovati frizere i kozmetičare, oni će obrazovati kozmetičare i frizere bez obzira što gospodarstvu to ne treba i što sve kozmetičarke i frizerke rade u Billi ili u Konzumu."

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

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

4.4. Istraživačka pretpostavka 4: relativna slabost ne-državnih aktera

Ova istraživačka pretpostavka govori o manjku konsenzusa između ne-državnih aktera politike SO-a o alternativnom smjeru razvoja sustava, kao i o kolektivnom manjku resursa da održe kontinuiran zajednički pritisak na aktere središnje države. Takva situacija, sukladno

logici ove IP, olakšava posao akterima središnje države u očuvanju kontrole na institucionalnom jezgrom sustava.

Analiza obilježja udruga poslodavaca i sindikata (sekcije 3.4. i 3.5.) u sklopu faze 2 ne nudi puno konkretnih uvida u djelovanje i moguće perspektive tih aktera u području SSO-a, no dostupni uvidi su uvelike u skladu sa sadržajem ove pretpostavke. Opći je dojam da su određene sporadične suradnje prisutne, no da se u cjelini teško mogu pretočiti u izgradnju zajedničke pozicije, makar unutar jednog (poslodavačkog ili sindikalnog) kampa. HUP nema jasnu agendu u području strukovnog obrazovanja, HOK je usmjeren na očuvanju svoje niše u programima za obrtnička zanimanja, dok je recentni interes HGK za „dualno obrazovanje" zasada teško vrednovati iz razvojne perspektive. Što se sindikata tiče njihovo je djelovanje čini se u prvom redu uvjetovano širim okvirom fragmentacije, opadanja broja članova te slabe zastupljenosti u dobrom dijelu privatnog sektora. Takve okolnosti ne predstavljaju posebno dobru početnu točku za izgradnju zajedničke pozicije te kolektivnu akciju prema akterima središnje države, čak i uvjetima postojanja funkcionalnih korporativističkih struktura, što Gospodarsko i socijalno vijeće[31] te (posebice) Vijeće za strukovno obrazovanje ne predstavljaju.

Implikacije ovih nalaza u cjelini pregnantno sažima ovaj (nešto dulji) iskaz sugovornika 5IO:

> „-Pravi smjer je da *policy makeri* doista žele stvarni input od aktera u nekom sektoru. Ako se socijalni dijalog ili bilo koja vrsta javne rasprave, bilo koji od tih instrumenata uključivanja zainteresirane javnosti koristi pro forme, a moje duboko uvjerenje je da to u Hrvatskoj jest dominantan pristup. O.K., obećali smo EU da ćemo raditi procjenu učinaka propisa i da ćemo provoditi konzultacije sa zainteresiranom javnošću i to radimo da ispunimo tu kvačicu, ali zapravo ne postoji stvarna vjera da možete popraviti propis ili neku politiku kroz taj konzultativni proces i da doista želite razmotriti argumente i zahtjeve i prigovore koji dolaze od zainteresirane javnosti.

[31] Gospodarsko-socijalno vijeće (nadalje: GSV) predstavlja ključni forum za koordinaciju između središnje države, predstavnika reprezentativne udruge poslodavaca te reprezentativnih sindikalnih središnjica. Jedna od radnih grupa GSV-a, pod nazivom Povjerenstvo za zapošljavanje, obrazovanje i usklađivanje s tržištem rada redovito iznosi mišljenja i preporuke vezano uz prijedloge zakona ili nacrte programsko-strateških dokumenata relevantnih za područje razvoja vještina. Ipak, rad ovog povjerenstva, kao i GSV-a u cjelini, je uvelike obilježen diskontinuitetom (detaljnije u: Matković i Buković, 2022).

-Što je s kapacitetom poslodavaca i sindikata da bipartitno pregovaraju na sektorskoj razini?

-Tu se neće desiti ništa. Zato što nema strukturnih preduvjeta. Sindikati slabe, malo je vjerojatno da će se pojaviti novi sindikat sektorske razine kad odumiru i ovi koji postoje, dakle tu naprosto ne vidim scenarij koji bi mogao dovesti do toga da se nekim sektorima u kojima sad ne postoje pojave novi sektorski akteri.“

Međutim, ovaj stručnjak navodi i dva sektora koji bi mogli biti izuzetak iz ove šire slike te u kojima prepoznaje prostor izgradnje zajedničke pozicije te djelovanja poslodavaca i sindikata:

„Eventualno u rijetkim područjima (poput) građevine i turizam ali mimo toga teško. To su dva sektora koji će u idućem periodu imati veliki nedostatak radne snage. Jer imaju veliku fluktuaciju radne snage. U te dvije djelatnosti vidim potencijal da se razvije nešto ozbiljno.“

Nalazi faze 3 uglavnom potvrđuju ovu istraživačku pretpostavku te dapače, ukazuju da su prepreke izgradnji konsolidirane pozicije ne-državnih aktera još složenije negoli se moglo zaključiti temeljem nalaza faze 2. Ovo se posebice odnosi na sindikalni kamp gdje iskazi sudionika u većem broju epizoda jasno ukazuju na razilaženje industrijskih i obrazovnih sindikata vezano uz strukturu i prioritete politike SO-a. Konkretnije, industrijski sindikati su u pravilu bitno skloniji snažnijoj ulozi poslodavaca privatnog sektora u izvedbi strukovnih programa. U tome obično prepoznaju potencijal da osnaže položaj budućih radnika (te svojih potencijalnih članova) kroz pristup aktualnim te iz vizure tržišta rada, relevantnim vještinama. Istovremeno, unatoč prepoznavanju činjenice da su trenutni kapaciteti nezavidni, postoji ambicija da se značajan dio sindikalnog rada posveti zaštiti prava učenika/naučnika koji značajan dio prakse obavljaju kod poslodavaca. Tako sudionik 14SIND kao jedan od mehanizama osiguranja kvalitete u kontekstu moguće ekspanzije dualnih programa obrazovanja predlaže da sindikalna prisutnost (odnosno, neki tip važećeg kolektivnog ugovora) bude preduvjet za licenciranje firme. Također, čini se kako su industrijski sindikati bili relativno stabilni podržavatelji „gospodarske“ koalicije, odnosno HOK-ove uloge u izvedbi JMO programa koju uglavnom ocjenjuju pozitivnom. HKO predstavlja još jedno potencijalno polje prijepora, gdje bilježimo poziciju sugovornika 14SIND kako bi u razvoju standarda zanimanja, kvalifikacija te skupova učenja u prvom redu trebali sudjelovati industrijski sindikati „zbog poznavanja stanja na tržištu rada“.

Školski sindikati su pak, sudeći prema prikupljenim dokazima, stabilni članovi „obrazovne“ koalicije, skeptični prema ulozi HOK-a čiji je rad u izvedbenom aspektu u pravilu vrednovan lošije od primjerice ASOO-vog. Osim toga, školski sindikati HKO vide kao vrlo važnu nišu utjecaja na politiku SO-a. Pritom primjerice sugovornik 15SIND naročito ističe stalan interes članstva da se uključuje u radne skupine te sektorska vijeća povezana s HKO-om[32].

Kad je riječ o poslodavačkom kampu, čini se da se dinamika prevladavajuće svodila HOK-ovu defanzivnu taktiku zaštite dijela institucionalne jezgre (opisanu u analizi IP1 i 2) te sporadičnu podršku HUP-a te HGK. Pritom ključni saveznik HOK-u (s izuzetkom epizode Zakona o obrtu 2013.) nisu bile druge poslodavačke organizacije, već ministarstvo zaduženo za obrt. Recentne ambicije HGK vezane uz dualno obrazovanje imaju potencijal bitno produbiti razlike između dvije komore u području politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Nalazi recentne studije (Cedefop, 2019:81) su u skladu s ovom pretpostavkom, premda je potrebna daljnja empirijska validacija.

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

Konačno, političke stranke predstavljaju još jednog (uvjetno rečeno) ne-državnog aktera o čijem djelovanju u području srednjeg strukovnog obrazovanja u kontekstu ove studije nismo saznali previše. Većina sudionika ne primjećuje bitne razlike u pristupu politici srednjeg

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

strukovnog obrazovanja između najvažnijih stranaka, premda recentna analiza (Matković i Buković, 2022) ukazuje kako se su inicijative vezane uz dualno obrazovanje i JMO prvenstveno vezane uz razdoblja vladavine koalicija okupljenih oko HDZ-a. U vremenima vladavine koalicija okupljenih oko SDP-a broj učenika upisanih u ove programe uglavnom opadao, a reforme (ako ih je bilo) su išle u smjeru osnaživanja kontrole središnje države nad ovim elementom srednjeg obrazovanja. Ovakav nalaz je u skladu s postavkama relevantne literature (Busemeyer i Trampusch, 2012: 26) koja demokršćanske/konzervativne stranke pozicionira kao zagovornike jače uloge poslodavaca u izvedbi strukovnog obrazovanja, a socijaldemokratske kao sklonije dominantnoj ulozi državnih institucija (odnosno, škola). Međutim, nalazi faze 3 zasad ne idu u prilog dubljoj ideološkoj pozadini ovih razlika u hrvatskom kontekstu. Primjerice, postupke socijaldemokratske vlade koji su doveli do slabljenja pozicija HOK-a donošenjem Zakona o obrtu iz 2013. sugovornici uglavnom tumače širim sukobom oko ukupne uloge HOK-a, primjerenosti obvezne članarine te njezine visine, koja se onda prelila na područje obrazovanja za obrtnička zanimanja. To su iskoristili agilniji članovi „obrazovne“ koalicije (ministarstvo zaduženo za obrazovanje, ASOO) te ispunili sadržajni vakuum. Iskazi dvoje sugovornika iz redova središnje države (2SD-SL i 6SD/ŽU-DU) daju za pravo ovakvome zaključku.

> „To se dogodilo jer je Ministarstvo znanosti od 2009. htjelo da se obrazovanje vodi s jedne točke i da oni imaju nadležnosti. Sad je došao taj trenutak. Mi smo formirali radnu skupinu 2010. ili 2011. godine za izmjene i dopune Zakona o obrtu, to je bilo taman prije izbora. U procesu izrade izmjena i dopuna Zakona resorno ministarstvo je tražilo ukidanje određenih nadležnosti nama i Hrvatskoj obrtničkoj komori te na kraju cijeli proces obustavljen. 2013. godine dolaskom nove vlasti ponovno su se htjele unaprijediti neke stvari…Ministarstvo znanosti i obrazovanja je iskoristilo svoj primat i poziciju koju su uvijek imali…dogodio se nekakav sukob na osobnoj razini između komore i našeg ministra što je u konačnici rezultiralo ukidanjem velikog dijela nadležnosti nama i Hrvatskoj obrtničkoj komori.“

> „Obrtnička komora je bila dio radne skupine za izradu zakona, sjećam se kad smo došli na neki članak gdje se je dogovarao iznos članarine obrtnika Obrtničkoj komori onda se ugovarao onaj neki 0,2% od prosjeka, sad se više ne sjećam, onda su se zapravo tu ministar obrta i predsjednik HOK-a jako razišli u stavovima jer do tog Zakona o obrtu članarine su bile različite. Zagreb je imao

> jednu članarinu, Šibenik drugu i onda je bila ideja da se tim zakonom to nekako ujednači. Kako je onda bio jako veliki pritisak na smanjenje parafiskalnih nameta jednako kao što je i danas, išlo s time da se ta članarina dodatno smanji, oni su se zapravo oko toga razišli. Sve ono što se poslije događalo je zapravo posljedica tog razlaza osobnih, na ljudskoj razini (između) ministra i predsjednika Komore."

Istovremeno, iskazi sugovornika koji su obnašali relevantne političke dužnosti (4SD-DU, 5SD-DU, i 6SD/ŽUP-DU) SDP prepoznaju kao stranku koja se kroz svoja unutarnja tijela ponešto sustavnije od ostalih bavi problematikom obrazovanja, no nije razjašnjeno kako (ako ikako) to utječe na pozicije stranke prema ključnim razvojnim problemima strukovnog obrazovanja. Daljnja fokusirana empirijska istraživanja na ovu temu bi potencijalno mogla kvalitetnije rasvijetliti odnose između stranačke politike te promjena u institucionalnom ustroju politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

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

Ova istraživačka pretpostavka postulira kako će na djelovanje aktera u procesima formulacije politike SO-a utjecati aktualne dominantne paradigme obrazovne politike: tzv. „nacionalistička" tijekom 1990-ih te „europeizacijska" tijekom 2000-ih.

Analiza literature u sklopu faze 2 ukazuje na to da okviri dominantnih paradigmi obrazovne politike imaju značajan utjecaj na srednje strukovno obrazovanje, čak do razine institucionalnog ustroja. Konkretnije, transfer bavarskog modela naukovanja u hrvatske programe za strukovna zanimanja se potencijalno može promatrati kao dio šireg nastojanja da se Hrvatsku „vrati srednjoeuropskoj tradiciji" što je bio jedan od ključnih elemenata dominantne paradigme 90-ih. Nadalje, reforme započete 2000-ih imaju jasan rukopis onoga što Žiljak i Molnar povezuju s „europeizacijskom paradigmom". To među ostalim uključuje i osnivanje posebne agencije zadužene za strukovno obrazovanje; koja uskoro postaje ključni element u kanaliziranju europskih sredstava u sektor strukovnog obrazovanja. Tematska analiza projekata financiranih iz instrumenata pretpristupne pomoći, a onda i Europskog socijalnog fonda u kojima je ASOO bio nositelj, partner ili ugovorno tijelo (ASOO, n.d.) jasno pokazuje rukopis onoga što se u literaturi nerijetko povezuje s EU modelom obrazovne politike (Ertl, 2006; Cort, 2009; Powell, Bernhard i Graf, 2012). To u prvom redu uključuje

sustavno financiranje razvoja nacionalnog kvalifikacijskog okvira kao ključnog instrumenta usporedivosti te prijenosa stečenih vještina i znanja između različitih obrazovnih sustava država članica. Osim toga, europsko financiranje služi i za eksplicitnu provedbu pojedinih elementa EU obrazovne politike u području strukovnog obrazovanja, poput članstva u ReferNet mreži[33] te uvođenja EQAVET sustava[34]. Pritom je korisno reći da se iz europskih sredstava financiraju i subvencije obrtima koji primaju naučnike u sklopu programa obrazovanja za obrtnička zanimanja, posredstvom ministarstva zaduženog za obrt (Europski socijalni fond, n.d.).

Iskazi ispitanika uvelike ostaju u okviru rasprave o dvije dominantne paradigme obrazovne politike („nacionalistička"- „europeizacijska"), no obogaćuju je s nizom nijansi. Prva se tiče relativne važnosti koja se pridaje toj podjeli. Konkretnije, stručnjak 9OROP o europeizaciji govori kao „(važećoj) gramatici hrvatske obrazovne politike", dok stručnjak 8OROP ocjenjuje da europeizacija ima „neki utjecaj" na reforme obrazovne politike u Hrvatskoj kroz otvorenu metodu koordinacije koju EU koristi u područjima koji nisu u njezinoj izravnoj nadležnosti.

Na koje konkretne elemente utječu dominantne obrazovne paradigme? Najočitija se tiče makro-institucionalnih promjena, poput odbacivanja usmjerenog obrazovanja u korist modela ustanovljenog Općim zakonom o školstvu iz 1958., uvođenje dualnog modela u programe obrazovanja za obrtnička zanimanja[35] te razvoj nacionalnog kvalifikacijskog okvira. Međutim, druga linija utjecaja je nešto suptilnija te se tiče promjena u načinu rada te (posljedično) poticajima koji su na raspolaganju akterima politike SO-a. Konkretnije, ovaj iskaz stručnjaka 1PS demonstrira na koji način je jedan od bitnih, vrijednosno naoko neutralnih elemenata „europeizacijske agende" poput razvoja politika temeljenog na dokazima (na engleskom jeziku: *evidence based policy)* transformirao hrvatsku obrazovnu politiku:

> „To je pred naš ukupni sustav postavilo neka pitanja, od strukovnog, tamo su bili ljudi, 25 ili ne znam koliko, u toj pregovaračkoj široj (skupini) koja je

[33] Radi se o mreži nacionalnih institucija koje direktno surađuju s Europskim centrom za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (Cedefop).

[34] Radi se o sustavu kvalitete upravljanja u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju uvedenom 2009. Preporukom Europskog parlementa i Vijeća ministara EU (više na: EQAVET, n.d.)

[35] Iako se radi o reformi koja se dogodila 90-ih, stručnjak 9OROP ju smatra primjerom „rane europeizacije", podsjećajući da se u slučaju ovog koncepta ne radi nužno o formalnim utjecajima do kojih dolazi u procesima službenog sudjelovanja države u europskoj obrazovnoj politici, već i manje strukturiranim kontaktima te razmjenama između aktera koji djeluju u pojedinim europskim državama. Ovdje se radilo o prijenosu politike (na engleskom jeziku: *policy transfer*) temeljenom na dobrim vezama HOK-a s akterima obrazovne politike u Saveznoj državi Bavarskoj, čije je dualno obrazovanje poslužilo kao ogledni primjer razvoja hrvatske inačice.

pripremala naše pozicije. Natjeralo nas je da se sve puno bolje evidentira nego što je do tad bio slučaj, moralo se generirati podatke, moralo se generirati neke analize, neke trendove kroz vrijeme i slično…Mislim da je tad bila neki novi moment kao i činjenica da se eksplicitno po nekim indikatorima počinjemo uspoređivati. Tad su ušle te neke ideje javnog menadžmenta općenito u javnu upravu, ovo s agencijama pa s odvajanjem kompetencija ministarstva vezano uz dodjeljivanje znanstvenih projekata pa Hrvatska zaklada za znanost i to sve…pa taj isti period između pete i desete, dvanaeste i to je to u principu, period pristupanja. Proces je postao strukturiraniji u smislu da se osvijestilo da moraš imati neke *stakeholdere* (i) da kad se radi neki procesi da se mora čuti druga strana. Čini mi se da je donijelo neki osjećaj strukture, a zapravo sad period nakon, obično to što znam barem iz drugih područja javnih politika onda se dogodi neka vrsta, ne nužno *backlasha,* ali odmicanja od tih formalnih zahtjeva i ponovno bavljenje tim pitanjima što smo zapravo (uopće) napravili."

Čini se da je ključan element utjecaja koji ograničava razmjere spomenutog „backlasha" (odnosno, negativne povratne reakcije kojom se pokušavaju dokinuti rezultati ranijih reformi) izdašno financiranje iz EU sredstava koje je također bazirano na pristupu temeljenom na dokazima. Nalazi ukazuju da je ono posebice važno za područje SSO-a. Primjerice, stručnjak 5IO smatra da EU financiranje leži iza porasta interesa za strukovno obrazovanje koje vremenski locira u 2014. te usvajanje Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije. Stručnjak 9OROP pak upozorava kako je EU financiranje postalo važno za SSO već tijekom procesa pristupanja. To ukazuje da uzroke relativne političke prominentnosti strukovnog obrazovanja u recentnom periodu treba tražiti drugdje, potencijalno u dinamikama državnih resora te političkih stranaka; odnosno strukturi vodstava nacionalnih resora zaduženih za obrazovanje te obrt i poduzetništvo.

„-Strukovno obrazovanje je najmanje financiran dio unutar priče o ESF-u, zar ne?

-Ali u IPA-i su jako puno dobivali. Bilo je jako puno sredstava koja su dolazila upravo za opremu strukovnih škola. Vi sada imate kvalifikacijske okvire, koji su za strukovne škole kao rođeni. Pitanje je koliko se škole tu javljaju. Onda imate puno korištenja Erasmusa, to nisu novci, ali te veze koje se događaju (su važne)."

Kad je riječ o nalazima faze 3, može se reći da validiraju većinu elemenata druge dominantne paradgime obrazovne politike, vezane uz europeizaciju hrvatske politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Utjecaj europskih politika i iskustava važan je faktor u razvoju politike SO-a i nekih 7 godina nakon hrvatskog pristupanja EU. Kad je riječ o „nacionalističkoj" paradigmi koja je prema Žiljku dominirala obrazovnom politikom 90-ih, faza 3 je generirala malo pouzdanih dokaza o njezinom bitnom utjecaju na područje srednjeg strukovnog obrazovanja, izvan već ranije utvrđene ambicije neovisnih hrvatskih vlasti da napravi što čišći raskid s tradicijom usmjerenog obrazovanja, zapravo reterirajući na ustroj postavljen ranijom socijalističkom reformom (Buković, 2019). Ipak, nalazi u bitnome obogaćuju razumijevanje europeizacije u području SSO-a. Prije svega treba kazati kako nacionalni akteri igraju ključnu ulogu u interpretaciji i primjeni elemenata europske obrazovne politike u hrvatskom kontekstu. Analiza je ukazala na nekoliko relevantnih mehanizama ostvarivanja tog utjecaja.

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

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

> „Oni će vam napisati 3-4 preporuke, ali ne temeljem toga što oni misle nego temeljem razgovora s nama u državi. Onda oni rade nekakve preporuke. Ali ne morate to podupirati. Jednostavno strateški dokumenti EU-a su takvi, i financijski instrumenti, da vas potiče ako hoćete novce da radite to. Jednostavne su stvari. Čak vam ne kaže što da napravite nego samo nešto

> napravite u tome. Napravite indikatore, outpute koje želite postići i to je to. Bilo gdje da se javite, to prolazi.“

Od konkretnijih utjecaja, zanimljivo je istaknuti kako EU financiranje može funkcionirati kao učinkovit mehanizam aktivacije prethodno nezainteresiranih institucionalnih aktera, kao što je to primjerice slučaj s novootkrivenim ambicijama HGK vezano uz pilot program dualnog obrazovanja. Također, ono ima potencijal osnaživanja škola koje kroz uspješno povlačenje sredstava imaju prilike postati ogledni primjeri dobre prakse. U nizu intervjua se kao primjer takve škole navodi Srednja škola Matije Antuna Reljkovića iz Slavonskog Broda. Utjecaj ovih primjera dobre prakse na samu politiku SO-a zahtijeva daljnje, sustavnije empirijsko istraživanje.

Nadalje, EU i međunarodno financiranje omogućava školama i drugim dionicima direktan uvoz prakse i iskustava iz inozemstva. Primjer takvog iskustava su upravo ranije spomenuta škola Antuna Reljkovića iz Slavonskog Broda u čijem su razvoju prema riječima dobro informiranog sugovornika (5SD-DU) važnu ulogu imala razmjena iskustava s partnerima iz Nizozemske; te pilot program dualnog obrazovanja na nacionalnoj razini koji se dominantno oslanjao na razmjenu iskustava s germanskim zemljama (13VIŠE). Valja posebno naglasiti kako je u oba navedena primjera značajnu ulogu odigrao međunarodni program Erasmus+, upravo dizajniran za ovakav tip aktivnosti. Konačno, EU financiranje može funkcionirati i kao poticaj za postizanje kompromisa tamo gdje su ranije prevladavali suprotstavljeni interesi, čemu u prilog ide sljedeći citat sugovornika 6 SD/ŽU-DU vezano uz prijavu projekta centra kompetentnosti.

> „…i u tom nekom našem širem malo okruženju imati ćemo centre kompetentnosti koji neće biti međusobna konkurencija jedan drugom, konkurencija pod navodnicima…svi koji će postojati na području te tri jedinice regionalne samouprave su različiti jer u prijavi projekta moraš dokazati i održivost. Pa smo onda tu održivost dokazivali između ostalog i da će to koristiti i učenici iz ŽUPANIJE 1 i iz ŽUPANIJE 2, jednako kao što su oni za svoje dokazivali da će koristiti naši učenici. Politika je svjesna da bi to tako trebalo i kad nas je netko natjerao, a ovaj javni poziv nas je natjerao jer smo morali dokazati neku sinergiju i održivost.“

Čini se da ovakvom mekanom pristupu svakako doprinosi i mandat specijaliziranih EU agencija u području strukovnog obrazovanja, ETF-a i Cedefopa[36], kao prevladavajuće neutralan. Točnije, prema iskazima međunarodnih stručnjaka (16MEĐ i 17MEĐ) ove agencije svoju misiju vide kao pružanje stručno-tehničke pomoći nacionalnim akterima u razvoju kvalitetne nacionalne politike strukovnog obrazovanja, nipošto kao direktno zagovaranje pojedinih institucionalnih rješenja. Stvari su potencijalno nešto drugačije s Europskom komisijom, čija je podrška „gospodarskoj" koaliciji prema ranije citiranom iskazu sugovornika 2SD-SL (IP1) odigrala ključnu ulogu u očuvanju autonomije u upravljanju programima za obrtnička zanimanja prilikom donošenja Zakona o strukovnom obrazovanju 2009.

4.6. Istraživačka pretpostavka 6: utjecaj javnopolitičkog nasljeđa

Posljednjom se istraživačkom pretpostavkom tvrdi kako se u definiranju svojih pozicija spram reformi u području politike SO-a akteri, a naročito oni iz redova središnje države, uvelike vode percepcijom promjenjivosti ishoda ranijih reformi; odnosno percepcijom javnopolitičkog nasljeđa (engleski: *policy legacies*).

Analiza literature u sklopu faze 2 nije ponudila jasno uporište za ovu istraživačku pretpostavku. Točnije, dostupni radovi nisu omogućili uspostavljanje jasne logične veze između djelovanja pojedinih aktera te ishoda konkretnih reformi u području srednjeg strukovnog obrazovanja.

Ova istraživačka pretpostavka je generirala malo relevantnih dokaza. Iskazi potvrđuju da se određena institucionalna rješenja ponovno primjenjuju u drugom kontekstu, poput ustroja srednjeg obrazovanja iz 1958. te regionalnih centara kompetentnosti[37]. Međutim, temeljem prikupljenih podataka nije moguće utvrditi jasnu poveznicu između ovih pojava, širih strategija djelovanja aktera te institucionalnih ishoda na makro razini.

[36] Europska zaklada za razvoj strukovnog obrazovanja (na engleskom: European Training Foundation) te Europski centar za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (na engleskom: European Centre for the Development of Vocational Training).

[37] Ovaj primjer se odnosi na ideju ustroja većih, dobro opremljenih školskih centara koji bi u izvedbi programa podržavali manje škole, ali i poslodavce. Slična rješenja, samo pod drugim nazivom, bila su prisutna još u Zakonu o usmjerenom obrazovanju. (NN 11/1991).

Nalazi faze 3 potvrđuju relativno slab eksplanatorni potencijal ove IP. Jedina javnopolitička odluka za koju se čini da je stvorila jasan tip nasljeđa koji su pojedini sugovornici doveli u vezu sa strategijama djelovanja svojih organizacija jest uvođenje HKO-a. Ovdje je posebno zanimljiva činjenica da su naročito sugovornici iz redova socijalnih partnera (sindikata i HUP-a) kvalifikacijski okvir prepoznali kao opipljiviji kanal utjecaja na politiku SO-a od tradicionalnih mehanizama tripartitnog dijaloga, kao što je primjerice Gospodarsko i socijalno vijeće. Utjecaj HKO-a je iz perspektive institucionalne teorije bio manji na ostale aktere: HOK i HGK sudjeluju, ali prioritet daju drugim, neposrednijim kanalima utjecaja; dok iz pozicije aktera središnje države on predstavlja prvenstveno tehničku promjenu u načinu bavljenja materijom razvoja vještina koja je i ranije bila u njihovoj zakonodavnoj nadležnosti.

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

i) Činjenica da programi kojima se obrtnička zanimanja izvode prevladavajuće u školskom okruženju (tzv. klasični model) nisu „stavljeni izvan snage“ planiranim, ali nikad usvojenim, podzakonskim aktom ministarstva zaduženog za obrazovanje 2003./2004.; unatoč političkoj odluci da se u cijelosti prijeđe na JMO. To je omogućilo dijelu škola da jednostavno nastavi izvoditi programe za obrtnička zanimanja i po klasičnom modelu (sugovornik 1SD-SL);

ii) Uključivanje dualnog obrazovanja u program Vlade (2017.), što je pred službenike ministarstva zaduženog za obrazovanje stavilo obvezu provedbe pilot programa, unatoč prethodnim rezervacijama spram takvih oblika obrazovanja (11POSL);

iii) Zanemarivanje sektorskih profila kao podloge za razvoj novih programa i kvalifikacija od strane nove SDP-ove koalicijske Vlade 2011. (15SIND);

iv) Nerealizirani planovi o produljenju osmogodišnjeg osnovnog obrazovanja, što za posljedicu ima činjenicu da naučnici u takav tip zahtjevnih programa ulaze s 15, a završavaju ih dok još nisu napunili 18 godina. Prvo je prema mišljenju sugovornika 14SIND preniska dob za odabir zanimanja, uzimajući u obzir slabu horizontalnu i vertikalnu prohodnost trogodišnjih programa te zahtjevnu stručnu praksu koju ovi programi uključuju. Drugo je prema mišljenju istog sugovornika preniska dob za uspješan izlazak na tržište rada.

Iako su sami po sebi ovi primjeri analitički zanimljivi te relevantni u široj slici razvoja SSO-a u Hrvatskoj, analiza nije izrodila koherentan narativ o tome na koji način su referentne odluke usmjerile djelovanje pojedinih aktera, odnosno njihove strategije[38].

[38] Korisno je još jednom naglasiti kako su u sklopu ove kategorije prikazivane samo one javnopolitičke odluke čije su nasljeđe sudionici izravno prepoznali ili čiji se utjecaj mogao relativno jasno deducirati temeljem iskaza. Ipak, valja istaknuti kako je implicitna pretpostavka cjelokupnog dizajna ove istraživačke faze da pojedine značajne promjene u strukturi režima razvoja vještina (primjerice, uvođenje dualnog obrazovanja, njegova transformacija u JMO model, uvođenje HKO-a) stvaraju određeno nasljeđe te utječu na buduće djelovanje aktera. Takvom sveobuhvatnom interpretacijom bi ova istraživačka pretpostavka ipak postala posve neuporabljiva, odnosno teško da bi dodavala ikakvu eksplanatornu vrijednost nalazima. Na to se autor dodatno vraća i u sljedećoj sekciji.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA: DOPRINOSI, SLABOSTI TE DALJNJI ISTRAŽIVAČKI POTENCIJAL

Zaključno poglavlje uključuje četiri sekcije. Prva rekapitulira ukupne rezultate testiranja eksplanatornog modela predstavljanje u poglavlju 4, uz kraće poveznice s nalazima mapiranja normativno-strateškog okvira (poglavlje 2) te mapiranja aktera politike SO-a (poglavlje 3). Druga sekcija upozorava na najvažnije slabosti te ograničenja ove disertacije. Treća sekcija razmatra njezine šire znanstvene i praktične doprinose, odnosno one koji se ne odnose eksplicitno na nalaze testiranja eksplanatornog modela. U četvrtoj se analizira potencijal budućih komplementarnih istraživanja temeljen na nalazima ove studije.

5.1. Završno vrednovanje eksplanatornog modela

Na početku završnog vrednovanja eksplanatornog modela, korisno se ukratko podsjetiti dionica koje su „pripremale teren“ za ovaj analitički zadatak. Mapiranje normativno-strateškog okvira provedeno u sklopu istraživačke faze 1 te predstavljeno u poglavlju 2 potvrdilo je utemeljenost institucionalnog opisa hrvatskog sustava razvoja vještina (a samim time SSO-a) kao „državnog s elementima krnje kolektivnosti u području obrazovanja za obrte”, ukazujući kako je većina posla na tom planu dovršena još donošenjem Izmjena i dopuna Zakona o obrtu iz 1996. Izuzev epizode sa Zakonom o obrtu iz 2013. koja je donijela značajnije promjene u odnosima između aktera središnje države i HOK-a (na štetu potonjeg) te izmjena i dopuna istog zakona 2019. koje su te promjene uglavnom anulirale, dominantno obilježje hrvatske politike SO-a je visok stupanj stabilnosti na institucionalnoj razini, što je u skladu postavkama eksplanatornog modela „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“.

Nalazi mapiranja aktera politike SO-a provedenog u sklopu faze 2 također su potvrdili ključne polazne postavke eksplanatornog modela: institucionalno dominantan položaj aktera središnje države koji nije nužno praćen proporcionalnim kapacitetom za kvalitetnu formulaciju politika; u sklopu kojeg je posebno naglašena središnja pozicija ministarstva zaduženog za obrazovanje. Tome treba pridružiti nominalnu slabost županija, sindikata, udruženja poslodavaca te (naročito) političkih stranaka. Nalazi mapiranja aktera ukazuju kako niti jedna od ovih skupina nema ekspertizu da osmisli cjelovitu alternativu trenutnom sustavu SSO-a, a onda niti organizacijsku infrastrukturu da takav novi model podrži. Izuzetak ovdje predstavlja HOK, kojem sugovornici uglavnom priznaju ekspertizu te određeni stupanj organizacijske infrastrukture, premda ne postoji konsenzus o društvenoj koristi njihova ukupnog djelovanja u

području politike SO-a. Ovi nalazi su u cjelini također kompatibilni s ključnim odrednicama eksplanatornog modela.

Testiranje eksplanatornog modela ukazuju kako se istraživačka pretpostavka (IP) 1 pokazala uglavnom utemeljenom, IP2 neutemeljenom, IP3, 4 i 5 uglavnom utemeljenim, dok je IP6 generirala malo relevantnih dokaza temeljem koje bi se donijela precizna ocjena njezine utemeljenosti. Autor također ocjenjuje kako su nalazi povezani s IP 1-5 u bitnome obogatili razumijevanje procesa formulacije politike SO-a, neovisno o tome što neki od njih nisu u skladu s inicijalnim očekivanjima. Isto se ne može reći za IP6 koja je generirala relativno malo nalaza koji su istovremeno relevantni i validni.

Gledajući cjelinu eksplanatornog modela (Slika 2, pod-sekcija 1.3.1.) koji je operacionaliziran kroz 6 istraživačkih pretpostavki, temeljem nalaza ove studije može se reći da ga naziv „slojevanje bez utjecaja na institucionalnu jezgru“ dobro opisuje. Doista, većina institucionalnih promjena obzerviranih u analiziranim procesima formulacije politike se mogu opisati kao slojevanja, odnosno postepene institucionalne nadogradnje modela razvoja vještina čije su temeljene odrednice postavljene u razdoblju od 1992. do 1996. Nadalje, niti jedna od njih u bitnome nije izmijenila odnose kontrole nad ključnim elementima institucionalne jezgre (razvojem programa, definiranjem standarda izvedbe te kontrolom financiranja). Ipak, važan izuzetak su epizode vezane uz Zakon o obrtu 2013. te 2019. Promjena 2013. je, jezikom historijskog institucionalizma, u najvećoj mjeri nalikovala istiskivanju (na engleskom: *displacement*; detaljnije u: Fioretos, Falleti i Sheingate, 2013). Radi se tipu promjene u kojima se postojeća pravila postepeno uklanjaju te uvode nova. U toj su epizodi HOK-ova, te kontrola ministarstva zaduženog za obrt nad dijelom institucionalne jezgre osjetno oslabljene izmjenom dijela pravila koja su se odnosila na kreiranje programa te propisivanje te praćenja standarda kvalitete. Može se ipak konstatirati i da zasada ovo istiskivanje nije zaživjelo; odnosno, u cijelosti je anulirano izmjenama i dopunama ovog zakona iz 2019. Pravila prema kojima „obrazovna“ koalicija kontrolira veći, a „gospodarska“ manji dio institucionalne jezgre su (zasad?) restaurirana.

Međutim, pokazalo se i kako ključni mehanizmi modela nerijetko funkcioniraju drugačije od načina kako su operacionalizirani kroz istraživačke pretpostavke. Akteri središnje države se doista pokazuju kao najmoćniji i najutjecajniji (IP1), no nalazi ukazuju kako su je njihova afilijacija podijeljena u dvije stabilne i nerijetko suprotstavljene koalicije, „obrazovnu“ i „gospodarsku“. Nisu pronađeni dokazi u prilog svojevrsnog „taktičkog inkrementalizma“ aktera središnje države prema kojem rade periodičke manje ustupke u procesima formulacije

politike kako bi očuvali kontrolu nad institucionalnom jezgrom (IP2). Dvije epizode zakonodavnih izmjena (Zakon o obrtu 2013. i 2019.) predstavljaju zamahe njihala u suprotnim smjerovima: prvo u smjeru snažnije kontrole „obrazovne“ koalicije nad programima obrazovanja za obrtnička zanimanja, drugo u smjeru restauracije pozicija „gospodarske“ koalicije, naročito HOK-a. Iako je teško donositi neke sveobuhvatne zaključke temeljem ovako malog broja epizoda, čini se da relativna snaga koalicija predstavlja puno bolju osnovu za tumačenje ishoda od nekakvog promišljenog taktiziranja članova jedne ili druge koalicije.

Relativno slaba pozicija županija u procesima formulacije politike SO-a je potvrđena (IP3), no dio nalaza isto tako ukazuje kako one kolektivno predstavljaju značajnu konzervativnu silu kad je riječ o problematici mreže škola te upisnih kvota. Slabi kapaciteti ne-državnih aktera (IP4) su uglavnom potvrđeni testiranjem eksplanatornog modela, pri čemu je posebno zanimljivo istaknuti kako se industrijski te sindikati zaposlenih u obrazovanju nerijetko svrstavaju u različite koalicije, uz dodatne prijepore oko toga tko bi trebao biti ključni predstavnik „sindikalnog kampa“ u procesima vezanim uz HKO koji jedni i drugi vide kao važan kanal utjecaja.

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

Utjecaj „europeizacijske paradigme“ obrazovne politike (IP5) se pokazao iznimno značajnim, no uglavnom se operacionalizira kroz relativno „mekane“ mehanizme korištenja EU fondova, preporuka Europskog semestra te sudjelovanja u neobvezujućim inicijativama s EU razine, što sve iskusnijim nacionalnim akterima (naročito onima iz središnje države) omogućava da ispune nominalne obveze, bez da nužno zadiru u temeljne odrednice same politike. Takav mehanizam uvelike odgovara ranije navedenom Muntinom (2020) opisu konceptu „kreativne aproprijacije“ u području politike zapošljavanja. U tom kontekstu postojanost dinamika koje se mogu opisati „promjenom koja ništa ne mijenja“ u području srednjeg strukovnog obrazovanja se ne treba previše čuditi, čak niti u periodu pristupanja i prvih godina članstva Hrvatske u EU. Istovremeno, nisu prikupljeni jasni dokazi u prilog važnosti „nacionalističke

paradigme“ na razvoj institucionalnog ustroja politike SO-a. Mogući razlog tome je relativno ograničen spektar sugovornika koji su pratili relevantne procese tijekom 90-ih, ali vjerojatno i činjenice da je ta paradigma bitno značajniji utjecaj ostvarivala u dijelu općeobrazovnih sadržaja (vidi primjerice Baranović, 1994).

HKO se nametnuo kao tip javnopolitičke odluke čije je nasljeđe (IP6) najizravnije utjecalo na strateški zaokret u djelovanju dvije skupine bitnih aktera: sindikata i HUP-a koji su ga, unatoč određenim rezervama u odnosu na provedbene poteškoće, počeli tretirati kao ključni kanal utjecaja na obrazovnu politiku općenito. Intervjuima su mapirane još neke javnopolitičke odluke zanimljive iz vizure institucionalnog ustroja politike SO-a, no analizom nije izgrađena jasna logička veza između njih i konkretnih strategija pojedinih aktera. Autori budućih studija koje će se baviti ovom temom svakako trebaju povesti računa o njezinoj upotrebljivosti.

Konačno, temeljem rezultata testiranja eksplanatornog modela moguće je izdvojiti nekoliko konkurentskih objašnjenja o ukupnom funkcioniranju politike SO-a koje je u ovoj fazi opravdano s gotovo potpunom sigurnošću odbaciti. Prvo je da između aktera politike SO-a u Hrvatskoj ne postoje bitnije konceptualne te razlike u moći i utjecaju; a da se trenutni institucionalni ishod u prvom redu može tumačiti kolektivno niskim kapacitetima za planiranje. Nalazi ukazuju da se niti jedna skupina relevantnih kolektivnih aktera politike SSO ne može pohvaliti pretjeranim kapacitetima za *policy* razvoj, ali i da među njima postoje važna razilaženja u viđenjima kako bi SO u Hrvatskoj trebalo izgledati, a razlikuju se i po razini moći koja im je na raspolaganju da vlastite ideje nametnu ostalima. Drugo konkurentsko objašnjenje se odnosi na ideju središnje države kao svojevrsnog „prosvjećenog hegemona“ koji dominira sustavom, ali istovremeno promovira formulaciju temeljenu na analizama, kvalitetnoj deliberaciji te otvorenoj participaciji. Nalazi ukazuju kako ne samo da većina procesa formulacije politike SO-a ne izgleda tako, već i da su institucionalne lojalnosti aktera središnje države obično podijeljene između „obrazovne“ te „gospodarske koalicije“. Treće konkurentsko objašnjenje se veže uz ideju da procesi formulacije politike SO-a predstavljaju neku vrstu kaotičnog procesa kojeg nije moguće niti kvalitetno rastumačiti, a kamoli s njime upravljati. Sama činjenica postojanja dviju stabilnih međusektorskih koalicija suštinski opovrgava ovako objašnjenje.

5.2. Slabosti studije te ograničenja nalaza

Postojeći institucionalni ustroj hrvatske politike SSO-a može se usporediti s Beachovom i Pedersenovom kvalifikacijom „posebno zbunjujućeg povijesnog ishoda“, što jasno upućuje da se radi o istraživačkoj strategiji studije slučaja (detaljnije: Yin, 2003); i to takvoj u kojoj se hrvatski slučaj tretira kao zaseban (na engleskom jeziku: *single case*). Beach i Pedersen (2013: 35-36) ključnom vrijednošću zasebnih slučajeva vide njihov potencijal da istovremeno kombiniraju elemente preuzete iz postojećih teorijskih i konceptualnih okvira (tzv. sistemski elementi) s onima koji su specifični za taj slučaj (tzv. nesistemski elementi). Eksplanatorni model razvijen za potrebe ove studije čini nešto vrlo slično: kombinira elemente većeg broja različitih konceptualnih okvira kako bi razvio alat primjeren svrsi tumačenja konkretnog hrvatskog slučaja. Stoga se rezultati ove studije ne mogu izravno generalizirati na druge usporedive slučajeve, ali mogu generirati vrijedne lekcije za njihovo bolje razumijevanje te uspješnije planiranje ambicioznijih (komparativnih) studija. Također valja naglasiti da postoji prostor za dodatnim preciziranjem eksplanatornog modela, posebice u aspektu jasnijeg definiranja doprinosa pojedinih elemenata modela cjelini ishoda, kao i pojašnjavanju međuodnosa između procesa koji se nalaze u pozadini pojedinih istraživačkih pretpostavki. Model bi time postao bitno korisniji za planiranje komparativnih studija usmjerenih politici SO-a, ali i drugim srodnim temama.

Još jedan važan prigovor koji bi se mogao uputiti ovoj studiji jest da temeljem analize procesa u srednjem strukovnom obrazovanju zaključuje o cjelokupnom strukovnom obrazovanju. Konkretnije, postoje neosporni argumenti u prilog tome da pojam „strukovno obrazovanje“ obuhvaća bitno više od redovnih programa strukovnog obrazovanja na srednjoškolskoj razini. Tako primjerice jedna od najznačajnijih studija o strukovnom obrazovanju u Hrvatskoj (ASO, 2006) pod kišobran strukovnog obrazovanje smješta:

-trogodišnje (i kraće) strukovne programe, uključujući obrtnička i industrijska usmjerenja;

-četverogodišnje strukovne programe, tzv. „tehničke škole“;

-post-sekundarno obrazovanje, što se u hrvatskoj praksi svodi na majstorske ispite za obrtnička zanimanja te različita osposobljavanja pri ustanovama za obrazovanje odraslih te srednjim strukovnim školama koja obično financiraju sami polaznici ili njihovi poslodavci;

-obrazovanje odraslih, koje se u najvećoj mjeri svodi na dokvalifikaciju te prekvalifikaciju polaznika koji su stariji od 18 godina.

Također, može se argumentirati da se „strukovno obrazovanje“ proteže i na razinu visokog obrazovanja, čemu u prilog ide i sadržaj studije Europske komisije (European Commission, 2016) koja donosi komparativni pregled „visokog i višeg strukovnog obrazovanja“ na području Europske unije, uključujući i Hrvatsku.

Međutim, ako bi ovakav tip kritika bio u cijelosti usvojen, kao jednako irelevantne bi se mogle odbaciti gotovo sve studije temeljene na konceptualnom okviru političke ekonomije razvoja vještina, koje cjelokupne sustave razvoja vještina uglavnom tumače kroz institucionalni ustroj srednjeg strukovnog obrazovanja, odnosno kroz razinu poslodavačkog sudjelovanja u njima. Slično je i s nekim drugim utjecajnim konceptualnim modelima, poput Greinertovog (2004), koji je također izložen u sklopu sekcije 2.1. Jedina je bitna razlika što autor ove disertacije **bitno jasnije eksplicira** kako se cjelina, u ovom slučaju politika SO-a, tumači **isključivo** kroz procese u srednjem strukovnom obrazovanju. To nije stvar sustavnog analitičkog propusta, već više ili manje eksplicirane pretpostavke da će ustroj obrazovanja odraslih, post-sekundarnog te visokog obrazovanja biti uvjetovan ustrojem srednjeg strukovnog, naročito u vidu podjele posla između poslodavaca i države u njegovom ustrojavanju, financiranju te kontroli. Primjerice, značajna uloga poslodavaca u izvedbi srednjoškolskih programa u slučaju kolektivnih/korporativističkih sustava će imati za posljedicu da i na razini visokog obrazovanja strukovni/tehnički programi imaju značajan obuhvat, ali i društveni te ekonomski prestiž. U državnim sustavima strukovno obrazovanje na srednjoškolskoj razini će uživati bitno manji ugled u odnosu na općeobrazovne programe, uglavnom jer su zbog slabijeg uključivanja poslodavaca komparativno lošije vrednovani na tržištu rada. Onda se ovakva situacija prelijeva i na odnose između općeg i strukovnog obrazovanja na visokoškolskoj razini. U slučaju liberalnih sustava put prema prestižnim programima visokog obrazovanja, bilo znanstvenim, bilo strukovnim, na srednjoškolskoj razini ide preko općeobrazovnih smjerova, dok su programi strukovnog te obrazovanja odraslih gotovo u cijelosti prepušteni uvjetnom „diktatu“ tržišta, odnosno poslodavaca. Naravno, ovdje se radi o ideal-tipskim prikazima te niti jedan konkretan sustav ne predstavlja „čist“ slučaj pripadnosti pojedinoj kategoriji, no autor vjeruje da dovoljno jasno ukazuju da strukture i procesi na razini srednjeg strukovnog obrazovanja uvelike uvjetuju cjelokupnu (nacionalnu) politiku strukovnog obrazovanja. Pritom je naravno neosporno kako bi za cjelovitu sliku bilo potrebno analizirati i ostale elemente strukovnog obrazovanja: post-sekundarno, strukovno obrazovanje odraslih te strukovno visoko obrazovanje. Autor se nada da će i ova studija potaknuti provedbu takvih istraživanja u hrvatskom kontekstu.

Ovoj studiji bi se također moglo predbaciti to što nije analizirala politiku SO-a u bivšoj Jugoslaviji, izuzev kratkog osvrta na zadnju inačicu Zakona o usmjerenom obrazovanju (sekcija 2.2.) koja je zapravo predstavljala završnu točku tranzicije prema novom režimu. Takva analiza bi potencijalno rasvijetlila kontekst odluka o ustroju sustava u ranim godinama hrvatske neovisnosti te možda dodatno konkretizirala elemente javnopolitičkog nasljeđa koji su doveli do toga da se kreatori politika zapravo odluče na *de facto* povratak na stanje iz 1958. Iako se dio nalaza predstavljenih u sklopu Poglavlja 4 dotiče ovih tema, ova kritika je u osnovi opravdana te predstavlja jedno od ograničenja studije. Autor je u fazi razvoja dizajna bio svjestan tog pitanja, no ograničenja u raspoloživim resursima su uvjetovala sužavanje vremenskog okvira analize na period od hrvatske neovisnosti do danas. Slično, period 90-ih je u nalazima neusporedivo slabije pokriven, kako pregledom literature, tako i intervjuima, u usporedbi s razdobljem od 2000-ih do danas. To je jednostavno uvjetovano dostupnošću raspoloživih izvora te relevantnih sugovornika. Postoji mogućnost da bi istraživački projekt s više raspoloživih resursa mogao napraviti veći iskorak na ovom planu, tako da to ostaje kao jedna od opcija budućih istraživanja koja se mogu nadovezati na nalaze ove studije.

Također, moguće je tvrditi kako su za formulaciju politike SO-a osim zakonodavnih te procesa razvoja strateško-programskih dokumenata važni i neki drugi procesi koji nisu obuhvaćeni analizom u sklopu ove studije. Jedan od takvih primjera je i reformiranje većine programa za obrtnička zanimanja u smjeru tzv. jedinstvenog modela obrazovanja" 2003/2004, kojim se nastojao naći svojevrsni srednji put između „dualnog" pristupa baziranog na snažnoj participaciji poslodavaca, te „klasičnog" u kojem se većina (praktične) nastave izvodi u školskom okruženju (Matković i sur. 2013, 10; 19). Iz analitičke pozicije ove studije JMO i dalje odgovara kolektivnom pristupu razvoju vještina unatoč slabijem intenzitetu sudjelovanja poslodavaca u odnosu na dualni pa stoga nema prevelikog utjecaja na (grubo) pozicioniranje unutar tipologije sustava razvoja vještina. Međutim, ovaj primjer svakako ukazuje na određeni tip relevantne promjene koju ovakvim dizajnom nije moguće odgovarajuće obuhvatiti. Također, u nekim aspektima je studija bila i žrtva neočekivane dinamičnosti područja politike SO-a u posljednjim godinama. To se u prvom redu odnosi na nemogućnost odgovarajućeg obuhvata procesa formulacije Izmjena i dopuna Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (NN 20/2021) koji je usvojen u veljači 2021., dva mjeseca nakon što su svi planirani dubinski intervjui već provedeni. Točnije, ovaj zakonski tekst koji je doveo do velikih promjena u pojedinim konceptualnim pitanjima vezanim uz funkcioniranje HKO-a naknadno je pridodan

mapiranju normativno-strateškog okvira, ali nije mogao bitnije pridonijeti mapiranju aktera i testiranju eksplanatornog modela.

Nadalje, jedno od bitnih pitanja je i izrazita ograničenost relevantne literature te njezina neujednačenost s obzirom na pojedine tematske kategorije. Ovaj se dio materijalizirao kako u fazi argumentiranja relevantnosti studije, tako i u fazi 2 kad su se mapirala obilježja ključnih aktera. To je otežalo dodatnu konkretizaciju istraživačkih pretpostavki te vjerojatno ograničilo dubinu pojedinih nalaza. Ipak, takav ishod nije posve neočekivan u slučaju studija koje se bave prethodno slabo istraženim temama kao što je politika SO-a u Hrvatskoj. Takvu situaciju je moguće shvatiti i kao poticaj znanstveno-istraživačkoj zajednici da popuni jazove u razumijevanju za koje donedavno nije znala da postoje.

Konačno, valja spomenuti i ograničenja koja su proizašla iz nemogućnosti pristupa relevantnoj arhivskoj građi, napose svim relevantnim odlukama o imenovanju radnih skupinama, te bilješkama sa sastanaka tih tijela, kao i Vijeća za strukovno obrazovanje. Ovo je dovelo do potrebe za prilagođavanjem procesa uzorkovanja (što je već detaljnije opisano u sklopu pod-sekcije 1.3.2.), ali i nemogućnosti validacije iskaza prikupljenih kroz intervjue. Ovdje se ipak radi o potencijalno širem problemu kojim se društvene znanosti u Hrvatskoj trebaju pozabaviti čim prije. On se operacionalizira ili kroz opću neresponzivnost pojedinih javnih tijela; ili kroz onemogućavanja pristupa arhivskoj građi koja bi po načelima transparentne i odgovorne demokratske vladavine trebala biti javno dostupna. Takva odluka se pravda pozivanjem na odredbe Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka (GDPR). Institucionalizacija ovakvih praksi može imati vrlo duboke te nedvojbeno negativne posljedice na kapacitet društvenih znanosti (a naročito politologije) da tumače neka od najzanimljivijih te najaktualnijih pitanja političkog života.

5.3. Širi znanstveni i praktični doprinosi studije

Premda samo dublje razumijevanje procesa formulacije politike SO-a u Hrvatskoj do kojeg je dovelo testiranje eksplanatornog modela nedvojbeno predstavlja značajan znanstveni doprinos, ova studija donosi iskorake i na širem teorijskom planu. Prije svega vrijedi istaknuti na koji način nalazi ove disertacije osnažuju znanstvenu relevantnost pojedinih koncepata koji su korišteni u razvoju eksplanatornog modela. Podsjetimo, eksplanatorni model je dobrim dijelom oslonjen na okvir političke ekonomije razvoja vještina, ali je uključivao i elemente drugih okvira. Stoga su nalazi ove studije osnažili relevantnost elemenata/koncepata vezanih

uz okvir političke ekonomije razvoja vještina na način da su dokazali njihovu primjenjivost u tranzicijskom, post-komunističkom kontekstu poput hrvatskog. U slučaju ostalih koncepata, nalazi su ukazali na njihov kapacitet da se uklope u historicitičke studije ovakvog tipa te uvelike obogate kvalitetu njihovih nalaza.

Kad je riječ o konceptima vezanim uz političku ekonomiju razvoja vještina, svakako valja izdvojiti bolje razumijevanje djelovanja ključnih skupina aktera (središnje države, nižih razina javne vlasti, sindikata, udruženja poslodavaca te političkih stranaka) u kontekstu tranzicijskih, post-komunističkih država. U usporedbi s praksom većine razvijenih industrijskih demokracija, u Hrvatskoj gotovo svi ključni akteri imaju puno slabije razrađene ciljeve, strategije djelovanja kao i kapacitete djelovanja u području politike SO-a/razvoja vještina. Ovo se odnosi i na aktere središnje države, unatoč njihovom nominalno dominantnom institucionalnom položaju u procesima formulacije politike SO-a. Njihova se moć očituje prvenstveno u očuvanju institucionalnog *statusa-quo* koji je uglavnom po različitim osnovama ocijenjen kao nezadovoljavajući. Međutim, kada je riječ o razvoju sveobuhvatne institucionalne alternative (ili barem supstancijalne reforme), čini se da niti akteri središnje države uglavnom nemaju interesa, kapaciteta a vjerojatno niti dovoljno kolektivnog političkog kapitala za takav korak. Vrijedi napomenuti i da ovi nalazi uvelike rezoniraju s uvidima Bohlea i Greskovitsa koji u analizi hrvatskog slučaja ističu središnju ulogu države u upravljanju razvojem, uz istovremeni manjak kapaciteta da to čini na način koji sustavno generira pozitivne javnopolitičke ishode.

Takve dinamike doprinose stvaranju nekih prilično neobičnih institucionalnih konfiguracija: sindikati i HUP kao reprezentativno dobrovoljno udruženje poslodavaca kao ključni instrument utjecaja na razvoj vještina te sustav obrazovanja općenito vide kvalifikacijski okvir (a ne tradicionalni socijalni dijalog), HGK unatoč svojoj strukturi članstva kojim dominiraju mala i srednja poduzeća tek odnedavno počinje ambicioznije djelovati u ovom sektoru, dok je na sceni gotovo pa nemoguće pronaći političku stranku koja bi pokazivala interes da razvoj vještina učini jednim od središnjih elemenata svog političkog programa. Jedini ne-državni akter za kojeg bi se moglo reći da djeluje više-manje sukladno očekivanoj strukturi interesa koje zastupa je HOK. Ostaje za vidjeti je li to samo posljedica „nižeg stupnja“ razvoja cjelokupnog režima u kojem akteri nisu još razvili kapacitete te osvijestili vlastite „logične“ strukture interesa, ili je stvorena ovisnost o putu koja će rezultirati režimom razvoja vještina koji trajno funkcionira po bitno drugačijim pravilima (autor je trenutno skloniji drugoj opciji). Neovisno o ovoj dilemi, istraživanja sustava strukovnog obrazovanja/sustava razvoja vještina

u sličnim tranzicijskim kontekstima moraju imati dovoljno otvoren dizajn da mogu odgovoriti na ovakav tip izazova. Pritom je možda najteži dio posla razviti modele za analizu sustava u kojima su politika SO-a te razvoj vještina općenito relativno marginalna pitanja ne samo za ključne aktere, već i širu javnost, što nije slučaj u većini razvijenih industrijskih demokracija gdje je ovaj okvir razvijan te uglavnom primjenjivan.

Modeli institucionalne promjene preuzeti iz historijskog institucionalizma su se i ranije sustavno koristili u okviru političke ekonomije razvoja vještina. I ovom su se slučaju ispostavili korisnima te dovoljno analitički osjetljivima da u sklopu testiranja eksplanatornog modela detektiraju ne samo (očekivano) slojevanje već i istiskivanje. To dokazuje da uz odgovarajuću operacionalizaciju mogu poslužiti kao učinkovit analitički alat za razumijevanje politike SO-a/razvoja sustava vještina i izvan okvira razvijenih industrijskih demokracija.

Dominante paradigme obrazovne politike su koncept razvijen u okviru hrvatske političke znanosti, a pokazale su se iznimno kompatibilnim s historicističkim pristupom, jasno upućujući na ishodišta nekih od najvažnijih institucionalnih promjena, kao što su odbacivanje više-manje svih tekovina usmjerenog obrazovanja 90-ih te uvođenje elemenata koji su hrvatski sustav SSO-a približavali europskom obrazovnom prostoru Zakonom o strukovnom obrazovanju 2009. Međutim, vjerojatno najvažniji doprinos jačanju koncepata dominantnih paradigmi obrazovne politike ova disertacija donosi u pogledu razumijevanja njihovog relativnog utjecaja na trenutno funkcioniranje sustava. Nalazi uvjerljivo dokazuju kako je ključna kritična točka institucionalnog razvoja sustava još uvijek tranzicija 90-ih, a ne prolongirani proces eurointegracija. Točnije, iako je europeizacija najvažniji uzrok institucionalnih promjena u hrvatskoj politici SO-a od 2000-ih naovamo, one bitnije ne mijenjaju karakter sustava. Ovaj nalaz može biti vrijedan i s aspekta literature koja se općenitije bavi europeizacijom u području obrazovne politike, jasno ukazujući na njezina transformacijska ograničenja.

Koncept institucionalne jezgre je još jedan koncept koji je korišten analizi, a originalno ne dolazi iz okvira političke ekonomije razvoja vještina. Također se pokazao iznimno korisnim, s obzirom da je jasno fokusirao analizu na one instrumente politike SO-a (sadržaj programa, standarde izvedbe te raspodjelu troškova) koji su s jedne strane doista bili predmet odlučivanja u fazi formulacije, ali su istovremeno bliski konceptualnom okviru političke ekonomije razvoja vještina. Takav nalaz ukazuje na potencijalno širu iskoristivost ovog koncepta u provedbi sličnih studija koji elemente političke ekonomije razvoja vještina nastoje primijeniti na proučavanje kako politike SO-a, tako i drugih posebnih javnih politika.

Konačno, valja podsjetiti kako koncept javnpolitičkog nasljeđa nije adekvatno zaživio u sklopu ovog dizajna, pri čemu se kao mogući razlog nameće neprikladnost za ovakav tip studija s obzirom da potječe iz institucionalističkog pristupa koji je nešto bliži istraživačkoj tradiciji racionalnog izbora. Autor ipak ocjenjuje kako manjak doprinosa na tom planu nije bitnije ugrozio ukupnu teorijsku vrijednost i replikabilnost eksplanatornog modela s obzirom da kroz robusnu primjenu kvalitativnih metoda jamči detaljnu rekonstrukciju, a onda i solidno razumijevanje motivacija te strategija djelovanja ključnih aktera; što je glavni razlog zbog kojeg je koncept javnopolitičkog nasljeđa originalno i uključen.

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

5.4. Potencijal daljnjih istraživanja politike SO-a u Hrvatskoj i drugim post-komunističkim, tranzicijskim državama

Zanimljivo je razmotriti nove istraživačke mogućnosti koje se otvaraju nakon provedbe ove studije. Njih je moguće podijeliti u pet zasebnih kategorija. Prva se odnosi na alternativan pristup analizi formulacije politike SO-a u odnosu na onaj koji je korišten u sklopu ove disertacije. Točnije, njezin fokus je bio na tumačenju dinamika stabilnosti, odnosno promjene, kroz razumijevanje interakcija između ključnih aktera. Međutim, svakako vrijedna te potencijalno komplementarna analiza formulacije politike SO-a bi se mogla usmjeriti na procese vezane uz odabir konkretnih *policy* instrumenata, oslanjajući se na bogatu tradiciju takvih pristupa u političkoj znanosti (Howlett, 1991; Hood, 1983; Vedung, 2010; McDonnel i Norton Grub, 1991). Druga kategorija se odnosi na pristupe usmjerene dubljem razumijevanju pojedinih procesa analiziranih u sklopu ove studije. Neki od kandidata za takav tip studija su daljnji razvoj HKO-a te njegov utjecaj politiku srednjeg strukovnog obrazovanja, budućnost pilot programa dualnog obrazovanja, učinak škola koje su „primjeri

dobre prakse“ na ukupni razvoj sustava te dinamike „obrazovne“ te „gospodarske“ koalicije u zakonodavnim procesima koji nisu neposredno vezani uz problematiku strukovnog obrazovanja. Treća skupina istraživanja se može nadovezivati na neke konkretne dvojbe na koje ova studija nije ponudila valjane odgovore. Kakva će biti uloga ministarstva za rad u budućem razvoju politike SO-a te kojoj će se koaliciji pridružiti? Kakva je bila točno uloga socijalističkog nasljeđa na razvoj politike SO-a u Hrvatskoj, posebice u tranzicijskom razdoblju? Ta pitanja uz dodatnu dobru razradu mogu biti okosnica relevantnih budućih istraživanja.

Četvrto, metodologija te nalazi ove studije mogu doprinijeti razvoju komparativnog istraživačkog programa, koji bi vjerojatno bio posebno primjenjiv u kontekstu država bivše Jugoslavije s kojim Hrvatska dijeli dobar dio institucionalnog nasljeđa. Je li djelovanje aktera politike SO-a i u tim državama moguće razumijevati kroz djelovanje dviju (ili više) kompetitivnih koalicija? Kakav je njihov sastav te kako izgledaju njihove međusobne interakcije? U kojoj mjeri je struktura sustava SSO-a u tim državama i dalje definirana prijelomnom točkom početka 90-ih ili je i kasnije došlo do značajnih promjena institucionalnog ustroja? Što su ključni faktori tih promjena te na koji način ih se može razumjeti u odnosu na hrvatski slučaj? Kakvi su učinci primjene kvalifikacijskog okvira na institucionalni ustroj, ali i na dinamike među akterima? Ova i još brojna druga istraživačka pitanja mogu predstavljati okosnicu takvog istraživačkog programa.

Konačno, za razliku od ovih znanstveno orijentiranih istraživanja „o politici SO-a“, moguće je nalaze ove disertacije koristiti i za dizajn primijenjenih istraživanja „za politiku SO-a“ s jasnim ciljem unaprjeđenja njezinog institucionalnog ustroja te ishoda na invididualnoj, ekonomskoj te društvenoj razini. Takva istraživanja bi se primjerice mogla usmjeriti na mogućnost osmišljavanja zajedničkih ciljeva između aktera za koje su nalazi ove studije utvrdili da pripadaju „obrazovnoj“ ili „gospodarskoj“ koaliciji. Proces bi se možda mogao podijeliti u dvije faze, na način da se pozornost prvo usmjeri na pronalaženja zajedničkih pozicija između aktera koji pripadaju istim „kampovima“, ali su se našli na suprotnim stranama koalicijske podjele (ministarstva zadužena za obrazovanje i obrt, industrijski i obrazovni sindikati, djelomično i HGK te HOK); dok bi se u drugoj fazi mogla ispitati relevantna pitanja oko kojih postoji potencijal za konstruktivnu suradnju između svih, ili makar većine aktera iz obje koalicije. U sljedećem koraku bi se mogli preliminarno analizirati organizacijski kapaciteti za promjene oko kojih postoji visok stupanj konsenzusa, nakon čega bi moglo slijediti moguće pilotiranje reformi. Pragmatičnije, moguće se odmah usmjeriti na

neke konkretne mogućnosti unaprjeđenja sustava poput primjerice uključivanja pojedinih elemenata vezanih uz izvedbu strukovnih programa u procese kolektivnog pregovaranja u sektorima graditeljstva i turzima koji su detektirani kao najizgledniji za takav tip iskoraka. Načelno govoreći mogućnosti za provedbu ovakvih primijenjenih studija su nebrojene te uvjetovane isključivo istraživačkim resursima, kreativnošću istraživača te interesom ključnih aktera. Nalazi ove disertacije, ali i dosadašnji ishodi politike SO-a jasno ukazuju da su nove ideje i pristupi nasušno potrebni, a ovakva primijenjena istraživanja bi mogla biti od velike pomoći u njihovom formuliranju.

POPIS LITERATURE

Anderson, K. M. i Oude Nijhuis, D. (2012). The Long Road to Collective Skill Formation in the Netherlands, u: Busemeyer, M. R. i Trampusch, C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation.* Oxford University Press. Oxford: 101–125.

ASO - 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. Zagreb.

AVETAE - Agency for Vocational Education and Training and Adult Education (2020). *International mobility in apprenticeships: focus on long-term mobility: Croatia*. Cedefop ReferNet thematic perspectives series. http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/international_mobility_apprenticeship_Croatia_Cedefop_ReferNet.pdf (24.7.2021.)

Baćević, J. (2016). Education, conflict and class reproduction in socialist Yugoslavia, u: Archer, R., Stubbs. P. i Duda, I. (ur.), *Social inequalities and discontent in Yugoslav socialism*. Taylor&Francis Ltd. Oxford: Pogl. 5.

Bagić, D. (2007). Društveni rascjepi i stranačke preferencije na izborima za Hrvatski sabor 2003. godine. *Politička misao,* XLIV (4): 93-115.

Bagić, D. (2010). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj*. TIM Press. Zagreb.

Bagić, D. (2013). Neproduktivna ravnoteža moći: zašto nema kompromisa „socijalnih partnera“ u Hrvatskoj i zašto je malo vjerojatno da će ga uskoro biti, u: Pološki Vokić, N. i Obadić A. (ur.), *Zbornik radova okrugloga stola „Uloga sindikata u suvremenome društvu“*. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb: 15-35.

Bagić, D. (2019). Croatia: stability amidst heterogeneous collective bargaining patterns, u: Müller, T., Vandaele, K. i Waddington, J. (ur.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume I, II, III and IV.* European Trade Union Federation. Brussels: 93-108. https://www.etui.org/sites/default/files/CB1-Chapitre%2B5.pdf (13.1.2021.)

Baketa, N. (2016). *Comparative analysis of the higher education policy changes at the public universities in Croatia from 2001 until 2013.* (Doktorska disertacija). Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti. Zagreb. https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:271606 (5.10.2021.)

Baketa, N. (2019). Promjena politike osiguravanja kvalitete na javnim sveučilištima u Hrvatskoj u period od 2001. do 2013. godine. *Politička misao*, 56 (1): 39-74. DOI: 10.20901/pm.56.1.02

Baranović, B. (1994). Promjene obrazovnog diskursa u postsocijalističkoj Hrvatskoj. *Revija za sociologiju*, 25 (3-4): 201-211. https://hrcak.srce.hr/154850 (19.4.2021.)

Bartlett, W., Cino Pagliarello, M., Gordon, C. i Milio, S. (2014). *South Eastern Europe, Israel and Turkey. Trends, perspectives and challenges in strengthening vocational education for social inclusion and social cohesion*. Publications Office of the European Union. Luxemburg. https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/south-eastern-europe-israel-and-turkey-trends-perspectives (10.6.2022.)

Beach, D. i Brun Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. The University of Michigan Press. Michigan.

Bejaković, P. (2018). *Peer Country Comments Paper – Croatia. Social partnership in Croatia: the bumpy road from formal organisation to efficient collaboration*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Brussels. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1047&newsId=9204&furtherNews=yes (24.7.2021.)

Benelhocine, C. 2012. *The European Social Charter*. Council of Europe Publishing. Strasbourg.

BMA (2012). *Apprenticeship: Dual Vocational Education and Training in Austria. Modern Training with a Future*. Federal Ministry of Economy, Family and Youth. Wein.

Boas, T.C. (2007). Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence. *Journal of Theoretical Politics*, 19 (1): 33–54. https://doi.org/10.1177/0951629807071016 (19.4.2021.)

Bohle, D. i Greskovits, B. (2012). *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Cornell University Press. Ithaca i London.

Bonacci, D. (2011). *MZOŠ: priručnik za vođenje*. www.bib.irb.hr/566903 (22.7.2021.)

Brockmann, M., Clarke, L. i Winch, C. (2008). Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training (VET)-the English, German and Dutch cases. *Oxford Review of Education*, 34 (5): 547-567.

Buković, Nikola. (2016). Perspektiva ključnih dionika o provedbi građanskog odgoja i obrazovanja: kvalitativna analiza, u: Pažur, M. (ur.), *Rekonstrukcija građanskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj: koncept, institucije i prakse*. Mreža mladih Hrvatske. Zagreb: 58–76.

Buković, N. (2018): Analiza mogućnosti transfera politike iz austrijskog u hrvatski sustav razvoja vještina. *Suvremene teme, 9* (1): 97-118. https://hrcak.srce.hr/203851 (22.7.2021.)

Buković, N. (2019): Razvoj institucionalnog ustroja hrvatske politike strukovnog obrazovanja. *Političke perspektive,* 9 (2): 99-122.

Buković, N. (2021a). Institucionalni ustroj i formulacija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: preliminarna analiza. *Suvremene teme*, 12(1), 101-126. https://doi.org/10.46917/st.12.1.6

Buković, N. (2021b). Institucionalni ustroj i formulacija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: akteri, strategije i „promjena koja ništa ne mijenja“. *Politička misao*, 58 (3): 208-242.

Buković, N. i Matković, T. (2018). *Cedefop opinion survey on vocational education and training in Europe: Croatia*. Cedefop ReferNet thematic perspectives series. http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2018/opinion_survey_VET_Croatia_Cedefop_ReferNet.pdf (3.3.2020.)

Busemeyer R.M. i Trampusch C. (2012). The Comparative Political Economy of Collective Skill Formation, u: Busemeyer R.M. i Trampusch C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press. Oxford: 3-40.

Butković, H. (2017). Innovative practices of Croatian trade unions: is there sufficient ground for optimism?, u: Bernaciak, M. i Kahancová, M. (ur.), *Innovative union practices in Central-Eastern Europe.* ETUI aisbl. Brussels: 39-55.

Butković, H., Samardžija, V. i Tišma, S. (2012). *Učinci gospodarske krize na industrijske odnose*. Institut za međunarodne odnose. Zagreb.

Butković, H., Samardžija, V., Tišma, S. i Fundak, M. (2014). Industrial relations and social dialogue in the period of crisis: a comparative perspective. *Public and Municipal Finance*, 3 (2): 7-18.

Cap4App: *Capacity for Apprenticeship*. www.dualnoobrazovanje.hr (22.7.2021.)

Cedefop (2019). *Apprenticeship review: Croatia. Improving apprenticeships through stronger support and care*. Publications Office of the European Union. Thematic country reviews. Luxembourg. http://data.europa.eu/doi/10.2801/97707 (22.7.2021.)

Cedefop (2022). IVET students as % of all upper secondary students. https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/key-indicators-on-vet/indicators (10.6.2022.)

Cedefop, Eurofound (2018). *Skills forecast: trends and challenges to 2030.* Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series; No 108. http://data.europa.eu/doi/10.2801/4492 (25.7.2021.)

Cort, P. (2008). The EC Discourse on Vocational Training: How a 'Common Vocational Training Policy' Turned into a Lifelong Learning Strategy. *Vocations and Learning,* [e-journal] 2009 (2): 87–107. doi: 10.1007/s12186-008-9019-9

Council of Europe. (2017). *Croatia and the European Social Charter.* https://rm.coe.int/pdf/1680492883 (18.7.2021.)

Crnković-Pozaić, S. (2009). *Transition from school to work: internships and first entry to the labour market in Croatia, Working document.* European Training Foundation. Torino. www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/C12578310056925BC125766600572DC8/$file/NOTE7XJLM2.pdf (18.7.2021.)

Čular, G. (2004). Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia. *Politička misao*, 41 (5): 28-51.

Ćelap, K. i Nikić Čakar, D. (2017). Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih članova u procesu stvaranja stranačkih politika. *Politička misao,* 54 (3): 80-107.

Dolenec, D. (2009). Demokratizacija stranačkog sustava u Hrvatskoj: ponuda i potražnja javnih politika, u: Petak, Z. (ur.), *Stranke i javne politike: Izbori u Hrvatskoj 2007.* Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 27-57.

Dolenec, D. (2012). The Absent Socioeconomic Cleavage in Croatia: a Failure of Representative Democracy? *Politička misao,* 49 (5): 69-88.

Doolan, K., Lukić, N., Buković, N. 2016. The Embodiment of Class in Croatian VET System. *European Journal of Education, Research and Policy,* 51 (3): 345-359.

DZS – Državni zavod za statistiku. (2022). *Srednje škole – kraj školske godine 2020./2021. i početak školske godine 2021./2022*. www.dzs.hr (29.10.2022.)

Elo, S. i Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62 (1): 107–115. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x (25.6.2022.)

EQAVET: https://www.eqavet.eu/ (24.7.2021.)

Ernst&Young Savjetovanje (2021). *Završno izvješće u sklopu Ugovora o provedbi evaluacije (vrednovanja) u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., Grupa 3: Vrednovanje Prioritetne osi 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje"*. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Zagreb. http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/09/Zavr%C5%A1no-izvje%C5%A1%C4%87e_evaluacija_PO3_Obrazovanje-i-cjelo%C5%BEivotno-u%C4%8Denje_2021.pdf (16.10.2021.)

Ertl, H. (2006). European Union policies in education and training: Lisbon agenda as a turning point. *Comparative Education*, 42 (1): 5-27.

European Commission. (2016). *Study on higher Vocational Education and Training in the EU*. Publications Office of the European Union. Luxemburg. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf35147d-0a60-11e7-8a35-01aa75ed71a1 (24.7.2021.)

European Commission/EACEA/Eurydice. (2020). *The Structure of the European Education Systems 2020/21: Schematic Diagrams. Eurydice Facts and Figures*. Publications Office of the European Union. Luxemburg.

Fioretos, F., Falleti, T.G. i Sheingate A. (2013). *Historical Institutionalism in Political Science.* https://noticide.files.wordpress.com/2013/11/tulia-falleti_historical_institutionalism_290513.pdf (19.4.2021.)

Franičević, V. i Matković, T. (2013). Croatia: Public sector adaptation and its impact on working conditions, u: Vaughan-Whitehead, D. (ur.), *Public Sector Shock The Impact of Policy Retrenchment in Europe.* Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK • Northampton, MA, US: 134-173.

Gonon, P. i Maurer, M. (2012). European Policy Actors as Stakeholders in the Development of the Collective Skill System: The Case of Switzerland, u: Busemeyer, M. R. i Trampusch, C. (ur.),

The Political Economy of Collective Skill Formation. Oxford University Press. Oxford: 126–149.

Graf, L., Lassnigg, L. i Powell, Justin J. W. (2012). Austrian Corporatism and Institutional Change in Relationship between Apprenticeship Training and School-Based VET, u: Busemeyer, M. R. i Trampusch, C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press. Oxford: 150–178.

Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje.* NIP „Alinea". Zagreb.

Grdešić, M. (2006). Tranzicija, sindikati i političke elite u Sloveniji i Hrvatskoj. *Politička misao,* XLIII (4): 121–141.

Grdešić, M. (2008). Mapping the Paths of the Yugoslav Model: Labour Strength and Weakness in Slovenia, Croatia and Serbia. *European Journal of Industrial Relations,* 14 (2): 133-151.

Grdešić M. (2015a). Exceptionalism and Its Limits: The Legacy of Self-Management in the Former Yugoslavia, u: Crowley, S./Caraway. T. i Cook. M. (ur.), *Working Through the Past: Labor and Authoritarian Legacies in Comparative Perspective*. Cornell University Press. Ithaca, New York: 103-121.

Grdešić M. (2015b). Workers and Unions after Yugoslavia, u: Štiks, I. i Horvat, S. (ur), *Welcome to the Desert of Post-Socialism: Radical Politics after Yugoslavia*. Verso. London/New York: 65-81.

Greinert, W. D. (2004). European vocational training 'systems' - some thoughts on the theoretical context of their historical development. *European Journal of Vocational Training*, 32 (2): 18-25.

Grgurev, I. i Vukorepa, I. (2015). Uloga sindikata u doba gospodarske krize u Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65 (3-4): 387-408.

Hall, P.A. i Soskice, D. (2001). An Introduction to Varities of Capitalism, u: Hall, P.A. i Soskice, D. (ur.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. Oxford: 21-74.

Henjak, A. (2018). Nose li parlamentarni izbori 2015. i 2016. godine promjenu političkih rascjepa u Hrvatskoj? *Društvena istraživanja : časopis za opća društvena pitanja*, 27 (3): 383-406.

Herceg, I. (2010). *Povezanost kvalitete izobrazbe za obrtnička zanimanja i zapošljivosti (No. 70669)*. https://www.hok.hr/sites/default/files/page-docs/2019 06/Zavrsno_izvjesce_ETF_70669.pdf (18.7.2021.)

Hood, C.C. (1983). *The Tools of Government*. The Macmillan Press. London i Basingstoke.

Howlett, M. (1991.) Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19 (2): 1-21. https://www.researchgate.net/publication/307638315 (18.7.2021.)

Hsieh, H.-F. i Shannon, S.E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research***,** 15 (9): 1277-1288. http://qhr.sagepub.com/content/15/9/1277 (25.6.2022.)

John, P. (2003). Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? *The Policy Studies Journal*, 33 (4): 481-498. https://doi.org/10.1111/1541-0072.00039 (10.6.2022.)

Jurlina Alibegović, D. (2013). Less is More: Decentralization in Croatia and Its Impact on Regional Development, u: Bartlett, W., Maleković, S. i Monastiriotis, V. (ur.), *Decentralization and Local Development in South East Europe*. Palgrave Macmillan. New York: 51-66.

Kekez, A. (2018). Public service reforms and clientelism: explaining variation of service delivery modes in Croatian social policy. *Policy and Society*, DOI: 10.1080/14494035.2018.1436505

Kekez Koštro, A. (2018). *Influence of institutions and actors on the reform of implementation management: a comparative analysis of social services in Croatia* (Doktorska disertacija). Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti. Zagreb. https://www.fpzg.unizg.hr/_download/repository/PhD_Anka_Kekez_Kostro_final.pdf (5.10.2021.)

Klepač Pogrmilović, B. (2010). Europeanization of Croatian Political Parties. *Politička misao*, 47 (5): 96-116.

Lekić, M. (2011). Sustav obrazovanja za obrtništvo kao jamac opstanka i rasta ove gospodarske grane. *Učenje za poduzetništvo*, 1 (1): 335-346.

Matković, T. (2011). *Obrasci tranzicije iz obrazovnog sustava u svijet rada u Hrvatskoj* (Doktorska disertacija). Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet/Studij socijalnog rada. Zagreb. https://bib.irb.hr/datoteka/513185.disertacija_matkovic.pdf (18.7.2021.)

Matković, T. i Buković, N. (2022). Croatia: Impact of Europeanization on Skill Formation, u: Tūtlys, V., Markowitsch, J., Pavlin, S. i Winterton, J. (ur.), *Skill formation in Central and Eastern Europe. A search for Patterns and Directions of Development.* Peter Lang: 265-290.

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. Luxemburg. http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/17E7427BD455393CC1257BC10032C7E5/$file/VET%20x%20social%20inclusion_Croatia.pdf (22.7.2021.)

Matković, T. (2020). Trendovi tržišta rada i javni sektor: Ponuda i potražnja radne snage u desetljetnoj perspektivi, u: Kroflin, M. (ur.), *Projekcije podudarnosti dostupne radne snage i potreba tržišta rada do 2030. godine. Izazovi demografskih promjena i četvrte industrijske revolucije*. Matica hrvatskih sindikata. Zagreb: 12-39.

Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution*. http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/39517 (25.6.2022.)

McDonnel, L.M. i Grubb, W.N. (1991). *Education and Training for Work: The Policy Instruments and the Institutions*. National Centre for Research in Vocational Education, University of California. Berkeley. https://www.rand.org/pubs/reports/R4026.html (18.7.2021.)

Meng, C., Wessling, K., Mühleck, K., i Unger, M. (2020). *Eurograduate pilot survey: Design and implementation of a pilot European graduate survey*. Publications Office of the European Union. Luxemburg.

Miles, M.B. i Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook.* Sage. London.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja. (2021). *Model hrvatskoga dualnog obrazovanja.* https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/srednjoskolski-odgoj-i-obrazovanje/reforma-strukovnog-obrazovanja/model-hrvatskoga-dualnog-obrazovanja/988 (19.4.2021.)

MiP 2030. – Socijalni dijalog i suvremeni industrijski odnosi – jučer, danas, sutra – mogućnosti i perspektive. (2020). *Socijalni dijalog i industrijski odnosi 2030 – istraživanje o budućnosti socijalnog dijaloga u Hrvatskoj - istraživački izvještaj*. Novi sindikat. Zagreb. (neobjavljena studija)

Mršić, A. (2018). *Procesi definiranja problema i prioriteta u stvaranju inovacijske politike u Hrvatskoj iz perspektive diskurzivnog institucionalizma* (Doktorska disertacija). Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti. Repozitorij Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. http://fpzg.hr/_download/repository/Doktorski_rad_Antonija_Mrsic.pdf (5.10.2021.)

Munta, M. (2020). *The Influence of the European Semester on Employment Policies in Central and Eastern Europe: Mechanisms, Conditions and Policy Change* (Doktorska disertacija). Central European University, School of Public Policy. Budimpešta.

Nelson, M. (2012). Continued Collectivism: The Role of Self-Management and the Social Democratic Party in Danish Vocational Education and Training", u: Busemeyer, M. R. i Trampusch, C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press. Oxford: 179–202.

Novak, M. i Petek, A. (2015). Mentalno zdravlje kao politički problem u Hrvatskoj. *Ljetopis socijalnog rada 2015.*, 22 (2): 191-221.

Perin, V. (2013). Strukovno obrazovanje i tržište rada: koncept fleksisigurnosti. *Život i škol*a, 30 (2): 147-155.

Pierson, P. i Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, u: Katznelson, I. Milner, Helen V. (ur.), *Political Science: State of the Discipline*. W.W. Norton & Company i American Political Science Association. New York i Washington D.C.: 693-721.

Petek, A. (2018). The layring of disability policy. The case of Croatia. *Teorija in praksa,* 55 (1/2018): 161-179.

Peters, G. B. (2007). *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam.* Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu. Zagreb.

Polany, K. (1944). *The Great Transformation. The Origins of Our Time.* Beacon Press. Boston.

Potočnjak, Ž. (2016). Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca u Hrvatskoj. *Delavci in Delodajalci,* XVI(1): 83-111.

Powell, J.W., Bernhard, N. i 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.

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

Račić, D., Babić, Z. i Podrug, N. (2005). Segmentation of the Labour Market And The Employee Rights in Croatia. *Revija za socijalnu politiku,* 12 (1): 45-65.

Račić, D. (2013). *Hard work and soft rights: Croatian workers in the European Union*. https://bib.irb.hr/datoteka/880354.hw-hw_labour_D._Racic.pdf (24.7.2021.)

Radaelli, C., Dente B. i Dossi, S. (2012). Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy. *European Political Science,* 11: 537-550.

Radin, D. i Shoup, P. (2014). Party Instability, Institutional Incentive and Corruption in Emerging Democracies. *Croatian Comparative Public Administration,* 14 (2): 401-425.

Rauner, F. (2006). Berufliche Bildung—die europäische Perspektive, U: Grollmann P., Spöttl, G. i Rauner F. (ur.), *Europäisierung Beruflicher Bildung— eine Gestaltungsaufgabe*. Lit Verlag. Hamburg: 127–153.

Samardžija, V. i Vuletić, D. (2008): The challenges for Croatia in European social dialogue. *Croatian International Relations Review*, 14 (52-53): 83-94.

Samardžija, V., Butković, H. i Skazalić, I. (2017): *Industrijski odnosi u Hrvatskoj i učinci digitalizacije na tržište rada*. Institut za međunarodne odnose. Zagreb.

Scharpf, F.W. (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33 (6-7): 762-790. https://doi.org/10.1177/001041400003300604 (19.4.2021.)

Schmidt, V.A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth "new institutionalism". *European Political Science Review*, 2 (1): 1-25. https://doi.org/10.1017/S175577390999021X (10.6.2022.)

SEECL. (2017). *Strengthening the Capacities of the Chambers and Partners to Help SMEs to Engage in Apprenticeship.* https://www.hgk.hr/documents/seecel-reportfinalreviewed58e5fad85b0fe.pdf (22.7.2021.)

Spencer, L., Ritchie, J. i O'Connor, W. (2005). Analysis: Practices, Principles and Processes, u: Ritchie, J. i Lewis, J. (ur.), *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*. Sage Publications. London-Thousand Oaks-New Dehli: 199-218.

Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism?, u: Della Porta, D. i Keating, M. (ur.), *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge University Press. Cambridge: 150-178.

Streeck, W. (1999). Beneficial Constraints: On the Economic Limits of Rational Voluntarism, u: Rogers Hollingsworth, J. i Boyer, R. (ur.), *Contemporary Capitalism. The Embbedeness of Institutions.* Cambridge University Press. Cambridge: 197-219.

Šabić, J. (2019). Populacijska perspektiva — Visokoškolski odabiri hrvatskih srednjoškolaca u razdoblju od 2010. do 2017. godine', u: Ristić Dedić, Z. i Jokić, B. (ur.), *Što nakon srednje? Želje, planovi i stavovi hrvatskih srednjoškolaca*. Agencija za znanost i visoko obrazovanje. Zagreb, 136-185.

Thatcher, M. i Coen, D. (2008). Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis. *West European Politics*, 31 (4): 806–836. https://doi.org/10.1080/01402380801906114 (19.4.2021.)

Thelen, K. (2008). *Skill Formation and Training*, u: Jones, G. i Zeitlin, J. (ur.), *The Oxford Handbook of Business History.* Oxford University Press. Oxford: 558-580.

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

Thelen, K. i Busemeyer, M. R. (2012). Institutional Change in German Vocational Training. From Collectivism toward Segmentalism, u: Busemeyer, M. R. i Trampusch, C. (ur.), *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Oxford University Press. Oxford: 68–100.

Tūtlys, V., Winterton, J., Markowitsch, J. i Pavlin, S. (2022). Skill formation in the post-communist CEE countries, u: Tūtlys, V., Markowitsch, J., Pavlin, S. i Winterton, J. (ur.), *Skill formation in Central and Eastern Europe. A search for Patterns and Directions of Development.* Peter Lang: 27-63.

Van der Heijden, J. (2011). Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept. *Politics: 2011.*, 31 (2): 9-18. https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x (19.4.2021.)

Vedung, E. (2010). Policy Instruments: Typologies and Theories, u: Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R.C. i Vedung, E. (ur.), *Carrots, Sticks&Sermons: Policy Instruments&Their Evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick (U.S.A.) i London (U.K.): 21-58.

Vranković, B., Reberšak , M. i Muraja, J. (2009). Improvement of School Quality Through Key Objectives, *Proceedings of the 8th WSEAS International Conference on EDUCATION and*

EDUCATIONAL TECHNOLOGY. Geneva. http://dokumenti.ncvvo.hr/Konferencije/Kongres/EDU-15.pdf (22.7.2021.)

Yin, R. 2003. *Case Study Research. Design and Methods. Third Edition.* Sage Publications. Thousand Oaks California.

Žiljak. T. (2013). Dvije faze obrazovne politike u Hrvatskoj nakon 1990., *Andragoški glasnik*, 17 (1): 7-24.

Žiljak T. i Molnar T. (2015). Croatian Education Policy in the EU Context, U: Lajh, D. i Petak, Z. (ur.), *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*. Faculty of Social Sciences. Ljubljana, 279-297.

Javni dokumenti

Pravilnik o uvjetima i načinima nastavka obrazovanja za višu razinu kvalifikacije (*Narodne novine, br. 8/2016*)

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

Vlada Republike Hrvatske. (2016). Program razvoja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja 2016–2020. https://www.asoo.hr/UserDocsImages/Program%20SOO_HR.pdf

Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa. (2008). *Strategija razvoja sustava strukovnog obrazovanja 2008.-2013.* https://www.iusinfo.hr/korisni-dokumenti/DDHR20080701N102 (24.7.2021.)

Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru

– Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (*Narodne novine, br. 22/2013*)

– Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (*Narodne novine, br. 64/2018*)

– Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (*Narodne novine, br. 20/2021*)

Zakon o obrtu

– Zakon o obrtu (*Narodne novine, br. 77/1993*)

– Zakon izmjenama i dopunama Zakona o obrtu (*Narodne novine, br. 90/1996; 64/2001; 68/2007*)

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

Zakon izmjenama i dopunama Zakona o obrtu (*Narodne novine, br. 127/2019*)

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi

– Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (*Narodne novine, br. 87/2008*)

– Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi (*Narodne novine, br. 86/2009; 92/2010; 90/2011; 16/2012; 86/2012; 94/2013; 152/2014; 7/2017; 68/2018*)

Zakon o srednjem školstvu

– Zakon o srednjem školstvu (*Narodne novine, br. 19/1992*)

– Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjem školstvu (*Narodne novine, br. 27/1993; 50/1995; 59/2001; 81/2005*)

– Zakon o dopunama Zakona o srednjem školstvu (*Narodne novine, br. 114/2001*)

Zakon o strukovnom obrazovanju

– Zakon o strukovnom obrazovanju (*Narodne novine, br. 30/2009*)

– Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o strukovnom obrazovanju (*Narodne novine, br. 25/2018*)

Zakon o usmjerenom obrazovanju (pročišćeni tekst; *Narodne novine, br. 11/1991*)

PRILOG 1: Popis kodova s definicijama i frekvencijama njihova korištenja (faza 1 – analiza *policy* dokumenata)

1. Kontrola [4]

Definicija: Kod se odnosi na javne ovlasti pojedinih aktera (državna/ nedržavna tijela) da kontroliraju ključne provedbene aspekte strukovnog obrazovanja.

1.1. Stvaranje, standardizacija, certifikacija [106]

Definicija: Subkod koji se odnosi na široko shvaćene ovlasti pojedinih aktera (državnih/nedržavnih) u pogledu stvaranja, osiguranja ujednačenosti (standardizacije), te dodjele potvrda (certifikata) vezano uz programe u području srednjeg strukovnog obrazovanja.

1.2. Kontrola izvedbe (izvan škole) [37]

Definicija: Subkod koji se odnosi nad ovlast kontrole izvedbe programa, naročito (ali ne isključivo) elemenata koji se odvijaju izvan škole (s obzirom na to da je školski dio izvedbe u pravilu u nadležnosti državnih ministarstava i agencija/izuzetak period samoupravljanja; međutim, u pravilu kodirani i svi elementi koji se odnose na srednje školstvo općenito).

1.3. Stupanj nadzora (mogućnost lokalne prilagodbe) [19]

Definicija: Subkod koji se odnosi na razinu u kojoj direktni provoditelji (škole, druge javne institucije, poslodavci) imaju ovlast odstupanja/prilagodbe nacionalnih programa/kurikuluma.

2. Izvoditelji obrazovanja/obuke [2]

Definicija: Kod koji se odnosi na mjesta izvedbe strukovnih programa.

2.1.Firme (uključujući obrte) [23]

Definicija: Firme kao izvoditelji dijela programa strukovnog obrazovanja. Uključuje i obrte.

2.2. Škole [27]

Definicija: Škole kao izvoditelji programa strukovnog obrazovanja.

2.3. Druge organizacije [14]

Definicija: Ostale organizacije (javne ili privatne) ovlaštene izvoditi dio programa strukovnog obrazovanja.

3. Financiranje izvedbe [1]

Definicija: Odnosi se na izvore financiranja na koje se oslanjaju programi strukovnog obrazovanja.

3.1. Središnja država [11]

Definicija: Subkod koji se odnosi na financiranje izvedbe programa strukovnog obrazovanja od strane ministarstava ili agencija središnje države.

3.2. Županije [6]

Definicija: Subkod koji se odnosi na županijsko financiranje izvedbe programa strukovnog obrazovanja.

3.3. Firme [7]

Definicija: Subkod koji se odnosi na financiranje izvedbe programa strukovnog obrazovanja od strane poslodavaca, bilo kroz direktne uplate polazniku, bilo kroz osiguravanje infrastrukturnih preduvjeta, financiranje rada mentora i slično.

3.4. Učenici/polaznici [6]

Definicija: Subkod koji se odnosi na situacije u kojima dio ili cjelinu izvedbe programa strukovnog obrazovanja moraju financirati učenici, odnosno njihove obitelji.

4. Odnos strukovnog i općeg obrazovanja [0]

Definicija: Kod koji se općenito odnosi na razlike u statusu i atraktivnosti programa općeg i strukovnog obrazovanja među općom populacijom, nastavnicima (stručnim osobljem), te učenicima. U pravilu se tiče institucionalnog okvira i pojedinih mjera koje doprinose stvaranju takvih razlika.

4.1. Pritup strukovnom vs općem [8]

Definicija: Subkod koji se odnosi na kompetitivnost upisa strukovnih u odnosu na općeobrazovne programe.

4.2. Horizontalna prohodnost [12]

Definicija: Subkod koji se odnosi na mogućnosti/aranžmane prelaska/ prebacivanja iz pojedinog programa strukovnog obrazovanja u druge strukovne ili opće programe na istoj razini obrazovanja.

4.3. Vertikalna prohodnost [16]

Definicija: Subkod koji se odnosi na mogućnosti učenika koji završavaju strukovne programe da nastave obrazovanje na tercijarnoj razini.

5. Koordinacija [43]

Definicija: Odnosi se na sve mehanizme koji za cilj imaju osigurati/ olakšati usklađeno djelovanje aktera strukovnog obrazovanja.

PRILOG 2: Baze podataka i kriteriji pretraživanja korišteni u analizi literature (faza 2)

Pretraživane sljedeće baze: Portal hrvatskih znanstvenih i stručnih časopisa Hrčak i Hrvatska znanstvena bibliografija CROSBI.
Period pretraživanja: veljača – ožujak 2019.
Tekstovi pretraživani po ključnim izrazima koji su predstavljeni po niže navedenim kategorijama; izdvajani temeljem sadržaja sažetaka te nakon toga detaljnije analizirani. U slučaju da su nakon detaljnijeg čitanja ocijenjeni relevantnima, dodijeljeni su jednoj od (pot)kategorija. U slučaju da se sadržaj odnosio na više od jedne kategorije, tekst je primano vezan uz „dominantnu" kategoriju.
Sadržaj svake kategorije je na koncu vrednovan u odnosu na početne istraživačke pretpostavke odobrene u Nacrtu doktorske disertacije. Također, analiza literature je osnova za identifikaciju relevantnih sugovornika za intervjue kojima se zaključuje druga faza istraživanja.
Nalazi su podijeljeni u dvije široke kategorije: kontekst i akteri.

Kontekst

Ključni izrazi:

-obrazovna reforma – tranzicija;
-usmjereno obrazovanje;
-obrazovna reforma – post-komunističko.

Svi izrazi su korišteni za pretragu i u svojim engleskim inačicama.
Baze koje su pretraživane: Hrčak i CROSBI.

Akteri

Ključni izrazi na hrvatskom:

-industrijski odnosi;
-socijalni dijalog
-ministarstvo;
-agencija obrazovanje
-županija;
-politička stranka;

-sindikat;

-poslodavci/poslodavaca;

-komora;

-strukovno obrazovanje.

Ključni izrazi na engleskom:

-Political party;

-Employers' association

-Chamber of economy; chamber of commerce; chamber of trades

-Trade union

-Ministry of education; of crafts; of labor

-Agency education

-County Croatia education

-Social dialogue

-Industrial relations Croatia

-Vocational education.

Pretraživane baze: Hrčak i CROSBI.

PRILOG 3: Popis kodova s definicijama i frekvencijama njihova korištenja (faza 2 – intervjui s istraživačima)

Akteri središnje države [52]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na obilježja aktera središnje države koja mogu biti relevantna za upravljanje u području politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Napomena: kodirani iskazi vezani uz sva ministarstva i agencije koje su sudionici spominjali, neovisno o stvarnim nadležnostima.

Županije [9]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na obilježja županija koja mogu biti relevantna za upravljanje u području politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

Političke stranke [25]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na obilježja političkih stranka koja mogu biti relevantna za upravljanje u području politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

Organizacije poslodavaca [25]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na obilježja udruženja poslodavaca (HUP, HOK, HGK) koja mogu biti relevantna za upravljanje u području politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

Sindikati [24]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na obilježja sindikata koja mogu biti relevantna za upravljanje u području politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

IP1: Institucionalna jezgra - kontrola [12]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na sve elemente u kojima su sugovornici pojedine sadržaje politike srednjeg strukovnog obrazovanja ocjenjivali prioritetnim s aspekta institucionalnog ustroja i objašnjavali kako se akteri središnje države prema njima odnose.

IP2: Inkrementalne promjene bez utjecaja na IJ [4]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na sve elemente koji su se ticali postepenih ustupaka aktera središnje države drugim akterima u procesima formuliranja politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

IP3: Utjecaj decentralizacije na upravljanje SSO [11]

Definicija koda: Kod primijenjen na sve elemente koji su se odnosili na decentralizaciju upravljanja u području srednjeg strukovnog obrazovanja (obuhvat, funkcioniranje/vrednovanje i sl.).

IP4: Ostali akteri - odnosi, kapaciteti [18]

Definicija koda: Kod koji se odnosio na sve elemente u kojima se razmatraju kapaciteti aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja koji ne pripadaju središnjoj državi da koordinirano djeluju te predlažu alternativna rješenja. Napomena: ovaj kod je naknadno proširen i na odnose ne-državnih aktera u srodnim javnim politikama.

IP5: Utjecaj paradigmi obrazovne politike [24]

Definicija koda: Kod je primijenjen na sve elemente kojima se opisuje utjecaj dviju dominantnih paradigmi obrazovne politike ("nacionalistička" i "europeizacijska") na ishode politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Napomena: ovim kodom su obuhvaćani i segmenti vezani uz finciranje iz pretpristupnih te strukturnih i kohezijskih fondova s obzirom da se radi o instrumentima obrazovne politike Europske unije.

IP6: Utjecaj percepcije javnopolitičkog nasljeđa [23]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na sve one elemente koji se odnose na ishode ranijih javnopolitičkih odluka koji mogu utjecati na djelovanje aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja. Napomena: ovaj kod je primijenjen i na elemente koji se odnose na prethodne ishode relevantnih srodnih javnih politika, ne samo politike srednjeg strukovnog obrazovanja.

Kljucni citati [23]

Definicija koda: Kod koji je primijenjen na iskaze koji najefektivnije potkrepljuju pojedine ključne nalaze.

PRILOG 4: Popis kodova s definicijama i frekvencijama njihova korištenja (faza 3 – intervjui sa stručnjacima koji su sudjelovali u procesima formulacije)

Opis relevantnih procesa [0]

Definicija: Kodovi unutar ove skupine su se primjenjivali na opise relevantnih epizoda donošenja zakona (i/ili njihovih izmjena i dopuna), programsko-strateških dokumenata te funkcioniranje pojedinih međusektorskih tijela relevantnih za formulaciju politike srednjeg strukovnog obrazovanja. U ovu kategoriju su uključeni i sadržaji koji se odnose na pilot program dualnog obrazovanja te cjelovitu kurikularnu reformu koji je naknadno dodani temeljem učestalih iskaza sudionika.

Strategija razvoja strukovnog obrazovanja 2008. – 2013. [1]

Uloga GSVa [2]

Kurikularna reforma [2]

Pilot program dualnog obrazovanja [20]

Funkcioniranje Vijeća za strukovno obrazovanje [12]

Izmjene i dopune Zakona o obrtu 2019. [13]

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

Zakon o obrtu 2013. [20]

Zakon o HKO-u 2013. [26]

Zakon o strukovnom obrazovanju 2009. [29]

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

IP1: Institucionalna jezgra - kontrola [79]

Definicija: Kod koji je primijenjen na sve sadržaje koji su se odnosili (afrimativno ili negativno) spram nastojanja aktera središnje države da u relevantnim epizodama izrade zakona/njihovih izmjena i dopuna zadrže kontrolu nad sadržajem programe, standardima provedbe te raspodjelom sredstava u sustavu.

ASOO, ocjene rada [22]

Definicija: Potkod koji se odnosi specifično na djelovanje Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, uslijed relevantnosti, ali i specifičnosti uloge tog aktera središnje države.

Odnosi među akterima središnje države [38]

Definicija: Potkod koji se primjenjivao na elemente koji su opisivali dinamike i odnose između aktera središnje države.

IP2: Inkrementalne promjene bez utjecaja na IJ [2]

Definicija: Kod koji je primijenjen na sve elemente koji su se ticali postepenih ustupaka aktera središnje države drugim akterima u relevantnim epizodama izrade zakona/njihovih izmjena i dopuna te naročito njihovom odnosu spram kontrole nad sadržajem programa, standardima provedbe te raspodjelom sredstava (institucionalnom jezgrom sustava).

IP3: Utjecaj decentralizacije na upravljanje SSO [34]

Definicija: Kod primijenjen na sve elemente koji su se odnosili na ulogu županija u u relevantnim epizodama izrade zakona/njihovih izmjena i dopuna.

IP4: Ostali akteri - odnosi, kapaciteti [79]

Definicija: Kod koji se odnosio na sve elemente u kojima se razmatra djelovanje aktera politike srednjeg strukovnog obrazovanja koji ne pripadaju središnjoj državi u relevantnim epizodama izrade zakona/njihovih izmjena i dopuna; s naročitim naglaskom na njihove međusobne odnose te koordinaciju djelovanja.

Stranke [12]

Definicija: Potkod koji se odnosi na djelovanje političkih stranaka u području srednjeg strukovnog obrazovanja; uveden iz razloga što djelovanje stranaka potpada pod IP4, no podaci o njihovu djelovanju su prikupljani kroz drugi set pitanja u odnosu na ona koja se tiču ostalih ne-državnih aktera.

IP5: Utjecaj paradigmi obrazovne politike [49]

Definicija: Kod je primijenjen na sve elemente kojima se opisuje utjecaj dviju dominantnih paradigmi obrazovne politike ("nacionalistička" i "europeizacijska") u relevantnim epizodama izrade zakona/njihovih izmjena i dopuna. Napomena: ovim kodom su obuhvaćani i segmenti vezani uz finciranje iz pretpristupnih te strukturnih i kohezijskih fondova s obzirom da se radi o instrumentima obrazovne politike Europske unije.

IP6: Utjecaj percepcije javnopolitičkog nasljeđa [25]

Definicija: Kod koji je primijenjen na sve one elemente koji se odnose na ishode ranijih javnopolitičkih odluka u relevantnim epizodama izrade zakona/njihovih izmjena i dopuna.

Napomena: ovaj kod je primijenjen i na elemente koji se odnose na javnopolitičke odluke koje općenito utječu na/uvjetuju razvoj politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj.

Citati [0]

Definicija: Skupina kodova koji su primijenjivani na iskaze koji najefektivnije potkrepljuju pojedine ključne nalaze, bilo da su vezani uz pojedine relevantne procese formulacije, bilo uz pojedine istraživačke pretpostavke.

IP6 [1]

IP5 [5]

IP4 [7]

IP3 [8]

IP1 [24]

Dualno obrazovanje [8]

Funkcioniranje Vijeca za VET [4]

Izmjene i dopune Zakona o obrtu 2019. [5]

Izmjene i dopune ZOSO 2018. [3]

ZOB 2013. [7]

Zakon o HKO-u 2013, [4]

ZOSO 2009. [8]

ZOB 1993. i 1996. [2]

ŽIVOTOPIS AUTORA

Nikola Buković je diplomirao politologiju na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu 2008. te je na istoj instituciji 2015. upisao doktorski studij. Trenutno radi u zagovaračkoj nevladinoj organizaciji Gong, gdje se bavi razvojem i provedbom strategije namicanja sredstava, pripremom konkretnih projektnih prijava te podrškom razvoju programa uključivanjem u zagovaračke, analitičke te obrazovne aktivnosti. Prije Gonga Nikola je radio u konzultantskoj firmi MAP Savjetovanja, specijaliziranoj u području društvenog razvoja, s naročitim naglaskom na evaluaciju projekta i programsko-strateških dokumenata. Profesionalno i aktivistički se razvio u Mreži mladih Hrvatske, gdje je u preko 10 godina svog angažmana prošao kompletan put od volontera do koordinatora organizacije (glavnog tajnika).

Nikola iza sebe ima raznoliku znanstvenu i stručnu produkciju vezanu uz različite teme, uključujući:

-strukovno obrazovanje i osposobljavanje;

-zapošljavanje i socijalnu politiku;

-građansko obrazovanje;

-sudjelovanje mladih u procesima donošenja odluka;

-socijalno uključivanje.

Slijedi popis najznačajnijih znanstvenih i stručnih radova.

1) Matković, T. i Buković, N. (2022). Croatia: Impact of Europeanization on Skill Formation, u: Tūtlys, V., Markowitsch, J., Pavlin, S. i Winterton, J. (ur.), *Skill formation in Central and Eastern Europe. A search for Patterns and Directions of Development.* Peter Lang: 265-290.

2) Dobrotić, I., Družić Ljubotina, O., Kletečki Radović, M. i Buković, N. 2021. *Provedba dubinske analize politika, programa, usluga, izvora financiranja te mehanizama usmjerenih suzbijanju siromaštva i socijalne isključenosti djece u Hrvatskoj*. Unicef Croatia. Zagreb. https://www.unicef.org/croatia/media/9946/file/Literature%20Review%20-%20EU%20Child%20Guarantee%20-%20CRO.pdf (3.11.2022.)

3) Buković, N. (2021a). Institucionalni ustroj i formulacija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: akteri, strategije i „promjena koja ništa ne mijenja“. *Politička misao*. 58 (3): 208-242.

4) Buković, N. (2021b). Institucionalni ustroj i formulacija politike srednjeg strukovnog obrazovanja u Hrvatskoj: Preliminarna analiza. *Suvremene teme: Međunarodni časopis za društvene i humanističke znanosti.* 12 (1): 101-126.

5) Buković, N. (2019). Razvoj institucionalne politike strukovnog obrazovanja. *Političke perspektive*, 9 (2): 99-122.

6) Buković, N. i Matković, T. (2018). *Cedefop opinion survey on vocational education and training in Europe Croatia*. Cedefop ReferNet thematic perspectives series. https://www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/cedefop-public-opinion-survey-vocational-education-and-training-europe-croatia (3.11.2022.)

7) Buković, N. (2018). Analiza mogućnosti transfera politike iz austrijskog u hrvatski model razvoja vještina. *Suvremene teme/ Contemporary Issues*, 9 (1): 97-118.

8) Doolan, K., Lukić, N., Buković, N. (2016). The Embodiment of Class in Croatian VET System. *European Journal of Education, Research and Policy,* 51 (3): 345-359.

9) Buković, N. (2016). Perspektiva ključnih dionika o provedbi građanskog odgoja i obrazovanja: kvalitativna analiza. U: Pažur, M. (ur.), *Rekonstrukcija građanskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj: koncept, institucije i prakse*. Zagreb: Mreža mladih Hrvatske: 58-76.

10) 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, Luksemburg.

11) Buković, N. (2012). *Tko se boji velike zločeste krize? Strukturirani dijalog o nezaposlenosti mladih*.Mreža mladih Hrvatske. Zagreb

12) Buković, N. i Bužinkić, E. (2009). *Politika za mlade: hrvatske i europske prakse*. Mreža mladih Hrvatske, Zagreb

13) Buković, Nikola. (2008). Politika za mlade u Hrvatskoj - koncept, kontekst i ograničenja. *Politička misao*, 45(2): 113 – 132.