

# ANDRAGOŠKA SPOZNANJA

*Revija za izobraževanje in učenje odraslih*

Andragogic Perspectives

4  
2017

Globalizacija in evropeizacija izobraževanja odraslih  
Globalisation and europeanisation of adult education

Problematising adult basic and secondary  
education in a globalised world

Vpliv evropeizacije izobraževanja na  
potrženje in poblagovljenje politike in  
prakse izobraževanja odraslih v Sloveniji

Vloga identitetnih kapitalov  
v razvoju aktivne odraslosti  
v globaliziranih družbah

# IMPRÉSUM

**Založnik/Published by:**

Znanstvena založba, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani/Ljubljana University Press, Faculty of Arts, University of Ljubljana

**Za založbo/For the publisher:**

Roman Kuhar, dekan Filozofske fakultete

**Glavna urednika/Editors in Chief:**

Sabina Jelenc Krašovec, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Borut Mikulec, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani

**Odgovorna urednica/Editor:**

Tanja Šulak, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani

**Lektoriranje /Proofread by:**

Julija Klančičar

**Prevajanje/Translated by:**

Monika Kavalir

**Mednarodni uredniški odbor/International Editorial Board:**

Dušana Findeisen, Slovenska univerza za tretje življenjsko obdobje,

Annette Foley, Federation University Australia, Avstralija, Marvin Formosa, Univerza na Malti, Malta,

Barry Golding, Federation University Australia, Avstralija,

Monika Govekar Okoliš, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Marta Gregorčič, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Milena Ivanuš Grmek, Pedagoška fakulteta Univerze v Mariboru,

Peter Jarvis, Univerza v Surreyju, Velika Britanija,

Polona Kelava, Slovenska univerza za tretje življenjsko obdobje,

Tina Kogovšek, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Ana Krajnc, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Sonja Kump, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Nives Ličen, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Malgosia Malec Rawinsky, Uniwersitet Wrocławsky,

Poljska, in University of Stockholm, Švedska,

Mirjana Mavrak, Univerza v Sarajevu, BiH,

Maja Mezgec, Pedagoška fakulteta Univerze na Primorskem v Kopru,

Estera Možina, Andragoški center Slovenije,

Tanja Možina, Andragoški center Slovenije,

Vesna Podgornik, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Marko Radovan, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,

Bernhard Schmidt-Hertha, Univerza v Tübingenu, Nemčija,

Aleksandar Stojanović, Univerza v Beogradu, Srbija,

Simona Šinko, Mestna knjižnica Ljubljana,

Natalija Vrečer, Andragoški center Slovenije,

Anita Zovko, Univerza na Reki, Hrvaška.

**Naslov uredništva/Address of the Editorial Office:**

Tanja Šulak, Revija Andragoška spoznanja, Filozofska fakulteta,

Aškerčeva 2, 1000 Ljubljana

tel.: 01/241 11 48, faks: 01/425 93 37

elektronska pošta/e-mail: as@ff.uni-lj.si

**Poslovni račun/Account:**

01100-6030707216, sklic 145414/7626

Revija Andragoška spoznanja izhaja štirikrat na leto./The Andragogic Perspectives Journal is published four times a year.

Letna naročnina za individualne naročnike je 50 EUR, za ustanove in podjetja 70 EUR, za študente 30 EUR. DDV 9,5 % je vključen v ceno.

Posamezni izvodi revije se lahko kupijo v knjigarni Filozofske fakultete in knjigarni MK-Konzorcij v Ljubljani.

**Tisk/The printing house:**

Birografika Bori, Ljubljana

**Revijo subvencionirajo/Journal subsidized by:**

Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS,

Znanstveni inštitut Filozofske fakultete,

Znanstvena založba Filozofske fakultete.

**Naklada/Number of copies:**

Tisk na zahtevo/Print on demand

**Revija Andragoška spoznanja je abstrahirana in indeksirana v:**

COBISS – Kooperativni online bibliografski sistem in

servisi Slovenija, CrossRef, dLib-Digitalna knjižnica

Slovenije, DOAJ, EBSCO Education Research Complete,

Google Scholar, ResearchBib, ERIH PLUS in Cabell's.

**The Andragogic Perspectives Journal is abstracted and indexed on:**

Co-operative Online Bibliographic Systems and Services

Slovenia - COBISS, CrossRef, DOAJ, EBSCO's Education

Research Complete database, Google Scholar, Research-

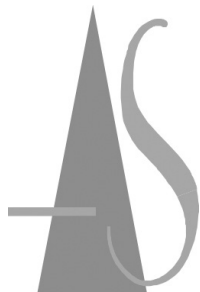
Bib, The Digital Library of Slovenia - dLib, ERIH PLUS

and Cabell's.

**Elektronska revija/Online**

ISSN 2350-4188

<http://revije.ff.uni-lj.si/AndragoskaSpoznanja/index>



## ANDRAGOŠKA SPOZNAVANJA

*Revija za izobraževanje in učenje odraslih*

Globalizacija in evropeizacija izobraževanja odraslih  
Globalisation and europeanisation of adult education

# Vsebina

### Uvodnik

<i>Borut Mikulec</i>	GLOBALIZACIJA IN EVROPEIZACIJA IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH	3
	GLOBALISATION AND EUROPEANISATION OF ADULT EDUCATION	11

### Članki

<i>Marcella Milana</i>	PROBLEMATISING ADULT BASIC AND SECONDARY EDUCATION IN A GLOBALISED WORLD	19
<i>Paula Guimarães</i>	THE USEFULNESS OF ADULT EDUCATION: LIFELONG LEARNING IN THE EUROPEAN UNION AND THE PORTUGUESE PUBLIC POLICY	35
<i>Urška Štremfel</i>	NOVA OBLIKA VLADAVINE V EVROPSKI UNIJI IN NJENI IZRAZI NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI	51
<i>Sabina Jelenc Krašovec, Borut Mikulec</i>	VPLIV EVROPEIZACIJE IZOBRAŽEVANJA NA POTRŽENJE IN POBLAGOVLENJE POLITIKE IN PRAKSE IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI	67
<i>Tanja Potočnik Mesarič</i>	VPLIV GLOBALIZACIJE NA NEOLIBERALNE OBLIKE INTERNACIONALIZACIJE UNIVERZE	87

<i>Mirjana Ule</i>	VLOGA IDENTITETNIH KAPITALOV V RAZVOJU AKTIVNE ODRASLOSTI V GLOBALIZIRANIH DRUŽBAH	103
<i>Regina Egetenmeyer</i>	THE INTERNATIONALISATION OF STUDIES IN ADULT EDUCATION	121
<i>Maruša Bajt, Ana Stanovnik Perčič</i>	ERASMUS+ S PODPORO MEDNARODNEMU SODELOVANJU ODPIRA VRATA V SVET IZOBRAŽEVALCEM ODRASLIH V SLOVENIJI	135
<b>O strokovni terminologiji</b>		
<i>Urška Štremfel</i>	KAKO POIMENOVATI SODOBNE STRUKTURE IN PROCESSE OBLIKOVANJA TER IZVAJANJA IZOBRAŽEVALNIH POLITIK IN PRAKS?	143
<b>Poročila, odmevi, ocene</b>		
<i>Zoran Jelenc</i>	BOGATA IN ZGLEDNA PRAKSA, A ŽAL SISTEMSKA ZAPOSTAVLJENOST	149
<b>Knjižne novosti</b>		155

## UVODNIK

# GLOBALIZACIJA IN EVROPEIZACIJA IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH

Tokratna tematska številka *Andragoških spoznanj* v ospredje postavlja tematiko, ki je (bila) v mednarodnem prostoru na področju izobraževanja (odraslih) in vseživljenjskega učenja deležna precejšnje pozornosti od preloma tisočletja dalje, v slovenskem prostoru pa globalizacijski in/ali evropeizacijski vplivi na izobraževanje odraslih pravzaprav še niso bili sistematično tematizirani. Iz tega razloga se je uredništvo revije odločilo, da spodbudi širšo razpravo o vplivih in učinkih, ki jih imajo globalizacijski in/ali evropeizacijski procesi na izobraževanje in učenje odraslih, vseživljenjsko izobraževanje in učenje ter visokošolsko izobraževanje odraslih, čemur je namenjena pričujoča številka.

Na prvi pogled je preučevanje izobraževanja in globalizacijskih in/ali evropeizacijskih procesov nenavadno, saj je iz zgodovinskega konteksta razvidno, da je bilo izobraževanje odraslih, kot tudi izobraževanje nasploh, vedno v pristojnosti nacionalnih držav. Izhajajoč iz razsvetljenstva, ki je idejno močno vplivalo na razvoj izobraževanja odraslih v Evropi (gl. npr. Finger, Jansen in Wildemeersch, 1998), lahko ugotovimo, da je država z izobraževanjem skrbela za razvoj posameznika, oblikovanje odgovornega državljana, njegovo udejstvovanje v javni sferi (relativno homogeni nacionalni skupnosti) in na trgu dela (Burbules in Torres, 2000; Mundy, 2007). Če ima izobraževanje odraslih torej močne nacionalne korenine, nacionalne vlade pa ohranjajo zakonodajne pristojnosti pri regulaciji sistema izobraževanja, se zastavlja vprašanje, zakaj sploh preučevati globalizacijske in/ali evropeizacijske vplive na izobraževanje odraslih.

Na to vprašanje je možno dati več odgovorov, ki jih obravnavajo tudi avtorji te številke revije. Sami bomo pri iskanju odgovora izhajali iz opredelitve pojma globalizacija, čeprav ta ni enoznačno opredeljen, saj obstaja mnogo definicij globalizacije oziroma več globalizacij in ta pojem tudi ni nekaj novega (več o tem v prispevku Mirjane Ule). Globalizacijo lahko v grobem razumemo kot naraščajočo soodvisnost na ekonomskem, političnem, kulturnem, tehnološkem in drugih področjih do te mere, ko so vse ravni človeške organiziranosti prepletene v en sistem; vključuje pretok blaga, kapitala, ljudi, informacij, idej, podob in tveganj onkraj nacionalnih meja ter pojav družbenih omrežij in političnih institucij, ki omejujejo nacionalne države v njihovem odločanju (Torres, 2013). Globalizacija tako pomeni avtentično prestrukturiranje družbene organiziranosti na širšem ekonomskem, političnem in kulturnem področju, kakor tudi na ožjem področju izobraževanja, ki nikakor ni ostalo imuno za globalizacijske procese.

Čeprav si različni avtorji (gl. npr. Burbules in Torres, 2000; Daun, 2010; Rizvi in Lingard, 2010) niso povsem enotni glede tega, kakšni so globalizacijski učinki na izobraževanje in kaj se pod globalizacijskimi vplivi v izobraževanju spreminja, lahko zberemo nekatere skupne in medsebojno prepletajoče se značilnosti globalizacijskih procesov v izobraževanju (odraslih): pojav nadnacionalnih političnih (EU) in mednarodnih organizacij (OECD, UNESCO, IMF, Svetovna banka), ki vplivajo na oblikovanje evropske oziroma globalne izobraževalne politike (gl. prispevke Paule Guimarães, Marcelle Milana, Urške Štremfel v tej številki); vpliv ekonomskih procesov na izobraževanje, ki se kaže v vse večjem poglobljenju in potrženju izobraževanja (gl. prispevek Sabine Jelenc Krašovec in Boruta Mikulca v tej številki); vzpon neoliberalizma kot hegemonskega diskurza (izobraževalne) politike (gl. prispevek Tanje Potočnik Mesarić v tej številki); širitev različnih izobraževalnih modelov (npr. bolonjska reforma) in koncepta svetovno uporabnega znanja (npr. PIAAC) po vsem svetu (gl. prispevek Regine Egetenmeyer v tej številki); vzpon novih globalnih kulturnih form, medijev in komunikacijskih tehnologij, ki oblikujejo relacije pripadnosti, identitete in interakcije med lokalnimi kulturnimi tradicijami (gl. prispevek Mirjane Ule v tej številki). Iz povedanega tako izhaja, da danes izobraževanja odraslih ni mogoče razumeti in obravnavati zgolj v okviru posameznih nacionalnih držav in njihovih politik, saj imajo globalizacijski procesi, ki močno posegajo v celoten izobraževalni prostor in napovedujejo konec »metodološkemu nacionalizmu« (Robertson in Dale, 2008), vse bolj ključno vlogo pri oblikovanju in strukturiranju regionalnih, nacionalnih in lokalnih politik in praks v izobraževanju odraslih.

Pri preučevanju globalizacijskih vplivov na izobraževanje (odraslih) lahko prav tako poudarimo, da globalizacija ni homogen proces, katerega učinki bi enotno delovali po vsem svetu, ampak je ta povezana z različnimi oblikami regionalizacije (v Evropi, Aziji in Ameriki), ki ustvarjajo različne politike in mehanizme (Dale, 1999). Pri razlagi teh politik in mehanizmov na področju izobraževanja v Evropi so različni avtorji (npr. Alexiadou, 2014; Dale, 2009; Lawn in Grek, 2012) uporabili izraz evropeizacija izobraževanja. Lawn in Grek (2012) sta pri opredelitvi tega izraza v ospredje postavila kompleksnost procesov, ki vključujejo: transnacionalne tokove in omrežja ljudi, idej in praks po Evropi, v katere so vpeti evropski, nacionalni in lokalni akterji; neposredne učinke politike EU, ki se na področju izobraževanja kažejo v vzpostavitvi različnih meril uspešnosti, kazalnikov kakovosti in primerljivosti statističnih podatkov mednarodnih raziskav; ter vplive mednarodnih institucij. Evropeizacijo izobraževanja lahko razumemo tudi kot tridimenzionalni proces, ki poteka tako od zgoraj navzdol, to je od ravni EU na nacionalno/lokalno raven, kot od spodaj navzgor, to je od lokalne/nacionalne ravni na raven EU, pa tudi kot proces medsebojne horizontalne izmenjave med različnimi akterji in omrežji ljudi (Klatt, 2014).

Zaradi globalizacijskih in/ali evropeizacijskih procesov je torej izobraževanje odraslih danes vse bolj vpeto v kompleksnost odnosov in dialoško napetost, ki se vzpostavlja med nadnacionalno in nacionalno (ter lokalno) ravni kot izmenjava politik med omrežji ljudi, idejami in praksami v svetu, kamor so vključeni globalni, evropski, nacionalni in lokalni akterji. V Evropi je tako Evropska komisija v zadnjem desetletju izobraževanju in učenju odraslih

namenila posebno pozornost, zaradi česar je izobraževanje odraslih resda prešlo od relativno marginalnega področja v enega izmed pomembnejših področij evropske izobraževalne politike, a je na drugi strani okrepila predvsem ekonomske cilje izobraževanja odraslih ter preusmerila perspektivo iz izobraževanja v koncept vseživljenjskega učenja (Holford in Milana, 2014; Holford, Milana in Mohorčič Špolar, 2014; Milana in Nesbit, 2015; Popović, 2014). V drugih delih sveta (Azija, Afrika, Bližnji vzhod, Latinska Amerika) pa so pod vplivom mednarodnih organizacij še posebej pod pritiski države v razvoju, kjer je prek tako imenovanih politik strukturnih prilagoditev, ki jih izvajata in financirata Svetovna banka in UNESCO, reforma izobraževanja neposredno povezana s potrebami trga dela in konkurenčnostjo gospodarstva (Milana in Nesbit, 2015; Morrow in Torres, 2000).

Izhajajoč iz povedanega, smo avtorjem v pričujoči tematski številki zastavili naslednje štiri temeljne sklope vprašanj:

- Kakšen je vpliv nadnacionalnih in mednarodnih organizacij na reformo politik in praks izobraževanja odraslih, ki ga te organizacije izvajajo prek implementacije konkretnih izvedbenih modelov, z uveljavljanjem svetovno uporabnega znanja, različnimi političnimi orodji, programi finančnih pomoči za reformo izobraževalnih politik in podobno v različnih delih sveta?
- Kateri mehanizmi vzpostavljajo globalno in/ali evropsko politiko izobraževanja odraslih, kako deluje »vladanje brez vlade« v izobraževanju, kakšna javno-zasebna partnerstva se vzpostavljajo pri upravljanju javne izobraževalne politike, kako deluje na podatkih temelječa izobraževalna politika?
- Koliko globalizacijski in/ali evropeizacijski procesi delujejo spodbujevalno na demokratizacijo civilne družbe in kdaj zaviralno, kdaj imajo hegemonске in kdaj protihgemonске učinke, kdaj imajo homogenizacijske učinke na kulturo in kdaj povečujejo kulturno heterogenost?
- Kakšni skupni mednarodni izobraževalni in študijski programi izobraževanja odraslih se oblikujejo na globalni in/ali evropski ravni, kako mednarodna omrežja v Evropi (EAEA, ESREA), Aziji (ASPBAE), Latinski Ameriki (CEAAL) ali globalno (ICAE) vplivajo na prepoznavnost in profesionalizacijo izobraževanja odraslih?

Prispevki, vključeni v tematsko številko, odgovarjajo na zastavljena vprašanja posameznega sklopa oziroma dajejo odgovore na vprašanja, zastavljena v dveh ali več sklopih. Tematsko številko tako sestavlja sedem znanstvenih člankov, en strokovni prispevek, terminološka razprava o slovenjenju termina »governance« in recenzija knjige.

Številko odpira članek Marcelle Milana »Problematizing Adult Basic and Secondary Education in a globalized world: from *second chance* to *school-recovery*«, v katerem avtorica problematizira vlogo, ki jo ima osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje odraslih (OSIO) kot odgovor na globalne izzive na globalni in evropski ravni ter v štirih izbranih državah (Argentini, Braziliji, Italiji in Združenih državah Amerike), geografsko lociranih na globalnem Severu in globalnem Jugu. V študiji avtorica pokaže, kako se je razvijala mednarodna politika v izobraževanju odraslih od konca druge svetovne vojne do leta 2016, pri čemer se osredotoča na preučevanje vloge pomembnejših medvladnih

(UNESCO, OECD, EU) in nevladnih organizacij (DVV International, ICAE), ki imajo globalen ali kontinentalen domet, ter ugotavlja, da so te organizacije opravljale različne vloge pri širitvi politike izobraževanja odraslih na različnih ravneh, izmed katerih identificira kognitivno, normativno, pravno in paliativno raven. Na prehodu v 21. stoletje omejenjene mednarodne organizacije razvijajo nove politične instrumente, financirajo dejavnost in zagotavljajo tehnično pomoč v izobraževanju odraslih, da bi zagotovile skladnost s svojimi skupnimi normami in standardi, kar na področju izobraževanja odraslih vodi v vzpostavitev nove oblike večnivojske vladavine. Izhajajoč iz takega razumevanja oblikovanja globalne politike, avtorica v primerjalnem delu študije obravnava tri dimenzije oblikovanja politike izobraževanja odraslih v izbranih državah: lestvice politične mobilizacije, okolja za oblikovanje politike in prenašanje pomenov. Pri tem dokazuje, da čeprav se dojemanje, vpliv in sprejemanje mednarodne politike med državami razlikujejo, se je OSIO danes v Argentini, Italiji in Združenih državah Amerike, to je v državah, v katerih pismenost dosega ali presega 95 % populacije, spremenil v priložnost vnovičnega šolanja za mlajše generacije, ki jim je spodletelo v šoli, in za ljudi, katerih izobraževalni dosežki v neki državi niso priznani, ko migrirajo v novo državo.

Vpliv mednarodnih organizacij na oblikovanje politike vseživljenjskega učenja in izobraževanja odraslih je v ospredju zanimanja tudi v prispevku Paule Guimarães »The usefulness of adult education: lifelong learning in the European Union and the Portuguese public policy« s poudarkom na Portugalski. Z analiziranjem evropske in nacionalne politike vseživljenjskega učenja in izobraževanja odraslih avtorica pokaže, da so mednarodne organizacije že od petdesetih let 20. stoletja dalje vplivale na oblikovanje nacionalne izobraževalne politike na Portugalskem; v tem obdobju je OECD pripomogel k oblikovanju nacionalnega načrta javnega izobraževanja, medtem ko je imel UNESCO pomembno vlogo pri oblikovanju humanistično usmerjenega koncepta vseživljenjskega izobraževanja sredi sedemdesetih let, ki je v ospredje postavil emancipatorne cilje in prizadevanja za demokratizacijo družbe. Od devetdesetih let in preloma tisočletja dalje pa ima na oblikovanje politike vseživljenjskega učenja in izobraževanja odraslih na Portugalskem ključen vpliv EU, pod okriljem katere se je nacionalna politika izobraževanja odraslih usmerila predvsem k uporabnosti izobraževanja za razvoj gospodarstva in upravljanje človeških virov.

Analiza mehanizmov, ki vzpostavljajo evropsko politiko izobraževanja odraslih, je predmet razprave v prispevku »Nova oblika vladavine v Evropski uniji in njeni izrazi na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji« Urške Štremfel. Avtorica analizira mehanizem delovanja odprte metode koordinacije (OMK) na področju izobraževalnih politik, pri čemer dokazuje, da pri slednji ne gre za neko nevtrarno metodo, kot to izvorno opredeljujejo dokumenti institucij EU, ampak prej posebno obliko (političnega) vladanja, ki vzpostavlja novo obliko vladavine, proces javnopolitičnega učenja in mehanizem na podatkih temelječega oblikovanja politik, namenjenega krepitvi evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (odraslih). V prispevku avtorica prav tako pokaže, kako se je evropsko sodelovanje na področju izobraževanja odraslih od leta 2000 dalje na podlagi uporabe posameznih elementov odprte metode koordinacije poglobilo in kakšne implikacije so navedeni



procesi imeli za vsebino in procese oblikovanja politik izobraževanja odraslih v Sloveniji, pri čemer opozarja na nekritično sprejemanje evropskih usmeritev v nacionalni kontekst ter izpostavi naslednje ugotovitve: temeljni nacionalni dokumenti o izobraževanju odraslih se neposredno sklicujejo na evropski okvir sodelovanja, evropske usmeritve pa so dosledno prevedene v nacionalni kontekst; ministrstvo, pristojno za izobraževanje, se zavezuje uporabi na podatkih temelječega oblikovanja politik izobraževanja odraslih, ki jih omogoča raziskava PIAAC; in ne nazadnje, Slovenija je imenovala nacionalne predstavnike v različne (tematske) delovne skupine za izobraževanje odraslih, ki delujejo na ravni EU.

Evropeizacijski vplivi na oblikovanje politike in prakse izobraževanja odraslih v Sloveniji so prav tako v ospredju preučevanja v prispevku »Vpliv evropeizacije izobraževanja na potrženje in poblagovljenje politike in prakse izobraževanja odraslih v Sloveniji« Sabine Jelenc Krašovec in Boruta Mikulca. Izhajajoč iz koncepta evropeizacije izobraževanja ter ob analizi evropske in nacionalne politike izobraževanja odraslih, avtorja pokaževa, kako je evropski ekonomistični diskurz prežehl nacionalni kontekst, kakor tudi, kako so finančni mehanizmi potrdili področje izobraževanja odraslih v Sloveniji, ki z javnim dobrim nima več veliko skupnega. Ob analizi resolucij (2004, 2013) in letnih programov izobraževanja odraslih v obdobju od 2005 do 2018 ugotavljava, da so od začetka ekonomske krize v letu 2008 (do leta 2016) nacionalna sredstva za izobraževanje odraslih stalno upadala, kar je posledica varčevalnih ukrepov, ki so prizadela izobraževalni sistem. Ob tem se je država izognila svoji odgovornosti in večino sredstev, ki bi jih morala zagotoviti iz nacionalnega proračuna, nadomestila s sredstvi Evropskega socialnega sklada, s čimer je posledično spodbujala in zasledovala predvsem evropske ekonomistične cilje izobraževanja in usposabljanja za potrebe trga dela ter po tihem pritrdila potrženju izobraževanja odraslih v Sloveniji. V takšnih razmerah so bile javne organizacije za izobraževanje odraslih prisiljene tekmovati z zasebnimi institucijami za to, da so lahko opravljale svoje delo. S podrejanjem evropski »mehki zakonodaji« in njenim usmeritvam na področju izobraževanja odraslih Slovenija izgublja svojo izhodiščno vlogo, ki jo je pri razvoju področja imela po osamosvojitvi in se je izražala v zagotavljanju družbeno pravičnega in vsem dostopnega izobraževanja odraslih, ki je bilo namenjeno osebnemu in družbenemu razvoju ter opolnomočenju vseh odraslih.

Na nevarnost potrženja in komercializacije visokošolskega izobraževanja in izobraževanja odraslih, ki se dogajata pod globalizacijskimi procesi, ki prevzemajo neoliberalne oblike internacionalizacije univerze, v svojem prispevku opozarja tudi Tanja Potočnik Mesarić. Izhajajoč iz zgodovinske analize, avtorica dokazuje, da so se motivi za internacionalizacijo univerze od njenega nastanka v srednjem veku do danes temeljito spremenili, in sicer pod vplivom neoliberalno naravnane oblike internacionalizacije univerze, ki jo spodbujajo globalizacijski procesi. Na primeru Sporazuma o trženju storitev (GATS) Svetovne trgovinske organizacije (WTO), h kateremu se je kot kandidatka za članstvo v EU leta 2003 zavezala tudi Slovenija, avtorica pokaže, kako ta odpira vrata neoliberalnim tržnim vplivom ter poleg vprašljive kakovosti izobraževalnih programov v nacionalni prostor vnaša tudi skrb zbujaajoči akademski imperializem.

Vprašanje protislovne in konfliktne narave procesov globalizacije, ki lahko udeležujejo gospodarsko in politično hegemonijo maloštevilnih nosilcev kapitala, a imajo tudi emancipacijski potencial za posameznike in skupine pri uveljavljanju demokratizacije in socialne pravičnosti, je v ospredju prispevka »Vloga identitetnih kapitalov v razvoju aktivne odraslosti v globaliziranih družbah« Mirjane Ule. Izhajajoč iz preučevanja učinkov globalizacije na življenjske poteke, ki zaradi individualizacije in destandardizacije od ljudi terja večjo lastno odgovornost za načrtovanje življenja, dokazuje tezo, da so prehodi iz mladosti v odraslost postali nejasni in fleksibilni, kar posledično spreminja tudi obdobje odraslosti, ki ob izgubi stabilnih struktur in vlog postaja vse bolj psihološki pojav, to je pojav, povezan z oblikovanjem identitete oziroma z identitetnim delom, ki je bil prej »rezerviran« za obdobje mladosti. Glede na to, da so življenjske poti postale nelinearne, »lahko skoraj v vsakem trenutku življenja 'začneš znova'; vrneš se v izobraževanje, znova začneš družinsko življenje ali poklicno kariero. Z drugimi besedami, tudi v odraslosti se odločaš o stvareh, o katerih se 'normalno' odločaš, ko si mlad.« Kot ugotavlja avtorica, omenjene spremembe posledično pred izobraževanje odraslih postavljajo nove izzive in naloge; ne samo, da naj izobraževanje odraslih opravlja vlogo izobraževanja za delo (dokvalifikacije, prekvalifikacije) ali socialno vlogo (pridobivanje novih socialnih kompetenc za razumevanje družbenih dogajanj), ampak bi moralo po avtoričinem prepričanju vse bolj opravljati tudi psihološko vlogo, to je spodbujati razvoj »identitetnih kapitalov«, potrebnih za suvereno odraslo življenje v hitro spreminjajočem in preoblikujočem se svetu.

Zadnji znanstveni prispevek tematske številke »Internationalisation of studies in adult education: the example of COMPALL: comparative studies in adult education and lifelong learning« je pripravila Regina Egetenmeyer. Avtorica razpravlja o procesih internacionalizacije in globalizacije v izobraževanju odraslih in visokošolskem izobraževanju. Pri tem pokaže, da je izobraževanje odraslih kot univerzitetni predmet in študijski program povezan s procesi internacionalizacije visokega šolstva; izobraževanje odraslih je kot področje študija del internacionalizacije na univerzah. Kot nadalje razlaga, je ta razmislek služil za izhodišče sedmim partnerskim evropskim univerzam, ki so pripravile skupni modul »Primerjalne študije v izobraževanju odraslih in vseživljenjskem učenju« (COMPALL) za magistrske in doktorske študente v izobraževanju odraslih. Modul je zasnovan tako, da spodbuja razvoj mednarodnega znanja, komparativnih raziskovalnih metod, interkulturnih kompetenc, didaktičnih strategij in izkušenj mreženja na področju izobraževanja odraslih. Poleg navedenih prednosti, ki jih za diplomante in učitelje v izobraževanju odraslih prinašajo procesi internacionalizacije in globalizacije, pa avtorica prav tako navaja, da ti procesi pripomorejo k odpiranju, dostopnosti in širjenju mednarodnih in primerjalnih perspektiv v izobraževanju odraslih.

Tematska številka vključuje tudi strokovni prispevek Maruše Bajt in Ane Stanovnik Perčič »Erasmus+ s podporo mednarodnemu sodelovanju odpira vrata v svet izobraževalcem odraslih v Sloveniji«, v katerem avtorici ob 30-letnici programa Erasmus+ razpravlja o učinkih mednarodnega sodelovanja na profesionalni razvoj osebja, razvoj lokalnih skupnosti in dvig kakovosti sistema izobraževanja odraslih v Sloveniji; prispevek Urške

Štremfel »Kako poimenovati sodobne strukture in procese oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik in praks? Razmislek o slovenjenju termina 'governance'«, ki odpira številna vprašanja in dileme mednarodne, sistemske, institucionalne, normativne in analitične narave, s katerimi smo soočeni slovenski raziskovalci ob ustreznem slovenjenju in umeščanju termina *governance* na področju izobraževanja; ter recenzijo Sonje Kump, ki analizira monografijo »Global Perspectives on Adult Education and Learning Policy«, ki obravnava globalne perspektive javnih politik izobraževanja odraslih.

Številko zaključuje netematski prispevek Zorana Jelenca, ki poroča o aktualnem dogajanju na letošnjem 21. andrargoškem kolokviju, ki je v začetku oktobra potekal v Ajdovščini.

**Borut Mikulec**

## LITERATURA

- Alexiadou, N. (2014). Policy Learning and Europeanisation in Education: the governance of a field and the transfer of knowledge. V A. Nordin in D. Sundberg (ur.), *Transnational Policy Flows in European Education: the making and governing of knowledge in the education policy field* (str. 123–140). Oxford: Symposium Books.
- Burbules, N. C. in Torres, C. A. (2000). Globalization and Education: An Introduction. V N. C. Burbules in C. A. Torres (ur.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (str. 1–26). New York: Routledge.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1–17.
- Dale, R. (2009). Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy. V R. Dale in S. Robertson (ur.), *Globalisation and Europeanisation in Education* (str. 23–44). Wallingford: Symposium.
- Daun, H. (2010). The New Mode of Governance in European Education – in the Context of Globalization and EU-ification. *Orbis Scholae*, 4(2), 115–131.
- Finger, M., Jansen, T. in Wildemeersch, D. (1998). Reconciling the irreconcilable? Adult and continuing education between personal development, corporate concerns and public responsibility. V D. Wildemeersch, M. Finger in T. Jansen (ur.), *Adult education and social responsibility. Reconciling the irreconcilable?* (str. 1–26). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Holford, J. in Milana, M. (ur.) (2014). *Adult Education Policy and the European Union: Theoretical and Methodological Perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Holford, J., Milana, M. in Mohorčič Špolar, V. (2014). Introduction. Adult and lifelong education: the European Union, its member states and the world. *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), 267–274.
- Klatt, M. (2014). Understanding the European Union and its Political Power. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives* (str. 53–72). Rotterdam: Sense Publishers.
- Lawn, M. in Grek, S. (2012). *Europeanizing Education: Governing a new policy space*. Oxford: Symposium Books.
- Milana, M. in Nesbit, T. (ur.) (2015). *Global Perspectives on Adult Education and Learning Policy*.

Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Morrow, R. A. in Torres, C. A. (2000). The State, Globalization, and Educational Policy. V N. C. Burbules in C. A. Torres (ur.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (str. 27–56). New York: Routledge.

Mundy, K. (2007). Global governance, educational change. *Comparative Education*, 43(3), 339–357.

Popović, K. (2014). *Globalna i evropska politika obrazovanja odraslih – koncepti, paradigme i pristupi*. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Društvo za obrazovanje odraslih.

Rizvi, F. in Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London, New York: Routledge.

Robertson, S. L. in Dale, I. R. (2008). Researching education in a globalising era: beyond methodological nationalism, methodological statism, methodological educationism and spatial fetishism. V J. Resnik (ur.), *The Production of Educational Knowledge in the Global Era* (str. 19–32). Rotterdam: Sense Publishers.

Torres, C. A. (2013). *Political Sociology of Adult Education*. Rotterdam: Sense Publishers.

## EDITORIAL

# GLOBALISATION AND EUROPEANISATION OF ADULT EDUCATION

This thematic issue of *Andragogic Perspectives* brings to the fore a topic which has, since the turn of the century, enjoyed considerable international attention in the field of (adult) education and lifelong learning. In Slovenia, however, the influence of globalisation and/or Europeanisation on adult education has not in fact been systematically addressed. The editorial board made the decision to encourage a wide-ranging discussion about the influence and impact of globalisation and/or Europeanisation processes on adult education and learning, lifelong learning and higher education, hence the current thematic issue.

At first glance, the study of education in the context of globalisation and/or Europeanisation processes is most unusual, as a historical overview reveals that adult education, and education in general, has always been the responsibility of nation-states. Starting with the Age of Enlightenment, whose ideas inspired the development of adult education in Europe (cf. e.g., Finger, Jansen and Wildemeersch, 1998), the state can be shown to have used education as a means of promoting individual development and responsible citizenship, giving rise to citizens who participate in the public sphere (a relatively homogenous national community) and the job market (Burbules and Torres, 2000; Mund, 2007). Given that adult education is firmly rooted in the national, this begs the question why the influence of globalisation and/or Europeanisation on adult education should be investigated at all.

There are several possible answers to this question and the contributors to the thematic issue approach the matter from different perspectives. Here the search for the answer will take as its basis the definition of globalisation, even though this concept can be ambiguous in itself as there are many definitions of globalisation or globalisations and the phenomenon is not entirely new (Mirjana Ule's paper expounds on this point). Broadly speaking, globalisation can be understood as increasing interdependence in the economic, political, cultural, technological and other areas to the extent where all levels of human organisation are interwoven into one system; it includes the flows of goods, capital, people, information, ideas, image, and risks across national boundaries and the emergence of social networks and political institutions that restrict the nation-states (Torres, 2013). Globalisation thus represents an authentic restructuring of social organisation in the broader economic, political and cultural spheres, as well as specifically in education, a field which has certainly not remained immune to the processes of globalisation.

Despite differences between authors (cf. e.g., Burbules and Torres, 2000; Daun, 2010; Rizvi and Lingard, 2010) regarding the impact of globalisation on education and what changes the influence of globalisation is producing in education, some common and interrelated characteristics of the processes of globalisation in (adult) education can be underscored: the existence of supranational political organisations (EU) and international organisations (OECD, UNESCO, IMF, World Bank) which have had a hand in shaping the European and global education policy (cf. Paula Guimarães's, Marcella Milana's and Urška Štremfel's papers in this issue); the impact that economic processes have on education, reflected in the ever greater commodification and marketisation of education (cf. the contribution by Sabina Jelenc Krašovec and Borut Mikulec in this issue); the rise of neoliberalism as the hegemonic discourse of (education) policy (cf. Tanja Potočnik Mesarić's paper in this issue); the spreading of various models of education (e.g., the Bologna reform) and of the concept of globally applicable knowledge (e.g., PIAAC; cf. Regina Egetenmeyer's article in this issue); the rise of new global cultural forms, media and communication technologies framing the relations between belonging, identity, and interaction among local cultural traditions (cf. Mirjana Ule's article in this issue). Consequently, adult education today cannot be understood and treated only in the framework of individual nation-states and their policies, since the processes of globalisation, greatly affecting the whole education space and spelling out the writing on the wall for "methodological nationalism" (Robertson and Dale, 2008), are playing an increasingly crucial role in the shaping and structuring of regional, national and local policies and practices in adult education.

When investigating the influence globalisation has on (adult) education, it should also be pointed out that globalisation is not a homogenous process with the exact same impact throughout the world but is associated with various forms of regionalisation (in Europe, Asia, and America), which generate different policies and mechanisms (Dale, 1999). These policies and mechanisms in the field of education in Europe have been notionally referred to by various authors (e.g., Alexiadou, 2014; Dale, 2009; Lawn and Grek, 2012) as the Europeanisation of education. In their definition of the phenomenon, Lawn and Grek (2012) emphasise the complexity of the processes which include the following: transnational flows and networks of people, ideas, and practices all over Europe involving European, national and local actors; direct effects of EU policy seen in the education field as the establishment of various indicators, benchmarks and standards for the comparability of statistical data in international surveys; as well as the effects of international institutions. The Europeanisation of education can also be understood as a three-dimensional phenomenon involving both "top-down" processes (i.e., from the EU level to the national/local level) and "bottom-up" processes (i.e., from the local/national level to the EU level), as well as a process of horizontal exchange among various actors and networks of people (Klatt, 2014).

Owing to the processes of globalisation and Europeanisation, adult education is today increasingly integrated into complex relationships and dialogical tensions between the

supranational and national (as well as local) levels as an exchange of policies among networks of people, ideas and practices across the globe, which involves global, European, national and local actors. In Europe, the European Commission has in the last decade devoted special attention to adult education and learning, which has, on the one hand, changed the status of adult education from a relatively marginal field to one of the most important areas of European education policy, but has also, on the other hand, primarily strengthened the economic objectives of adult education and shifted the perspective from education to the broader concept of lifelong learning (Holford and Milana, 2014; Holford, Milana and Mohorčič Špolar, 2014; Milana and Nesbit, 2015; Popović, 2014). In other parts of the world (Asia, Africa, the Middle East, Latin America) and under the influence of international organisations, these developments have particularly affected developing countries, where education reform is implemented and funded by the World Bank and UNESCO through so-called “structural adjustment policies” and directly related to the needs of the market and the competitiveness of the economy (Milana and Nesbit, 2015; Morrow and Torres, 2000).

Following from this, the present thematic issue poses four basic sets of questions:

- What is the influence of supranational and international organisations on the reform of adult education policies and practices exerted by means of implementing concrete performance models, introducing globally applicable knowledge, different policy instruments, and various programmes enabling reform activities in the field of education in various parts of the world?
- Which mechanisms establish global and/or European adult education policy, how is ‘governance without government’ being established in education, what public-private partnerships are being established in the management of public education policy, how does evidence-based educational policy work?
- To what extent can globalisation and/or Europeanisation processes facilitate or inhibit democratisation processes in the civil society, when do they have hegemonic and counter-hegemonic effects, when do they have homogenisation effects on culture and when do they increase cultural heterogeneity?
- What common international education and study programmes of adult education are being developed on a global and/or European level, how do international networks in Europe (EAEA, ESREA), Asia (ASPBAE), Latin America (CEAAL), or globally (ICAE) affect the visibility and professionalisation of adult education?

The contributions included in this thematic issue address a particular set or several sets of questions. The issue brings seven research papers, a report, a terminological discussion on the translation of the term ‘governance’ into Slovenian, and a book review.

In her paper ‘Problematising Adult Basic and Secondary Education in a globalised world: from second chance to school recovery’, Marcella Milana calls into question the role of Adult Basic and Secondary Education (ABSE) as a response to the global challenges at the global and European levels as well as in four selected countries (Argentina, Brazil, Italy, and the USA) notable for their geographical location in either the global North or

the global South. The study follows the development of international policy in the field of adult education from the end of the Second World War all the way to 2016. The author focuses on analysing the role of important intergovernmental (UNESCO, OECD, EU) and non-governmental (DVV International, ICAE) organisations with a global or continental reach, and finds that these organisations have had different roles to play in expanding adult education policy at various levels, identifying cognitive, normative, legal and palliative governance. At the turn of the century, these international organisations are developing new political instruments, funding activities and providing technical assistance in the field of adult education in order to ensure compliance with their common norms and benchmarks, which gives rise to the establishment of a new form of multi-scalar governance in adult education. This conceptual framework of how global policy is shaped leads the author to analyse and compare three dimensions of policy making in adult education in the chosen countries: the scales of political mobilisation, the environments for policy making, and the meanings conveyed. The findings show that, despite the differences in the perceptions, influence, and reception of international policy across countries, ABSE in Argentina, Italy and the USA (i.e., countries with literacy rates of 95% and above) has today become a school-recovery opportunity for younger generations with a history of school failure and people whose educational attainment is not recognised upon immigrating to a new country.

The analysis of the influence international organisations have in terms of shaping lifelong learning and adult education policy is also the focus of Paula Guimarães's article 'The usefulness of adult education: lifelong learning in the European Union and the Portuguese public policy', but with a special emphasis on Portugal. By analysing European and national policies in lifelong learning and adult education, the author details the impact that international organisations have had in the creation of national education policy in Portugal going as far back as the 1950s. In that period, the OECD helped shape the National Plan of Popular Education, while UNESCO had a key role in the mid-1970s influencing the creation of the humanistic concept of lifelong learning, which brought to the fore emancipatory and democratisation aims. Ever since the 1990s and the turn of the century, policy making in the field of lifelong learning and adult education in Portugal has been under the profound influence of the EU, which has led the national adult education policy to focus primarily on the usefulness of education in terms of economic development and human resource management.

Urška Štremfel analyses the mechanisms behind the new European adult education policy in 'A new mode of European Union governance and its implications for adult education policy in Slovenia'. The author analyses the mechanism of the open method of coordination (OMC) in the area of education policies and shows that this is not a neutral method as originally declared in EU institutional documents, but rather a special form of (political) government establishing a new form of governance, a process of public policy learning and an evidence-based policymaking mechanism intended to strengthen cooperation in the common European (adult) education space. The paper also details how European



cooperation in adult education has intensified since 2000 fostered by the use of some elements of the OMC, and what the implications of these processes were for the content of and processes of shaping adult education policies in Slovenia. In doing so, the author calls attention to the less than critical reception of European guidelines in the Slovenian national context and the following findings: the fundamental national documents on adult education refer directly to the European framework of cooperation and European guidelines are consistently translated into the national context; the ministry in charge of education has committed to using evidence-based adult education policymaking enabled by the PIAAC survey; and, last but not least, Slovenia has appointed its national representatives to various (thematic) adult education working groups at the level of the EU.

The investigation of Europeanisation influences on the policy and practice of adult education in Slovenia is also the focus of the paper 'The influence of the Europeanisation of education on the marketisation and commodification of adult education policies and practices in Slovenia' by Sabina Jelenc Krašovec and Borut Mikulec. Taking as a starting point the concept of the Europeanisation of education and analysing the European and national adult education policies, the authors show how the national context has become suffused with European economic discourse, as well as how financial mechanisms have marketised the area of adult education in Slovenia that now has little left in common with the public good. The analysis of the Resolutions (2004, 2013) and annual programmes of adult education between the years 2005 and 2018 leads the authors to conclude that since the beginning of the economic crisis in 2008 (and up until 2016), national funding for adult education constantly decreased, which was the result of austerity measures affecting the education system. At the same time the state shirked its responsibilities and transferred most of the funding that was supposed to come from the state budget to the European Social Fund, which as a consequence mainly fostered and followed the European economic objectives of education and training for labour market purposes and quietly acquiesced to the marketisation of adult education in Slovenia. Under these circumstances, public adult education organisations were forced into competition with private institutions to be able to do their job. By yielding to European 'soft law' and its directives in the field of adult education, Slovenia is losing the role it had at the time of becoming independent and which pertained to ensuring a system of adult education that was marked by social justice and equal access for all with the aim of individual and social development and the empowerment of all adult people.

In her paper, 'The impact of globalisation on neoliberal forms of university internationalisation', Tanja Potočnik Mesarić warns against the danger of marketisation and commercialisation in higher and adult education in the context of globalisation processes taking over neoliberal forms of university internationalisation. Based on a historical analysis, the author demonstrates that since the creation of universities in the Middle Ages until the present day the motives for university internationalisation have changed fundamentally under the influence of a particular form of university internationalisation which has a neoliberal orientation and is propelled by the processes of globalisation. The case study

of the World Trade Organisation's agreement GATS (General Agreement on Trade in Services), to which Slovenia committed in 2003 as a candidate country for EU membership, shows how this method opens the door for neoliberal market influence and, in addition to the questionable quality of educational programmes, also brings about a worrying academic imperialism.

The question of the contradictory and conflictual nature of globalisation processes which can, on the one hand, embody the economic and political hegemony of a small number of capital owners, but which can, on the other hand, also have an emancipatory potential for individuals and groups advocating democracy and social justice, is at the forefront of Mirjana Ule's article 'The role of identity capital in the development of active adulthood in globalised societies'. Investigating the effects globalisation has on life cycles, forcing people to assume greater responsibility for the planning of their lives, the author shows that the transitions from youth to adulthood have become ambiguous and flexible, which in turn brings changes to the period of adulthood. Having lost its stable structures and roles, adulthood is increasingly becoming a psychological phenomenon, i.e., a phenomenon related to the formation of identity or so-called identity work, which used to be bound to the period of youth. Since life cycles have become non-linear, one 'can at almost any time in their life "start over"; go back into education, re-start their family life or professional career. In other words, even in adulthood, one can decide about things which are "normally" decided when young.' The author finds that these changes consequently mean that adult education is faced with new challenges and tasks; it is not enough for adult education to fulfil its role of education for work (additional training, retraining) or its social role (acquisition of new social competences to understand social developments), but according to the author, it should also do more to fulfil its psychological function, i.e., encourage the development of "identity capital" necessary for an independent adult life in a world marked by rapid change and transformation.

The last research paper, 'Internationalisation of studies in adult education: the example of COMPALL: comparative studies in adult education and lifelong learning' by Regina Egetenmeyer discusses the processes of internationalisation and globalisation in adult education and higher education. They serve to show that, as a university subject and study programme, adult education has a strong link to the processes of internationalisation in higher education; as an area of study, adult education is a part of university internationalisation. The author details how this consideration led partners from seven European universities to develop the joint module 'Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning' meant for master's and doctoral students in adult education. The module is conceptualised so as to foster the development of international knowledge, comparative research methods, intercultural competences, teaching strategies, and networking experience in the field of adult education. Besides introducing these advantages for graduates and teachers in the field of adult education, the author also finds the processes of internationalisation and globalisation help promote the opening, accessibility and expansion of international and comparative perspectives in adult education.

Finally, the thematic issue also includes the report Erasmus+, opening up opportunities for Slovenian adult educators' by Maruša Bajt and Ana Stanovnik Perčič, which takes the 30<sup>th</sup> anniversary of the Erasmus+ programme as a starting point to discuss the impact of international cooperation on the professional development of staff, the development of local communities, and the improved quality of the adult education system in Slovenia; Urša Štremfel's contribution 'What to call the modern structures and processes of forming and implementing education policies and practices? Some thoughts on translating the term "governance" into Slovenian', which addresses a number of open questions and dilemmas – of an international, systemic, institutional, normative, and analytical nature – that Slovenian researchers are faced with when translating and contextualising the term governance in the field of education; and Sonja Kump's review analysing the monograph 'Global perspectives on adult education and learning policy', which looks at the global perspectives of public adult education policies.

In the closing (non-thematic) contribution in this issue, Zoran Jelenc reports on the current events at this year's 21st Andragoški Kolokvij conference, which took place in October in Ajdovščina.

*Borut Mikulec*

## REFERENCES

- Alexiadou, N. (2014). Policy Learning and Europeanisation in Education: the governance of a field and the transfer of knowledge. In A. Nordin and D. Sundberg (eds.), *Transnational Policy Flows in European Education: the making and governing of knowledge in the education policy field* (pp. 123–140). Oxford: Symposium Books.
- Burbules, N. C. and Torres, C. A. (2000). Globalization and Education: An Introduction. In N. C. Burbules and C. A. Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (pp. 1–26). New York: Routledge.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1–17.
- Dale, R. (2009). Contexts, Constraints and Resources in the Development of European Education Space and European Education Policy. In R. Dale and S. Robertson (eds.), *Globalisation and Europeanisation in Education* (pp. 23–44). Wallingford: Symposium.
- Daun, H. (2010). The New Mode of Governance in European Education – in the Context of Globalization and EU-ification. *Orbis Scholae*, 4(2), 115–131.
- Finger, M., Jansen, T. and Wildemeersch, D. (1998). Reconciling the irreconcilable? Adult and continuing education between personal development, corporate concerns and public responsibility. In D. Wildemeersch, M. Finger and T. Jansen (eds.), *Adult education and social responsibility. Reconciling the irreconcilable?* (pp. 1–26). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Holford, J. and Milana, M. (eds.) (2014). *Adult Education Policy and the European Union: Theoretical and Methodological Perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Holford, J., Milana, M. and Mohorčič Špolar, V. (2014). Introduction. Adult and lifelong education: the European Union, its member states and the world. *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), 267–274.

- Klatt, M. (2014). Understanding the European Union and its Political Power. In M. Milana and J. Holford (eds.), *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives* (pp. 53–72). Rotterdam: Sense Publishers.
- Lawn, M. and Grek, S. (2012). *Europeanizing Education: Governing a new policy space*. Oxford: Symposium Books Ltd.
- Milana, M. and Nesbit, T. (eds.) (2015). *Global Perspectives on Adult Education and Learning Policy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Morrow, R. A. and Torres, C. A. (2000). The State, Globalization, and Educational Policy. In N. C. Burbules and C. A. Torres (eds.), *Globalization and Education: Critical Perspectives* (pp. 27–56). New York: Routledge.
- Mundy, K. (2007). Global governance, educational change. *Comparative Education*, 43(3), 339–357.
- Popović, K. (2014). *Globalna i evropska politika obrazovanja odraslih – koncepti, paradigme i pristupi*. Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Društvo za obrazovanje odraslih.
- Rizvi, F. and Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. London, New York: Routledge.
- Robertson, S. L. and Dale, I. R. (2008). Researching education in a globalising era: beyond methodological nationalism, methodological statism, methodological educationism and spatial fetishism. In J. Resnik (ed.), *The Production of Educational Knowledge in the Global Era* (pp. 19–32). Rotterdam: Sense Publishers.
- Torres, C. A. (2013). *Political Sociology of Adult Education*. Rotterdam: Sense Publishers.

*Marcella Milana*

# PROBLEMATISING ADULT BASIC AND SECONDARY EDUCATION IN A GLOBALISED WORLD

*From second chance to school recovery*

## ABSTRACT

*The article problematises the role Adult Basic and Secondary Education (ABSE) plays in response to global challenges, under the influence of global policy. Drawing on a three-year study that assumed a social realism perspective and employed situational analysis, it discusses three dimensions of policy making in adult education: the scales of political mobilisation, the environments for policy-making, and the meanings conveyed. In doing so, it argues that although the perceptions and reception of as well as influence on international policy vary across countries, ABSE has turned today into a school-recovery opportunity for the younger generations who failed in school and people whose educational achievements in a given country are not recognised when migrating to a new one. This calls into question both the way policy in ABSE sees the social problem at stake and how policy solutions in this area of public intervention impinge on broader issues of (in)equality in education.*

**Keywords:** *adult education policy, adult basic education, adult secondary education, comparative study*

## PROBLEMATIZIRANJE OSNOVNOŠOLSKEGA IN SREDNJEŠOLSKEGA IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V GLOBALIZIRANEM SVETU: Od druge možnosti do vnovičnega šolanja – POVZETEK

*Članek problematizira vlogo, ki jo ima osnovnošolsko in srednješolsko izobraževanje odraslih (OSIO) kot odgovor na globalne izzive pod vplivom globalne politike. Na podlagi triletno študije, ki je prevzela perspektivo socialnega realizma in uporabila situacijsko analizo, obravnava tri dimenzije oblikovanja politike izobraževanja odraslih: lestvice politične mobilizacije, okolja za oblikovanje politike in prenašanje pomenov. Pri tem dokazuje, da čeprav se dojemanje, vpliv in sprejemanje mednarodne politike med državami razlikujejo, se je OSIO danes spremenil v priložnost vnovičnega šolanja za mlajše generacije, ki jim je v šoli spodletelo, in za ljudi, katerih izobraževalni dosežki v neki državi niso priznani, ko migrirajo v novo državo. To pa pod vprašaj postavlja tako način, kako politika v OSIO vidi rešitev socialnega*

*problema, kakor tudi način, kako politične rešitve na tem področju javnega interveniranja posegajo v širša vprašanja (ne)enakosti v izobraževanju.*

**Ključne besede:** *osnovnošolsko izobraževanje odraslih, politika izobraževanja odraslih, primerjalna študija, srednješolsko izobraževanje odraslih*

## INTRODUCTION

Worldwide, adult education has developed over centuries. Although the similarities and differences that coexist within, and most obviously across, countries, are the result of specific national histories, these are also part of wider global phenomena. Adult Basic and Secondary Education (ABSE), or basic literacy and education up to secondary school levels for out-of-school youth and adults specifically, is just one form of social institutions comprised within adult education (Jarvis, 1993), but as such, in contemporary societies, it falls under the responsibility of the state – even if its provision may be delegated to civil society, organised religions, or the market.

In most countries, law making on ABSE was for the most part initiated in the 19th century, alongside the institutionalisation of public school education for children, as a second chance to first enter school later in life, addressing primarily citizens who, for a number of socio-economic or cultural reasons, did not have access to primary and lower education as children or adolescents. In Western societies, it has been strongly associated with welfare state regimes and reconstruction processes following the Second World War; in most of Latin America, it became a constituent of social protection policies following the economic crisis of the 1980s.

Comparative political sociological studies of adult education across countries and regions of the world have been primarily concerned with the political rationales for state intervention in adult education (see for instance Torres, 2013). But states do not act in isolation; they are in communication with other political structures above, below and across states.

Against this background, this article problematises the role that ABSE has come to play in a globalised world, not independently but also thanks to long-term relations individual countries have had with intergovernmental organisations. It does so drawing on an interdisciplinary study carried out in 2012–2015, the results of which are presented at length in *Global Networks, Local Actions: Rethinking adult education policy in the 21st* (Milana, 2017).

In what follows, I first introduce the conceptual framework and methodology guiding the study, the main scope of which was to appreciate (not explain) transformations in adult education policy in response to global challenges, on a global level and in four countries (Argentina, Brazil, Italy and the United States) located in the traditional North or South of the Americas or Europe. Then, I present selected findings. Overall, I argue that although the perceptions and reception of as well as influence on international policy vary across countries, there is a tendency in countries that have achieved mass schooling to utilise

ABSE as a response to public school failures (e.g., high drop-out rates, poor learning outcomes, inadequate response to the ethnic and linguistic diversity of students), rather than to increase access to public education in line with more traditional state rationales. This thus constitutes a substantial shift in ABSE from a *second chance* to a *school-recovery* opportunity targeting the younger generations (who failed in school) and people whose educational achievements in a given country are not recognised when migrating into a new one as nostrification (diploma recognition) is not possible.

## CONCEPTUAL FRAMEWORK

Globalisation as a multi-dimensional process points, among other aspects, to transnational arrangements, collaborations and forms of integration across geopolitical, social and cultural territories, which reshape and transform the power and authority of the state (Held, McGrew, Goldblatt and Perraton, 1999), also in education. A factor complicating the picture is that adult education is the most complex institution of all educational institutions, and the one that presents the highest degree of variation across countries.

With a point of departure in sociological approaches to adult education (Jarvis, 1985; Torres, 2013), I assume a scalar approach to public policy and construe the public domain of adult education policy, in any given country, as comprised of different scales, above and below the national. Simply put and following Smith (1995) and Brenner (1998), a scale is here conceived as a territorial organisation that is nested in socio-political systems, following some kind of hierarchal structure, and which contains social relations and collective social action. This is in line with geographers' thinking stressing that territories are not just bounded spatial entities, but they are rather the result of a mix of power, ideology and authority (Delaney, 2005).

Against this backdrop, a major transformation in adult education policy occurred in the aftermath of the Second World War through the expansion of a global or non-territorially bound polity (Corry, 2010) that construed adult education as an object distinct from education, schooling, etc. (Milana, 2012). This is reflected in the increased involvement of policy actors who are mutually interdependent and somewhat coordinated in their actions (Enroth, 2011; Jessop, 1998, 2002), thanks to a number of governance mechanisms, instruments and tools which occasionally serve what Woodward (2009) defines as four interrelated and overlapping dimensions of governance: cognitive, normative, legal and/or palliative. While the cognitive dimension deals with shared values, the normative dimension refers to the convergence of knowledge, the legal dimension points at the consensual codification of knowledge in legal texts, whereas the palliative dimension refers more to what some organisations help their members or other organisations to do and accomplish, for example, by compensating for their lack of resources and expertise or by filling the gaps in the work of other organisations.

The way these developments relate to state policies is highly dependent on different forms of policy crossings, as I argue elsewhere (Milana, 2015). This suggests that the ways

international policy developments relate to state policies in adult education (and subsequent ABSE provision) in different parts of the world and different political systems are not always predictable.

Complementing the conceptual framework is my ontological positioning in social realism, thus I understand the real world as made of a combination of the domain of the empirical, or what human beings experience, the domain of the actual, or what happens, and the mechanisms that make things happen (Collier, 2011). It is people's (and collectives') instrumental, strategic and communicative actions that re-elaborate past cultural and structural conditions and generate (often unintended) consequences, which in turn produce the observable outcomes we call facts (Archer, 2011). In this study, one observable outcome is the institution of adult education as a subsystem of the state educational system in various countries. But the properties and power of such a subsystem vary across Argentina, Brazil, Italy, and the United States of America, as well as within each of these countries; so do the social positioning of the population, divided, for instance, between those whose motivation and strategic action aim (intentionally or unintentionally) for maintenance or change of this sub-system.

## **METHODOLOGY**

In my research, the methodological scaffolding was a case study (Stake, 2006). I designed a single case study to investigate transformations in adult education policy at a global scale that incorporated four mini-cases at the country level. Countries were selected on the basis of their continental positioning so that they would be geographically located in what is generally referred to as the global North vs. global South; their level of economic development within the respective continent, and international recognition as major economies; their long-term membership in intergovernmental organisations active in the field of adult education, with a global and/or continental reach (i.e., the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation – UNESCO, the Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD, the Organisation of Ibero-American States for Education, Science and Culture – OEI, and the European Union – EU); their system of government and administrative organisation, i.e., the degree of institutionalisation of adult education as a sub-system of the national education system; the overall literacy level of the country's population; and, in the case of Latin America, also the country's colonial history and whether it had been under Spanish or Portuguese rule.

I combined the case study format with situational analysis (Clarke, 2005), an analytical strategy rooted in grounded theory that studies social processes by using social worlds/arenas maps as heuristic devices which help to lay out collective commitments at meso-level. Derived from the work of the Chicago School of sociology (see, among others, Strauss, 1978), social worlds refer to specific groupings of people (e.g., teachers of adults) or ideas (e.g., theoretical positions, such as that adult education is a human right) forming shared perspectives that can frame collective action (Shibutani, 1955).



Hence, they are identifiable social spaces that, unfolding over time, become visible through action and discourse (Clarke, 2003; Shibutani, 1955). Accordingly, social arenas represent bigger aggregates in which multiple social worlds meet (e.g., the Californian adult education system).

Finally, the data set for the whole study consisted of documents (i.e., reports on official policy agendas, action plans, decisions, budget allocations, research reports); 119 interviews with people with different levels of involvement and political influence in adult education (i.e., representatives of states, local governments, intergovernmental organisations, non-governmental organisations, workers' unions and professional organisations, and teachers and learners who appropriate policy in their everyday practice); and 44 written ethnographic entries based on approximately 120 hours of class observations, and 145 pictures taken at the educational sites where fieldwork took place.

## SELECTED FINDINGS

The first level of analysis looked at international policy developments in adult education between the end of the Second World War and 2016, by illustrating the relative role of, and links between, major intergovernmental organisations with a global or continental reach and a few non-governmental organisations that lobby for adult education at a global scale. In a nutshell, this analysis highlights that since their establishment, intergovernmental organisations have played different roles in coordinating the expansion of policy in adult education at both continental and global scales. Such coordinating roles benefited from different forms of cognitive, normative, legal and palliative governance (Woodward, 2009).

Major intergovernmental organisations with a global or continental reach (e.g., UNESCO, OECD, EU), but also non-governmental organisations that lobby for adult education at a global scale (e.g., DVV International, International Council for Adult Education – ICAE), contributed to cognitive governance through the publication of reports, white papers, and professional journals, sometimes addressing the same audiences (i.e., more economically developed countries), sometimes targeting different policy or professional networks across geographical and socio-political territories (see also Milana, 2016); however, UNESCO is the only organisation that from its early days supported this action through the organisation of international conferences on adult education open to representatives from national governments, the academia and non-governmental organisations from different regions of the world.

All intergovernmental organisations also contributed to normative governance, but in ways that at least at times embedded distinct conceptual features. As amply debated in specialised literature, and with the simplifications that this requires, there is a tendency to associate the work of UNESCO with a humanistic conception of adult education that sees it as a human right; to connect the work of the OECD to a functionalist conception that considers adult education as a means of achieving better skills or higher economic goals;

and to link the work of the EU to that of the OECD, however openly, sporadically and to a limited degree, considering the role adult education has in learning to live together across cultures and in participating in a democracy.

But it is also at the level of legal governance that intergovernmental organisations differ. For instance, UNESCO was the forerunner in the use of traditional soft law mechanisms (i.e., Recommendations) to codify knowledge and promote governmental initiative in adult education in less economically developed countries; the OECD was the precursor in the application of peer-reviewing also in the field of adult learning; whereas the EU is the only one to redistribute financial means in favour of people's mobility, exchanges and joint multilateral projects within the field of adult education, which here includes vocational training.

Finally, with reference to palliative governance, UNESCO had a primacy in reaching out and collecting information and statistics from the majority of countries worldwide, but over time the OECD has developed a knowledge management system capable of connecting the inputs and outcomes of education and learning in ways that have come to be seen as having greater authority.

By the turn of the 20th century, however, all intergovernmental organisations under consideration had put into motion additional policy instruments to encourage conformity to given shared norms and standards, to distribute financial means, to coordinate activities, to provide consultancy and technical assistance to others, or to stimulate policy debate around adult education.

All of the above has brought about transformations in the working of multi-scalar governance (Jessop, 1998, 2002) in adult education. Interpersonal exchanges were the prevalent mode of governance until the Second World War, then inter-organisational exchanges turned into the primary mode of governance since governments came together and established intergovernmental organisations to support their respective interests in favour of world peace, European recovery and integration as well as national economic growth and betterment of people's living standards. However, after the 1990s, and even more so in the aftermath of the 2008 global financial crisis with its consequences for a large number of national economies, inter-systemic steering has emerged as the prevalent mode of operation in the governance of adult education at continental and global scales. Obviously, all of this has varying kinds of impact at regional and national scales.

Focusing attention on political agendas for adult education advanced by intergovernmental organisations with a continental reach in South America (i.e., OEI) and Europe (i.e., EU), each of these agendas identifies major topics of concern, and advances plans for action to be undertaken by national and local governments as well as intergovernmental organisations. Moreover, each agenda builds on prior policy priorities and targets agreed and/or advocated at both continental and global scales, to promote the right to education for all in the global South and a lifelong learning system in the global North. As such, each of these agendas embeds ways of connecting knowledge, ideas and experience from

different parts of the world that result in region-specific political discourses, contextualising what is meant by adult education and why it is an important objective for public policy. A closer analysis of these agendas brings to light distinctive ways of understanding adult education and what it should stand for.

In South America adult education equals basic literacy and education for those young people and adults who, for economic, social or political reasons, have not had the opportunity to access education as children or adolescents, despite their right to it. But such a way of encapsulating adult education implies a sense of what Hart (2001) called big D development, namely what occurs through interventions that are intentionally oriented towards the achievement of economic progress. When the intention of countries in the global South is to 'catch up' with those in the global North, development does not necessarily promote local interests or empowerment.

In Europe adult education corresponds to any form of learning, among younger and older adults, that is either the result of formalised paths or could be certified as such *ex post*, to either enter into or remain active in the labour market. This way of delimiting adult education is again linked to the above-mentioned conception of big D development, but in an explicit way, as in this case specific and deliberate interventions are intended to maintain the economic advantage of the countries in the global North.

In conclusion, despite their different discursive framing and their rather diverse plans for action, none of the examined region-wide agendas for adult education seems to address adult education as a small D development project (Ibid., 2001) that, particularly in capitalism, could contribute to broader processes of change, and thus unleash the potential for shifting existing power relations among individuals, social groups, and geopolitical orders, and this between, and within, the global South and the global North.

Against this backdrop, the discussion in the following section draws on a comparison of the social worlds/arenas in each of the countries under investigation (see Milana, 2017 for an in depth country-led analysis), to present and discuss three dimensions of policy making in adult education: the scales of political mobilisation, the environments for policy-making, and the meanings conveyed.

## **SCALES OF POLITICAL MOBILISATION**

On a theoretical level and at urban, regional, national, continental, and global scales, different types of collective actors may promote but also resist transformations in ABSE, yet collective actors, including individuals who speak on their behalf, may participate with their knowledge and ideas in systems of government at more than one scale, and may act to introduce changes in ABSE praxis either out of choice or due to legal obligations.

On a practical level, however, when we consider specific geographical continents, such as North America, Latin America, and Europe, and selected countries within these continents, the collective actors involved and the nature and extent of their active involvement

in ABSE vary across continents and countries. Thus, I first focused on the social worlds (in terms of groupings of people) that compose ABSE as a social arena in each of the countries under consideration, then made a cross-country comparison. This led to the identification of eight typologies of collective actors that were somewhat present in each of the countries' social areas. These include: legal authorities; administrative authorities; educational institutions run by public authorities; workers' unions; organised civil society; academia; research institutes either run by or mostly financed by public authorities; and intergovernmental organisations of which the countries are members.

Brazil and Argentina have a public education system that, on a national level, recognises adult education as a distinct teaching modality. In Italy, even if not legally defined as such, ABSE has a similar status. By contrast, in the USA, where no centralised education system exists, ABSE is according to federal law a social service catering to certain populations. When it comes to its provision, ABSE may be under the aegis of state-run schools only (Italy), municipally-run educational institutions only (USA), or both state- and municipally-run schools and a number of other educational settings in partnerships with the organised civil society and workers' unions (Brazil and Argentina). For the most part, state- and municipally-run schools provide ABSE at comprehensive institutions that also host primary and secondary education for children and adolescents, with the exception of California (USA), where ABSE is offered at specialised educational institutions (i.e., adult education centres and/or community colleges) run by independent boards.

Over the last decade, nationwide ABSE policy interventions by federal and national states have been of a fairly divergent nature in the countries under consideration. Both the federal government of Brazil and the national government of Argentina have introduced new programs to which individual states (Brazil) or provinces (Argentina) could voluntarily adhere totally or in part. In Argentina, educational institutions also hold a similar discretionary power. Both the national government of Italy and the state government of California (USA) have enforced state-wide massive structural reforms that leave no discretionary decisions to the administrative authorities operating at either a regional (Italy) or urban (California) scale. It is this distinctive legal quality, namely the discretionary vs. non-discretionary implementation of nationwide policies, that puts in motion different mobilisation processes within each social arena, and across levels.

In California top-down imposition mobilised both civil society organisations that promote adult education at the state level and workers' unions that protect the rights of adult teachers at both national and urban scales, for instance, to oppose the cuts in public funds earmarked for ABSE. Both types of collective actors reacted to the terms of systemic reforms defending their own interests and the interests of the professionals they represent. In addition, educational institutions also acted at the urban level to protect and re-affirm their relative areas of expertise in Adult Basic Education (mostly adult education centres) and/or Adult Secondary Education (typically community colleges). These mobilisation processes blurred the boundaries between these distinctive social worlds, and between these and adult learners and the citizenry at large. Moreover, protests that took place at

the urban and at the national level reinforced each other, further blurring the boundaries between socio-political systems and scales.

A similar mobilisation among educational institutions occurred in Italy, although for different reasons. Here Permanent Territorial Centres for Adult Education (CTPs) urged for higher administrative independence from state-run schools, but also for resisting legal restrictions on the overall adult education provision they administer. Upper secondary schools were specifically mobilised to protect their rights to deliver Adult Secondary Education. However, CTPs and upper secondary schools also joined forces through the establishment of a formal network across administrative regions (i.e., Italian Network for the Instruction of Adults and Lifelong Learning – RIDAP), and found an ally in the academia, where a similar formal network in support of adult and lifelong education (i.e., Network of Italian Universities for Lifelong Learning – RUIAP) was already in existence at a national scale.

In Brazil and Argentina, administrative authorities could discretionarily adhere to the initiative launched by their federal and national governments, respectively. However, the widespread use of formal agreement protocols between administrative authorities at different scales of the political system facilitated different forms of mobilisation on the part of the administrative authorities, the educational institutions, the organised civil society and the workers' unions. Yet, when we consider the specific provision of Adult Basic Education (Brazil) and Adult Secondary Education (Argentina) that was made the object of closer examination at the urban scale, such mobilisation processes were quite distinct. In Brazil, at the urban scale the administrative authorities had links with educational institutions, on the one hand, and the organised civil society, on the other hand, but the organised civil society in turn had close ties to the local workers' unions; all of this facilitated different ways of circulating knowledge and ideas among these social worlds to make sense of Adult Basic Education. However, the mobilisation of a multi-scalar structure of Adult Education Forums also created opportunities for knowledge exchange and cross-fertilisation of ideas not only across scales, but also, at each scale, across social worlds as well as social arenas. In Argentina, on the contrary, although accountable to the local administrative authorities, educational institutions were mobilised in rather autonomous ways to make sense of Adult Secondary Education.

But in both Brazil and Argentina there is a strong presence of intergovernmental organisations that have local offices (e.g., UNESCO – Brazil, OEI Office for Argentina) or that rely on a network of sponsored agencies and affiliated organisations, either based in these countries (e.g., Latin American School of Social Studies – FLACSO of Argentina), or that have Latin America as their focus of attention (e.g., Centre for Regional Cooperation for Adult Education in Latin America and the Caribbean – CREFAL). This presence of intergovernmental organisations rooted in national soils has facilitated global-regional-national knowledge exchange and cross-fertilisation of ideas between intergovernmental organisations, the academia and research institutions in both Brazil and Argentina. Yet, while in Brazil, for instance, these exchanges have prompted the emergence of the

above-mentioned Adult Education Forums, in Argentina they have mostly benefitted the legal and administrative authorities to make sense of education conceived more broadly, and only marginally facilitated knowledge exchange and cross-fertilisation of ideas about ABSE specifically.

In the USA, when it comes to the national scale, administrative authorities and inter-governmental organisations like the OECD, and to some extent UNESCO, have forged stronger links overtime. This has brought about extensive exchange of knowledge and cross-fertilisation of ideas that have been passed down to the urban scale, but also spread out towards education institutions, at both state and urban scales, by the US Department of Education.

Similarly, in Italy, the national administrative authorities have close links to intergovernmental organisations like the EU and the OECD that favour exchange of knowledge and cross-fertilisation of ideas about adult education; exchange and cross-fertilisation that are substantiated by the hierarchical ties the national administrative authorities have with financially dependent research institutions (i.e., National Institute for the Evaluation of the Education and Training System – INVALSI, former Institute for the development of vocational training for workers – ISFOL, now National Institute for the Analysis of Public Policy – INAPP). These research institutes contribute to the transfer of knowledge and ideas to the regional scale, but also to spreading them out towards the academia and educational institutions.

To summarise, discretionary vs. non-discretionary interventions in ABSE by public authorities always lead certain collective actors to mobilise in support of or against them. However, who is mobilised, at which scale, and what for is dependent on the historically determined structure of social relations in place in a definite geographical and/or social territory (Archer, 2011), as well as on the gains and losses that discretionary vs. non-discretionary interventions bring in terms of upholding or reconsidering these relations.

## **ENVIRONMENTS FOR POLICY-MAKING**

Knowledge exchange and cross-fertilisation of ideas among policy actors happen first and foremost through physical encounters of individuals who speak on their behalf. For instance, at continental and global scales, physical encounters among individuals from different social worlds/arenas have been encouraged through different activities sponsored by intergovernmental organisations and non-governmental institutions, among which UNESCO's International Conferences on Adult Education (CONFINTEAs) or the annual meetings of ICAE are just two examples.

In the 21st century, however, the growing use of new technologies has expanded the environments in which policy actors meet. Thus, for instance, in 2012 and again in 2014, in the process of revisiting the 1976 UNESCO *Recommendation on the Development of Adult Education*, people speaking on behalf of the academia, the public as well as private educational institutions, the organised civil society, national administrative authorities, and

intergovernmental organisations exchanged knowledge and ideas also through written entries in online consultations coordinated by the UNESCO Institute of Lifelong Learning, among other environments.

Independently from the physical or virtual environments in which policy actors meet, the process also always embeds non-physical or ideational environments, which consist of the imaginaries and other conceptual apparatuses conveyed through the selection and use of words and concepts.

Again using UNESCO as an example, the text of its 2015 *Recommendation on Adult Learning and Education* (that revised the 1976 Recommendation as mentioned above) constitutes an ideational environment in itself. It consists of written words advancing a conceptual apparatus that, promoted by UNESCO, intermixes, mediates or establishes a distance from the views of a number of other collective actors that, over several years, have shared knowledge and ideas about adult learning and education in a number of environments.

A myriad of such physical, virtual and ideational environments for knowledge exchange and cross-fertilisation of ideas on ABSE surfaced during the period of fieldwork and regional-led or country-based analysis, so it is not possible here to consider them all. Nonetheless, a cross-country comparison brings to the fore a few of them that, in one or more countries, were a key factor for cultural hegemony in ABSE.

Introduced in its *Quaderni dal Carcere* by Gramsci (1975), the concept of cultural hegemony is inseparable from that of political hegemony. In a nutshell, political power, according to Gramsci, is grounded in the simultaneous presence of force and consent. For instance, in authoritarian regimes force may prevail, and thus those holding powers dominate the citizenry. But for the most part, force is balanced by a consensus-based power, or what Gramsci calls political hegemony, when the citizenry adheres to a particular political project through persuasion rather than domination. In this line of thinking, cultural hegemony is an unavoidable artery of political hegemony as it represents the ability to direct the mind and the symbolic elaboration of the citizenry's language and lifestyle by those in power. In other words, consensus-based power entails adherence not only to a political project, but also to a corresponding cultural one.

Created to comprehend and explain the working of political power and the relation between the state and its citizenry, the concepts of political and cultural hegemony particularly aptly capture not only the inherently political nature of adult education but also the cultural function that public policy has in this field. By extension, I here refer to cultural hegemony as a kind of soft power exerted by any collective actor in an attempt to persuade others to adhere to a given understanding of ABSE as a political project.

Due to space constraints, among the environments that were found in the countries studied to support (or openly contrast) cultural hegemony in ABSE, only one of them is highlighted here for illustrative purposes: the organisation and hosting of either national

or international conferences. This is the most effective means of bringing together representatives from different social worlds/arenas in just one place or physical environment for a certain amount of time, and of mobilising their knowledge and ideas around a given topic. In doing so, those organising and hosting these events set the agenda for what is worth considering and what is not, and thus create space for consensus building on certain things, but not others. Moreover, the more information circulates before such a conference, also through ad hoc preparatory activities, the higher visibility the conference receives, and the more likely it is that its focus is perceived as a policy priority (or an issue that is more important than others at a given point in time, to justify policy intervention). But the organisers can control participation in such a conference, for example, when it occurs only upon invitation, or when participation follows a specific protocol. The resources (in terms of time and money) required by prospective participants to partake in the conference can further hamper participation.

In Brazil the federal government, in agreement with UNESCO, decided to hold CONFINTEA VI in 2009. Here it suffices to note that although the specific physical environment chosen for this conference brought about a far higher participation of delegates from Brazil and other Latin American countries when compared with previous CONFINTEAs, it also favoured the organisers' interests in enlarging the venues for knowledge exchange and cross-fertilisation of ideas well beyond the conference venues and the official delegations. In fact, a number of parallel events were organised around the conference in other physical environments, including university buildings all around the city of Belém, thus widening the basis for participation to include the academia, among others. In the meantime, the organisation by ICAE of an International Civil Society Forum (FISC) that also took place in the city of Belém, amplified participation by the organised civil society, further extending the ideational environment embedded in CONFINTEA VI.

Also in Brazil, the federal government backs regular conferences on youth and adult education (i.e., National Meetings on Youth and Adult Education), each time focusing on a different topical area, and in which only a limited number of delegates from the Youth and Adult Education Forums that exists in all states have a right to participate and vote. However, regional meetings (i.e., Regional Meetings on Youth and Adult Education) in which state forums at large discuss and start building consensus now precede these national conferences. State forums, it is worth mentioning, gather individuals who speak on behalf of different social worlds/arenas, comprising at least the administrative authorities, the educational institutions, the academia and the organised civil society, although their relative weight varies across states, and over the years.

Even if ABSE was not the focus of CONFINTEA VI, and is not necessarily always the topic on which regular national conferences on youth and adult education focus attention, given the high numbers of illiterate people in Brazil, as well as in a number of other UNESCO member states, basic literacy has been and still is a central concern at least touched upon, if not the main theme, in these conferences.



## MEANINGS CONVEYED

Having considered the scales at which collective actors mobilise and the environments in which they meet, one aspect has remained in the background, namely the different meanings (and negotiated concepts) assigned to adult education, and specifically to ABSE, which shape different cultural ideologies.

Once again, I refer to Gramsci's work to clarify the concept of cultural ideologies. For Gramsci (1975), different ideologies are present in political and cultural thinking by different social groups, but these ideologies hold no clear-cut distinctions. Building on this (despite limiting attention to political ideologies), Freedon (1996) maintains that ideologies represent coherent frameworks of meanings that result from constant interaction between social actors and the socio-historical contexts in which they are embedded. These frameworks emerge from selection among inevitable contested and contestable meanings, and attribution of specific meanings to a given concept, to avoid what would otherwise be "the messiness and indeterminacy of perceptions and comprehensions of the political world" (Freedon, 2013, p. 118). In line with this thinking, an ideology is formed through the interdependency of concepts that gain relatively stable significance and weight, and this thanks to their proximity, permeability to different ideological positions, but also to the relative relevance of their conceptual component and the priority that core concepts allocate to adjacent ones or adjacent concepts ascribe to peripheral ones (Ibid., p. 134). Yet, as already discussed, like political and cultural hegemony (Gramsci, 1975), political and cultural ideologies are also inseparably linked. Furthermore, as Griffin (2006, p. 83) notes, ideologies can be considered both products and constitutive elements of the formation of culture. As such they form links between ideological hegemony and the coercive reproduction of culture. But both ideologies and culture also have creative potentials and allow for different forms of adaptations.

On a theoretical level cultural ideologies thus tend towards homogenisation in the ways social problems are perceived by different social worlds/arenas at national, continental and global scales, and in the desired solutions achievable through changes in ABSE praxis and the way that ABSE systems are governed. Accordingly one could identify, for instance, a global (humanistic) ABSE ideology, grounded on the interdependency of concepts such as development, human rights, the public good etc., whereby cultural hegemony connects adult education to other human rights. Similarly, one could speak of a different global (functionalist) ABSE ideology that, rooted in the interdependency of concepts like economic progress, production, labour, etc., results in the cultural hegemony of skill development. At the same time, the homogenisation tendency also arouses, across geo-political borders, social territories, and their cultures, either contextual reinforcement or resistance and contestation of (or establishing a distance from) such homogenising cultural ideologies.

When we consider the different constellations of social worlds/arenas within and across the countries under consideration in this article, a cultural ideology that homogenises the

views shared among politicians, civil servants, academics, educators, and activists (within and across countries) is a common belief that ABSE is a public good, as it contributes to social and economic development. Accordingly, the guiding principle is that ABSE ought to be offered free of charge. This is so in all the countries under consideration.

Moreover, adult education was legally reaffirmed as a service by the Workforce Investment and Opportunity Act of 2014 in the USA, while in Brazil it was enshrined as a teaching modality to guarantee the right to education by the National Education Guidelines and Framework Law of 1996. In the following decade, adult education, also as a teaching modality, was codified in Argentina more boldly as a right (i.e., to ensure equity in the right to education) thanks to the National Law of Education of 2006, but never achieved such legal status in Italy, despite a few attempts between 2007 and 2009 to loosely do so by enshrining in law the right to lifelong learning.

Despite this, different views emerge when we question the value that ABSE holds across social worlds and cultural contexts. For instance, UNESCO civil servants I spoke to claimed that ABSE is a fundamental human right, American civil servants consider it to be a job or a family support service, Argentinian civil servants stressed some kind of social necessity, and Brazilian civil servants addressed its subjective significance. Academics and school staff I have met in Brazil, Argentina, the USA, and Italy as well as activists from the international non-governmental organisations ICAE and the European Association for the Education of Adults (EAEA) had more nuanced interpretations, which stem from a mix of the above conceptions. Surprisingly, however, the learners I observed and spoke to tend to adhere more to broader public cultural ideologies. For example, second-generation Latinos in Los Angeles mentioned that ABSE was functional in the sense of helping them better support their children in school or of improving their work qualifications. Similarly, young adults in Buenos Aires also pointed out the functional purpose of ABSE with a view to obtaining their secondary school diploma that the labour market found imperative. Finally, low-literate learners who were attending literacy training in Brazil mentioned that they were gaining new identities and thus becoming empowered to be less dependent on (or exposed to) the will of others.

Similarly, interrogation of what social norms guide patterns of behaviour globally and locally shows that heterogeneity prevails. As already mentioned, ABSE opportunities, for instance, may be funded and offered by the state through its own educational structures, funded or co-financed by the state but offered through the organised civil society, funded or co-financed by intergovernmental organisations but offered either via the state or the organised civil society, or any combination of these.

## **CONCLUSION**

In short, multi-site and multi-actor perspectives (as applied in this study) help to deepen the knowledge about the materiality of the changes that complex relations between states, intergovernmental and non-governmental organisations are (or are not) able to produce

in terms of state policy in ABSE. Although the perceptions and reception of as well as influence on international policy differ between countries, and although generalisations are not possible, the findings also point towards a common trend in illiteracy-free societies (i.e., countries with an overall literacy rate equal to or above 95% of the total population). In these societies, and despite country-specific characteristics, public rationales in ABSE have shifted substantially. Once seen as a *second chance* to first enter school later in life, now ABSE is for the most part a *school-recovery* opportunity for the younger generations. This phenomenon was observed in Northern as well as Southern countries like the United States, Italy or Argentina. In fact, the restructuring of the California Adult Education System emphasised credit courses that prepare for higher education, at the expense of non-credit courses providing a broader variety of learning opportunities for adults. Similarly in Italy the reorganisation of Adult Education Centres in Provincial Centres for Adult Instruction also emphasised credit courses that prepare for higher education, in addition to Italian as a second language for migrants, while shrinking non-credit course opportunities offered in the past. In Argentina, program interventions in adult education at the national level also privileged credit-recovery courses leading to the completion of primary and secondary education. As a consequence, in each of these countries (as observed in classes and confirmed through interviews with teachers), ABSE provision is aimed more at, as well as attracting, younger adults than in the past, and primarily young adults who have had access to primary and secondary education and dropped out before enrolling in ABSE. By contrast, ABSE remains a second chance opportunity in Brazil, a society with persisting lower literacy rates and with a limited access to primary and lower secondary schooling for a large section of its population, where public interventions in adult education keep privileging the acquisition of basic literacy in more mature adults. All of this calls into question both the way policy in ABSE sees the social problem at stake, and how policy solutions in this area of public intervention impinge on broader issues of (in)equality in education.

## Acknowledgements

This paper reports on the results of a research project supported by the European Commission through a Marie Curie International Outgoing Fellowship (IOF) under grant number 297727; however the author is solely responsible for the views expressed herein.

## REFERENCES

- Archer, M. S. (2011). Morphogenesis: Realism's explanatory framework. In A. Maccarini, E. Morandi and R. Prandini (Eds.), *Sociological realism* (pp. 59–94). London: Routledge.
- Brenner, N. (1998). Between fixity and motion: Accumulation, territorial organization and the historical geography of special scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16, 459–481.
- Clarke, A. E. (2005). *Situational Analysis: Grounded Theory after the Postmodern Turn*. Thousand Oaks: Sage.
- Collier, A. (2011). The social ontology of critical realism. In A. Maccarini, E. Morandi and R. Prandini (Eds.), *Sociological realism* (pp. 3–20). London: Routledge.

- Corry, O. (2010). What is a (global) polity? *Review of International Studies*, 36, 157–180.
- Delaney, D. (2005). *Territory: A Short Introduction*. Malden: Blackwell.
- Enroth, H. (2011). Policy network theory. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of governance* (pp. 19–35). London: SAGE Publications.
- Freeden, M. (2013). The morphological analysis of ideology. In M. Freeden, L. Tower Sargent and M. Stears (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (pp. 115–137). Oxford: Oxford University Press.
- Freeden, M. (1996). *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Gramsci, A. (1975). *Quaderni dal Carcere (edizione critica a cura di V. Gerratana, 4 Vol. I)*. Torino: Einaudi
- Griffin, R. (2006). Ideology and culture. *Journal of Political Ideologies*, 11(1), 77–99.
- Hart, G. (2001). Development Critiques in the 1990s: Culs de Sac and Promising Paths. *Progress in Human Geography*, 25(4), 649–658.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. and Perraton, J. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Jarvis, P. (1993). *Adult Education and the State: Towards a Politics of Adult Education*. London: Routledge.
- Jarvis, P. (1985). *The Sociology of Adult and Continuing Education*. London: Croom Helm.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure. *International Social Science Journal*, 155(1), 29–45.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Milana, M. (2017). *Global Networks, Local Actions: Rethinking adult education policy in the 21<sup>st</sup>*. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York: Routledge.
- Milana, M. (2016). Global polity in adult education and UNESCO: Landmarking, Brokering, and Framing Policy. *Globalisation, Societies and Education*, 14(2), 203–226.
- Milana, M. (2015). Debating global polity, policy crossing and adult education. *Comparative Education Review*, 59(3), 498–522.
- Milana, M. (2012). Political globalization and the shift from adult education to lifelong learning. *RELA - The European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 103–117.
- Shibutani, T. (1955). Reference groups as perspectives. *The American Journal of Sociology*, 60, 562–569.
- Smith, N. (1995). Remaking scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe. In H. Eskelinen and F. Snickars, Eds, *Competitive European Peripheries* (pp. 59–74). Berlin: Springer.
- Stake, R. E. (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York: Guilford Press.
- Strauss, A. L. (1978). A social world perspective. *Studies in Symbolic Interaction*, 1, 119–128.
- Torres, C. A. (2013). *Political Sociology of Adult Education*. Rotterdam: Sense.
- Woodward, R. (2009). *The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*. London, New York: Routledge.

*Paula Guimarães*

## THE USEFULNESS OF ADULT EDUCATION: LIFELONG LEARNING IN THE EUROPEAN UNION AND THE PORTUGUESE PUBLIC POLICY

### ABSTRACT

*The article first discusses the aims of lifelong learning proposed by the European Union and then analyses the reinterpretations present in the Portuguese policies of adult education in the last two decades. Finally, the influence of the European Union on policy discourses in Portugal is stressed, with increasing attention paid to the usefulness of adult education in relation to economic development and human resource management, while humanistic meanings and aims concerning critical education may be found to a lesser extent.*

**Keywords:** *public policy of adult education, European Union, Portugal, lifelong learning*

### UPORABNOST IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH: VSEŽIVLJENJSKO UČENJE V EVROPSKI UNIJI IN JAVNA POLITIKA NA PORTUGALSKEM – POVZETEK

*V članku so najprej obravnavani cilji vseživljenjskega učenja, kot jih predlaga Evropska unija, v drugem delu pa so analizirane reinterpretacije portugalske politike izobraževanja odraslih v zadnjih dveh desetletjih. V sklepnih ugotovitvah je poudarjen vpliv Evropske unije na diskurz teh politik na Portugalskem, v okviru katerih vse bolj pridobiva pomen uporabnost izobraževanja odraslih v povezavi z gospodarskim razvojem in upravljanjem človeških virov, medtem ko je humanističnih pomenov in ciljev, povezanih s kritičnim izobraževanjem, vse manj.*

**Ključne besede:** *Evropska unija, javna politika izobraževanja odraslih, Portugalska, vseživljenjsko učenje*

## INITIAL THOUGHTS

The idea that people learn throughout life has a long history; it is even commonsensical. As far as policy documents are concerned, Condorcet already referred to lifelong learning during the French Revolution (Canário, 1999). Later, in 1919, post-First World War official documents in the United Kingdom mentioned the importance of learning throughout life as a means of developing peace, citizenship and civic involvement (Field, 2001). This idea was further developed within international organisations<sup>1</sup>, especially after the Second World War. Since then it has had a growing influence on national policies in several countries, such as Portugal (Barros, 2012; Guimarães, 2016).

Globally, Lee and Friedrich (2011) have argued that international organisations' discourses on education are based on two different understandings of human freedom: freedom of obtaining personal and private gains by the acceptance of rules and the accomplishment of objectives set in the context of capitalism; and freedom to pursue individual interests according to rules set collectively, with the aim of establishing societies in which individual aims are to be linked to societal ones. The latter understanding influenced lifelong learning in the 1960s and 1970s, specifically within UNESCO. Since the 1980s, the former understanding has been central to neoliberal policy discourses in most international organisations (Field, 2001).

International organisations have become prominent actors in adult education policy in recent decades. These organisations, such as the European Union (EU), produce guidelines that are followed more or less strictly by member-states. Lifelong learning guidelines are interesting examples of influence on national adult education policies (Field, 2006; Antunes, 2008), although there might be differences in impact among countries and regions (Jakobi, 2012). These differences may be explained by national contextual characteristics, by history and its impact on the systems and programmes of adult education. Some authors have argued that in each country (or region) there could be a reinterpretation of lifelong learning guidelines based on the specific contextual aspects that are valued in various national adult education policies (Antunes, 2008; Lima and Guimarães, 2011; Guimarães and Antunes, 2014). These reinterpretations occur due to different adult education realities, and due to national and regional specificities.

---

1 (1) According to Archer (2001), international (governmental) organisations have a formal existence including the setting of aims, activities and functions, membership and structure. Their material existence consists of representatives of states – these organisations are separate from states but dependent on them in terms of decisions to be taken – and they are concerned with specific issues in international relations (military, social, economic, etc.). The same author claims that the European Union has a “unique nature”; due to this reason it deserves a “complex” definition owing to the fact that it is a multi-level governance system in which states are no longer single actors at the European level of policy-making like in many other international governmental organisations. Archer argues that “[t]he EU can best be regarded as a complex that has a number of institutional forms and undertakes a variety of tasks, some familiar to many international governmental organisations, some state-like” (Archer, 2001, p. 45). Although this complexity is taken into account when discussing EU guidelines for lifelong learning, the article refers to the EU as an international organisation, owing to the fact that this analysis emphasises the aims of such guidelines and the influence they have on specific national policy documents, and not institutional forms or decision-making processes.

Additionally, in comparison with other education policies, lifelong learning often seems to be inconsistently implemented in national policies and to lack efficiency (UIL, 2009). A clear example of this situation can be seen in the heterogeneous (and purportedly insufficient) lifelong learning participation rates among European Union countries, when compared against benchmarks established by the Lisbon strategy (Lisbon European Council, 2000) and recently by Europe 2020 (European Commission, 2010).

In Portugal the influence of international organisations in adult education can be identified in the 1950s through the impact that the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) had on the definition and development of the National Plan of Popular Education (Teodoro, 2003; Medina, 2008). The influence of these organisations became clearer after the Democratic Revolution in 1974, when the adult education policy adopted the lifelong education (*éducation permanente*) concept in activities developed by the Permanent Education Directorate (Melo and Benavente, 1978), in line with the humanistic understanding favoured by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO). In recent times, the influence of the EU on national education and training systems has been conducive to the impact of lifelong learning guidelines, especially when it comes to the influence of the European Social Fund on national programmes under development, as well as the importance of the open method of coordination, benchmarks and good practices (Guimarães and Antunes, 2014).

This article discusses the aims of lifelong learning and their influence on adult education policy. The focus is on the (non-)alignment of these aims with those of the new Portuguese adult education and training policy (Barros, 2009) adopted since 1999. The conclusion addresses the growing attention paid to the usefulness of adult education (Špolár and Holford, 2014) and the lesser influence of humanistic and critical political meanings in public policy.

In terms of methodology, the article is based on content analysis of policy documents (called “official documents”) of the European Union (EU) referring to lifelong learning and the Portuguese documents defining adult education policy. The purpose of content analysis is to infer patterns of interest in a specific text from the words used and the meanings that these words might have (Krippendorf, 1989). In this article, content analysis pertains to the discussion of documents setting aims that support the development of the EU strategy for adult learning and the national adult education policy in the last two decades.

## **EU AND LIFELONG LEARNING**

The analysis of EU official documents allows the argument that adult education was not a central issue at the moment of its establishment (Antunes, 2008; Rasmussen, 2014; Špolár and Holford, 2014). However, since the 1990s the EU has revealed growing concerns regarding training, education and learning, in the context of strong criticism of national education systems. In 2000, the Lisbon strategy (Lisbon European Council, 2000) included clear aims. The main aim was set as building the most dynamic and competitive

economy in the world by 2010. The economy had to be based on knowledge, guaranteeing sustainable growth, including more jobs and more social cohesion. The Lisbon strategy was based on the conviction that globalisation and the increasing importance given to information and communication technologies required the reform of national education and training systems. It also demanded more access to training and education in order to overcome high unemployment rates in many member-states (Field, 2006).

The reinforcement of economic processes would allow a more ambitious intervention of the EU than observed up until then. Innovations in national educational systems were fostered, for instance, by the introduction of the open method of coordination, a crucial element for the formulation of the organisation's policy since 2000. This method is directed at identifying and disseminating good practices, activities and programmes that might be implemented in different countries. It is also geared towards realizing EU aims in economic, social and educational domains, through the creation of benchmarks that foster the convergence of initiatives and results. It is based on a decentralised approach, in line with the subsidiarity principle, including the establishment of networks across different actors – state dependent, private or non-governmental organisations (Lee, Thyder and Madyn, 2008).

In the same year, the Memorandum on Lifelong Learning (European Commission, 2000) suggested the main aims of lifelong learning to be as follows: to promote active citizenship and vocational skills relevant to the knowledge-based society; and to foster participation in the spheres of economic and social life. These aims were linked to social policies that were directed at combining participation in different social arenas, the building of a feeling of belonging to the European society, the establishment of mechanisms of inclusion concerning employability and the promotion of the ability to find a job and to keep it. These were considered decisive conditions for the creation of a European space of education and of a society in which employment, competitiveness and prosperity, in a knowledge-based economy, were deemed essential (Antunes, 2008; Nóvoa, 2013).

Borg and Mayo (2005) claimed that individual and collective dimensions of lifelong learning were stressed in this document. However, the aims were increasingly approaching those of economic policies, which were directed at augmenting productivity and competitiveness, as well as the preservation and creation of jobs. Therefore, words and meanings referring to lifelong learning devoted to economic development were more evident. A trend based on the belief that “for each economic and social problem there would be an educational solution” (Lima, 2005, p. 45) could be observed. Education and learning were considered central features of economic growth, aiding individuals in joining the labour market. A new educational economy characterised by individualisation of knowledge was stressed. According to Olssen (2004), learning emerged as a technology that each individual could use to improve their options in life. It was supposed to promote the adaptability and mobility of workers in the labour market, and facilitate changing jobs in a specific sector of economic activity or between different sectors. It was to improve flexibility that high levels of general and technical education would facilitate. It would also



allow the development of skills, such as operational competences, along with the diminishing of legal constraints in work and employment. At the same time, it was supposed to favour the transfer of skills from the economic sphere to the social sphere (Borg and Mayo, 2005). In a new economic context influenced by globalisation, lifelong learning was to be understood as a technology that could allow flexible adaptation of people to labour market changes (Olssen, 2004): individuals would be better able to fight individually, as their own responsibility, to keep their jobs.

Education and Training 2010 (European Commission, 2004) pointed out the value of investment in human capital, revealing the importance of lifelong learning to economic development (Morgan-Klein and Osborne, 2007). It established targets to be achieved by every member-state, such as participation rates in lifelong learning of 12.5%, promoting the Europeanisation of public policies (Antunes, 2008). This target was aimed at making European systems of education a world reference and giving greater visibility to common trends of development. Among the goals established, the following were central to adult education: development of key competencies set by the EU; access to information and communication technologies; establishment of distance education; promotion of active citizenship, equality of opportunity and social cohesion; strengthening of links connecting work, research and society. To achieve these goals, several decisions were adopted and benchmarks were set to solve problems and needs identified by various member-states. There was an emphasis on the processes of monitoring and evaluation of outcomes obtained following the open method of coordination, as part of a strong call to adopt the European guidelines in national policies (Rasmussen, 2014).

Owing to poor and divergent results achieved in 2010 (Gravani and Zarifis, 2014), such as low lifelong learning participation rates in several member-states (EUROSTAT, 2015), the Lisbon strategy was relaunched with a greater stress on the aims of economic growth and employment, as well as more attention to social cohesion. The fragility of the EU agenda forced the adoption of new guidelines (Hake, 2005), which were part of the document *Adult Learning: It Is Never Too Late to Learn* (European Commission, 2006). The main argument expressed in this document included the commitment of the EU to the promotion of economic competitiveness, by means of improving the qualifications of workers. These would enable individuals to deal with increasing work requirements (for instance owing to the proliferation and increasing complexity of written information and of information and communication technologies in the workplace). Additionally, the search for solutions to the problems of demographic changes, ageing of the society and migration was stressed as well. The importance of fighting poverty and social exclusion was mentioned, due to the impact of low educational levels on unemployment, rural isolation, lack of opportunities, illiteracy, etc.. Once more, apart from social concerns, what was prominent was the economic agenda of the EU favouring those meanings of lifelong learning that concerned economic development (Morgan-Klein and Osborne, 2007).

In the wake of the economic and social crisis, several debates on the role of the EU in domains such as education and training took place after 2008. Owing to poor results

achieved in the first decade of the 21<sup>st</sup> century in lifelong learning, the continuation of the existing strategy based on lifelong learning guidelines was fostered (Nóvoa, 2013). In general, the document Europe 2020 (European Commission, 2010) kept the same aims established in the Lisbon strategy (Lisbon European Council, 2000), strengthening the link connecting education, training, learning and the economy. Several goals to be achieved by the end of 2020 were pointed out, such as the development of education and learning programmes that would accomplish the following: foster worker mobility between different member-states; improve the quality and efficiency of education and training; promote equity, social cohesion and active citizenship; foster creativity and innovation as well as entrepreneurship. Benchmarks were established, including a lifelong learning participation rate of 15% (European Commission, 2010).

In spite of including general goals related to social cohesion and active citizenship, the Renewed Agenda for Adult Learning (European Council, 2011) reinforced the strategic aims of Education and Training 2020 (European Council, 2009), such as making lifelong learning and mobility a reality, improving the quality and efficiency in education and training, and including entrepreneurship at all levels of education. There was an emphasis on the development and improvement of skills and competences, such as literacy, numeracy and those related to general education as well as those specific to technical domains. As Rasmussen (2014), and Špolar and Holford (2014) argue, even if it did include other social, cultural and civic goals, it was increasing economic growth that was at the forefront once again, as part of a strong link between key skills and the instrumentalisation of adult education for economic goals. From this point of view, the reinforcement of issues concerning economic development and employment favoured the legitimisation of the political emphasis on lifelong learning with a view to adaptability and employability (Gravani and Zarifis, 2014).

Recent developments that directly concern adult education policy have included validation of non-formal and informal learning and the importance of the harmonisation of systems in each member-state. Once again, the alignment of these systems with the European Qualification Framework in order to foster individual mobility in the labour market was stressed (European Commission, Cedefop and ICF International, 2014). Additionally, the Council of the European Union and the European Commission (2015) have set priority areas and concrete issues to work on by 2020, including the following: knowledge, skills and competences developed through lifelong learning in order to promote employability (as well as innovation, active citizenship and well-being); transparency and recognition of skills and qualifications to facilitate learning and labour mobility. Again there is a political emphasis on creating job opportunities but mainly on making sure that citizens acquire marketable skills (Milana and Holford, 2014).

The analysis of EU documents has allowed the identification of the importance of words and meanings connecting lifelong learning, adult education and economic development. The analysis of adult education policy in Portugal that may be found in the next section of this article shows the influence of EU guidelines for lifelong learning. After 1999

complex reinterpretations can be found justified by contextual issues reflecting the impact of the economic, social and political sectors on the definition of adult education policy. Recently, a stronger connection has been reinforced between adult education policy and the transformation of the Portuguese economy in the context of globalisation.

## **ADULT EDUCATION AND TRAINING POLICY IN PORTUGAL**

Since 1974, adult education public policies in Portugal have been marked by intermittence and discontinuity (Lima, 2005). Owing to the influence of international organisations, some specific periods saw policies directed at promoting democracy and emancipation including humanistic and critical education aims. This was the case in the period between 1974 and 1976 as part of the intervention of the General Directorate of Permanent Education. After 1986 and during the 1990s, aims concerning modernisation and state control dominated public policy. This favoured the establishment of second-chance education as the main form of provision for adults who did not complete compulsory 9-year education (Lima and Guimarães, 2011).

Strongly criticising the formal education system, specifically second-chance education, the 1995 programme of the newly elected Socialist Party included a particular stress on adult education. In this programme it was claimed that adult education needed to be relaunched (Portugal, 1995). This emphasis was due to a consensus in the academia concerning the inexistence of a wide and diversified public system of adult education (Silva and Rothes, 1998). In order to fill this lack that had a strong negative impact in social and economic terms, the Task Group on the Development of Adult Education was created (Melo, Queirós, Silva, Rothes and Ribeiro, 1998). This group included individuals who had been involved in civil society organisations implementing critical education and social transformation projects; others who had developed second-chance education programmes; and some involved in continuing education and vocational training. They were the ones who defined the new adult education and training policy (Barros, 2009) as a new expression and field of policy intervention. This policy aimed at connecting education, namely educational attainment, and training, specifically professional qualifications, in innovative forms of provision (Lima and Guimarães, 2011).

This policy, adopted after 1999 by the National Agency of Adult Education and Training, reveals the influence of the European Union lifelong learning guidelines, although it still reflects some humanistic and critical education aims. The first policy document released was titled *An Educational Bet in the Participation of All*. The Strategy Document for the Development of Adult Education (Melo et al., 1998) included a scathing analysis of adult education policy, based on studies done during the 1990s. These discussed the low levels of educational attainment and literacy (Benavente, Rosa, Costa and Ávila, 1996). This document also mentioned the guidelines of the European Year of Lifelong Learning (1996) while including ideas discussed at the 5<sup>th</sup> CONFINTEA held in Hamburg in 1997 (Melo, Lima and Almeida, 2002). Additionally, forms of provision such as recognition

of prior learning (called recognition, validation and certification of competencies) and adult education and training courses were created. These provisions were launched after 2000 while the Memorandum on Lifelong Learning (European Commission, 2000) was under public discussion and the document Education and Training 2010 (European Commission, 2004), framed by the Lisbon strategy (Lisbon European Council, 2000), was being prepared. There were obvious connections between the international agenda for lifelong learning and the making of the policy and educational documents on which the above-mentioned forms of provision were based. EU guidelines referring to the reform of education and training systems as well as the link between education and the labour market have since become clearly recognisable in the national agenda for adult education (Guimarães and Antunes, 2014).

However, this process of producing the new adult education and training policy was quite two-sided. Some actors (individuals and institutions) involved in this process had been part of specific social and historical periods in which emancipatory social movements were important for the Portuguese society. Some others revealed aspirations and interests supporting the transformation of the economy in connection with globalisation. A few were committed to the human resource management trend that has since then become prominent in public policy. Some of these actors were “grassroots educational activists, progressive pedagogues, academics, some political decision makers and members of the top or intermediate administrative educational structure” (Guimarães and Antunes, 2014, pp. 71-72) and exhibited different ways of interpreting the Portuguese adult education policy. These reflected concerns regarding educational weaknesses such as low school education levels and professional qualifications but also democratic deficit and low social participation in the society reflecting low standards of living and a long period of authoritarian regime (1926-1974).

After the 1990s, the emphasis on basic competences favoured by the EU served as the basis for the adult education and training policy by means of two different but decisive developments. The first one included forms of provision enabling educational attainment and professional qualification. In terms of aims, the policy was directed at i) improving educational levels of large sectors of the Portuguese population that had not joined formal education processes for a long time; ii) continuing education and vocational training supporting the transformation of the economy in connection with a progressive opening to global markets – the main outcome of this situation had to do with increasing rates of participation in vocational training; iii) the recognition of knowledge and skills acquired throughout life that could be formally certified of those adults already integrating into the labour market. The second development included the elaboration of a competence framework (Alonso, Magalhães, Imaginário, Barros, Castro, Osório and Sequeira, 2000), a document that can be considered a technical and political tool for the regulation of adult education and training provision (Guimarães and Antunes, 2014). This document was based on some aims of emancipatory and critical education, but also created the conditions for the certification of individuals’ learning experiences in recognition of their prior

learning and enrolment in adult education and training courses. At the same time, this framework was essential for the implementation of a policy that had as its main aims an increase in the productivity, competitiveness and flexibility of the Portuguese workforce.

While some concerns with social justice and equality of opportunity could be observed in legal documents supporting the adult education and training policy, hinting at the partly humanistic nature of the provisions in place, there was also a noticeable emphasis on the usefulness of adult education for economic development. This ambivalence in the reinterpretation of EU guidelines for lifelong learning was due to the policy discourse which stressed that the “unacceptable educational deficit of the Portuguese population” (Guimarães and Antunes, 2014, p. 74) was constraining the consolidation of democracy. Adult education was finally considered a social right that the State and the elites had denied adults for decades (Melo, 2004). The main outcome of this “deficit” was reflected in the significantly lower rates of educational attainment and participation in lifelong learning of Portuguese people when compared with other European countries, particularly Central European and Nordic ones (Melo, Matos and Silva, 2001). Additionally, EU lifelong learning guidelines were well received in a political context of social life economisation and education marketisation trends (Afonso, 1998). Therefore, the political propositions established for the adult education and training policy in the late 1990s (Melo et al., 1998) were directed at the creation of a national system of education and training. These proposals supported a diversified and complex understanding of the field (Canário, 1999) that would overcome the human resource management trend in education evident in lifelong learning guidelines. Nevertheless, during the 2000s, policy concerns regarding the need to have properly qualified workforce for the globalised Portuguese economy became more important given the goal of making the EU the most competitive economic region in the world (European Council, 2000).

The To Know+ Programme for the Development and Expansion of Adult Education (1999–2006) (Melo et al., 2001) was produced as part of this scenario. In this programme, which was abandoned in 2002 although the main aims and forms of provision have been kept until today, there was a stress on the combination of a public service logic – directed at increasing educational attainment through adult basic education and training provisions – and a programme logic, based on partnerships with a variety of local organisations that were to become the providers. The public service logic was to allow state intervention in the creation, development and evaluation of provisions directed at educational attainment and promoted by a network of adult education centres as part of state dependent, profit-making and non-profit making providers. The programme logic had to do with evaluating to what extent the existing projects, programmes and experiences were underdeveloped. This would allow the allocation of funding resources to civil society organisations in a way that would ensure a better quality and greater impact in the building of an adult education and training system (Melo et al., 1998, p. 15).

The influence of the EU became more evident when the above-mentioned programme was aligned with the National Plan of Employment of 1998, the Portuguese answer to

the European Strategy of Employment. A strategy for lifelong learning was announced for the first time in the National Plan for Employment in 2001 (Guimarães and Antunes, 2014). The To Know+ programme stressed the importance of the European Strategy of Employment (1997) and the Lisbon strategy (2000) for the definition of policies in Portugal, having involved the adoption of lifelong learning guidelines as it aimed to increase competitiveness and social cohesion as well as achieve the goals established by the Education & Training 2010 programme in terms of basic competences for lifelong learning (European Commission, 2004).

The duality of aims in the adult education and training policy in Portugal was also clearly visible in government programmes. Between 1999 and 2011, this public policy was mentioned in official documents on several occasions, particularly in the case of Socialist governments. That way its contribution to economic and social modernisation, to the transformation of the Portuguese economy in connection with globalisation and to the qualifications of the workforce was emphasised. In particular, when human resource management was at stake, policy documents were in line with the stipulations of EU funding bodies, such as the European Social Fund, and the main guidelines of the European Union regarding unemployment (namely in the government programmes of 1995, 1999, 2005, 2009 and 2015). In policy discourses, the stress was on education and training with a view to increasing competitiveness, even if combined with social cohesion, the qualifications of the workforce and the impact of education on economy in what was referred to by Lima (2005, p. 45) as “social and economic pedagogism”. This policy was very pessimistic in its evaluation of the educational situation, as the Portuguese levels of educational attainment were, for example, strongly emphasised as well as their impact on the economy, but at the same time very optimistic in the aims established. These stressed the urgency to reposition Portugal in the knowledge economy as proposed by the EU (Guimarães and Antunes, 2014).

The preoccupation with increasing Portuguese educational attainment rates to approach those of many Central European and Nordic countries remained in place at the time of the adoption of the New Opportunities programme in 2005. This programme stressed the fact that in the reference year the average number of years in education in Portugal was 8.2 years while it was 13.4 in Germany and 13.6 in Denmark (OECD data in Education at a Glance from 2005 in Portugal, 2005a). The increase in the qualification levels of the population was the main topic where the “importance for economic growth and social cohesion” and the “diminishing of the delay in the modernisation process” (Portugal, 2005a, p. 2) were mentioned. A convergence with the most developed countries was intended. In alignment with the National Plan of Employment and the Technological Plan, the aim was also to raise participation in lifelong learning of workers in medium and small enterprises. As suggested, this programme was “a fundamental pillar of employment and vocational training policies” (*idem*).

Policy aims established in the processes of economic growth and modernisation strengthened the focus on the qualifications of the workforce. The convergence of national social

and economic benchmarks with those in other EU member-states was often emphasised in policy discourses. One of the key ideas concerned the expansion of public provision where the rationale behind changes in education (such as the prolongation of compulsory education to 12 years of school education) was linked to that behind training. An ambitious political aim included qualifying 1,000,000 young people and adults (about 10% of the Portuguese population) using existing provision (Portugal, 2005a). This aim meant dramatically increasing participation in adult education provision. Between 2000 and 2005, 153,719 people applied for recognition of prior learning and among these 44,192 obtained a school certificate. In comparison, between 2006 and 2011, 1,163,236 people joined the same provision and 365,449 obtained a school certificate (CNE, 2011). Including quite heterogeneous social groups taking advantage of the provision that stressed educational individualisation processes, 386,463 people obtained a school education certificate between 2000 and 2011 after applying for recognition of prior learning and 68,255 attended adult education and training courses (ANQ, 2011).

After 2011, the structural adjustment programme imposed by the International Monetary Fund, the European Commission and the European Central Bank involved the suspension of the adult education and training policy supported by the right wing government elected in that same year. The optimistic discourses stressing the importance of adult education for economy lost relevance as did the work done by almost 10,000 adult educators hired in local adult education centres and more than half a million people who obtained school certificates between 2005 and 2011. The policy discontinuity that had characterised adult education policies after the Democratic Revolution in 1974 once more became a significant trend. In this context, however, vocational training supported by the European Social Fund and promoted by big enterprises saw a significant increase in the number of courses held and workers participating (Gabinete de Estratégia e Estudos/ Ministério da Economia e do Emprego, 2013), a trend that may still be observed today. In addition, recent adult education and training surveys (INE, 2007 and 2011) have pointed out the importance of participation in programmes related to the labour market or linked to specific work contexts.

In 2015, when a Socialist government was elected, it was claimed that was the beginning of a new political cycle regarding the adult education policy and its alignment with the EU guidelines for lifelong learning. Since 2016, several developments have been noted. The Qualify programme was launched in this same year (Decree Law n.º 232/2016, 29/08) and included provision such as recognition of prior learning and adult education and training courses. New local adult education centres were opened, even if fewer in number than those existing between 2007 and 2011. In spite of policy discourses, the existing funding did not allow a convincing relaunch of the policy in place until 2011, nor even the adoption of a new democratic and emancipatory policy. Like the previous programme – New Opportunities – the Qualify programme included aims of human resource management and social and economic modernisation. These aims referred to an increase in school certificates and professional qualifications in order to raise employability and develop

competences important for the insertion of people in the labour market. They included diminishing illiteracy rates and increasing rates of participation in lifelong learning. These aims also reinforced the need for greater alignment between local adult education centres, the labour market and regional, national and international economic development trends.

The (few) policy documents on adult education that are still being published reveal exaggerated ambition. In fact the adult education and training policy currently being developed is marked by several problems. The first one is the limited diversification of provision. The existing provision fosters educational attainment and professional qualifications. There is no funding for the provision of content such as non-formal and informal education, nor subjects that are not directly related to the labour market and the promotion of competitiveness. Another problem is that each form of provision that can be found at this moment is limited in number. A third problem involves the scarcity of available funding. Most of the funding comes from the European Social Fund (85%) and provision in the Lisbon and Algarve regions cannot be financially supported due to EU rules. Additionally, the funding available for 2017 and 2018 compares unfavourably to that given annually to local adult education centres between 2007 and 2011. One last problem refers to the high number of people (around 50%), mostly with low educational attainment levels and professional qualifications, who do not express any interest in joining lifelong learning (mainly non-formal and formal) programmes (INE, 2011). Involving these people in lifelong adult education activities requires provision with goals closer to democratic and emancipatory aims. These activities need to engage them in social and educational changes, whereas the present policy is not expected to do so.

## **FINAL THOUGHTS**

At the end of the 1990s, the relaunch of adult education in Portugal in accordance with EU guidelines for lifelong learning could be observed following the aims of human resource management on the one hand and of modernisation and state control on the other. The qualifications of the Portuguese population were a significant challenge for the New Opportunities programme and for the current Qualify programme, with the aims of increasing economic competitiveness in the context of globalisation. What must be mentioned is the increasing rates of participation in lifelong learning, particularly among those enrolled in existing forms of provision, affecting large sectors of adult workers. The involvement of civil society organisations was also a relevant aspect of this policy, especially between 2000 and 2011. Several authors believed that progressive pedagogues working in these organisations could make a significant difference where critical and emancipatory adult education policy making and practice implementation were concerned (Guimarães and Antunes, 2014). However, the adult education policy developed raised concerns about what lifelong learning aims were concerned with, particularly since the educational goals seemed (and still seem) to favour the usefulness of adult education provision for economic development. Even if this is a trend that can be observed in many other countries (UIL, 2009) as part of hegemonic neoliberal trends, the devaluation



of humanistic and critical education dimensions is a serious concern. These dimensions have influenced the understanding of adult education as a field of practices, policies and research emphasising its heterogeneous and diversified character but also its support for the consolidation of democracy, social justice and equality of opportunity. Civil society organisations could have a relevant role to play in this respect, not just in policy making but especially if the promotion of democratic practices and programmes geared towards the autonomy and responsibility of adults were to be favoured. Despite their importance, these dimensions are not to be found in the present policy. Instead, the adult education and training policy developed since 2000 has been progressively stressing the usefulness of the field in line with EU guidelines.

## REFERENCES

- Afonso, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma Análise Sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho/Instituto de Educação e Psicologia/Centro de Estudos em Educação e Psicologia.
- Alonso, L., Magalhães, J., Imaginário, L., Barros, G., Castro, J. M., Osório, A. and Sequeira, F. (2000). *Educação e Formação de Adultos. Referencial de Competências-Chave*. Lisboa: ANEFA/Ministério do Trabalho e da Solidariedade/Ministério da Educação.
- ANQ (Agência Nacional para a Qualificação) (2011). *Linhas Orientadoras para o Futuro da Iniciativa Novas Oportunidades*. Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação.
- Antunes, F. (2008). *A Nova ordem Educacional. Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida*. Coimbra: Almedina.
- Archer, C. (2001). *International Organisations*. London/New York: Routledge.
- Barros, R. (2009). *Políticas para a Educação de Adultos em Portugal – A Governação Pluriescalar na “Nova Educação e Formação de Adultos”, Vol. I*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia/Universidade do Minho.
- Barros, R. (2012). From lifelong education to lifelong learning: discussion of some effects of today’s neoliberal policies. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 119–134.
- Benavente, A., Rosa, A., Costa, A. F. and Ávila, P. (1996). *A Literacia em Portugal. Resultados de uma Pesquisa Extensiva e Monográfica*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Borg, C. and Mayo, P. (2005). The EU Memorandum on lifelong learning. Old wines in new bottles? *Globalisation, Societies and Education*, 3(2), 203–225.
- Canário, R. (1999). *Educação de Adultos. Um Campo, uma Problemática*. Lisboa: EDUCA.
- CNE (Conselho Nacional de Educação) (2011). *A Qualificação dos Portugueses*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Council of the European Union (2012). *Recommendation on validation of non-formal and informal learning (2012/C 398/01)*. Retrieved from [csdle.lex.unict.it/docs/labourweb/-2012C-39801-Recommendation-on-the-validation-of-non-formal-and-informal-learning-/3797.aspx](http://csdle.lex.unict.it/docs/labourweb/-2012C-39801-Recommendation-on-the-validation-of-non-formal-and-informal-learning-/3797.aspx).
- Council of the European Union and European Commission (2015). *Joint report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020). New priorities for European cooperation in education and training*. Brussels: Official Journal of the European Union, C 417/25. Retrieved from [ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/documents/et-2020-draft-joint-report-408-2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/documents/et-2020-draft-joint-report-408-2015_en.pdf).

- European Commission (2000). *Commission memorandum of 30 October 2000 on lifelong learning* [SEC(2000) 1832 final. Retrieved from eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11047&from=EN.
- European Commission (2004). “*Education & Training 2010*”. *The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms* (14358/03 EDUC 168 – COM(2003) 685 final). Brussels: Official Publication of the Council of the European Union.
- European Commission (2006). *Adult learning: it is never too late to learn*. Retrieved from platform-learnforlife.nl/documents/bv-iccocommunicationectekst.pdf.
- European Commission (2010). *Europe 2020*. Retrieved from ec.europa.eu/info/strategy/European-semester/framework/Europe-2020-strategy\_en.
- European Commission, Cedefop and ICF International (2014). *European Inventory of Validation of Non-Formal and Informal Learning 2014*. Retrieved from www.cedefop.europa.eu/validation/inventory.
- European Council (2009). *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET2020')*. Retrieved from eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN.
- European Council (2011). *Council resolution on the renewed European agenda for adult learning. Official Journal of the European Union*. Retrieved from eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C2011:372:0001:0006:en:PDF:.
- EUROSTAT (2015). *Lifelong Learning*. Retrieved from ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc440&440&plugin=1.
- Field, J. (2001). Lifelong education. *International Journal of Lifelong Learning*, 20(1-2), 3–15.
- Field, J. (2006). *Lifelong Learning and the Educational Order*. Stoke on Trent: Trentham Books.
- Gabinete de Estratégia e Estudos/Ministério da Economia e do Emprego (2013). *Inquérito ao Impacto das Ações de Formação Profissional nas Empresas (2008-2010)*. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Estudos.
- Gravani, M. and Zarifis G. (Eds.) (2014). *Challenging the 'European Area of Lifelong Learning'. A Critical Response*. Dordrecht: Springer.
- Guimarães, P. (2016). A utilidade da educação de adultos: a aprendizagem ao longo da vida na União Europeia e a política pública de educação e formação de adultos em Portugal. *Laplage em Revista*, 2(4), 36–50.
- Guimarães, P. and Antunes, F. (2014). An inconsistent policy: lifelong learning and adult education policy towards a competitive advantage. In M. Gravani and G. Zarifis (Eds.), *Challenging the 'European Area of Lifelong Learning'. A Critical Response* (pp. 75–86). Dordrecht: Springer.
- Hake, B. J. (2005). Fragility of the 'employability agenda' flexibility life courses and the reconfiguration of lifelong learning in the Netherlands. In A. Bron, E. Kurantowicz, H. Salling Olesen and L. West (Eds.), *'Old' and 'New' Worlds of Adult Learning* (pp. 234–253). Wrocław: Wydawnictwo Naukowe.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2007). *Inquérito à Educação e Formação de Adultos*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2011). *Inquérito à Educação e Formação de Adultos. Aprendizagem ao Longo da Vida*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Jakobi, A. P. (2012). International organisations and policy diffusion: the global norm of lifelong learning. *Journal of International Relations and Development*, 15(1), 31–64.
- Krippendorff, K. (1989). Content analysis. In E. Barnouw, G. Gerbner, W. Schramm, T. L. Worth and L. Gross (Eds.), *International Encyclopedia of Communication* (pp. 403–407). New York: Oxford University Press.

- Lee, M. and Friedrich, T. (2011). Continuously reaffirmed, subtly accommodated, obviously missing and fallaciously critiqued: ideologies in UNESCO's lifelong learning policy. *International Journal of Lifelong Learning*, 30(2), 151–169.
- Lee, M., Thayer, T. and Madyun, N. (2008). The evolution of the European Union's lifelong learning policies: an institutional learning perspective. *Comparative Education*, 44(4), 445–463.
- Lima, L. C. (2005). A Educação de Adultos em Portugal (1974-2004). In R. Canário and B. Cabrito (Eds.), *Educação e Formação de Adultos. Mutações e Convergências* (pp. 31–60). Lisboa: Educa.
- Lima, L. C. and Guimarães, P. (2011). *European Strategies in Lifelong Learning. A Critical Introduction*. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Lisbon European Council (2000). *Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions*. Retrieved from [www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm).
- Medina, T. (2008). *Experiência e Memórias de Trabalhadores do Porto. A Dimensão Educativa dos Movimentos de Trabalhadores e das Lutas Sociais*. Porto: Universidade do Porto/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.
- Melo, A. (2004). The absence of an adult education policy as a form of social control and some processes of resistance. In L. C. Lima and P. Guimarães (Eds.), *Perspectives on Adult Education in Portugal* (pp. 39–63). Braga: Universidade do Minho/Unidade de Educação de Adultos.
- Melo, A. and Benavente, A. (1978). *Educação Popular em Portugal (1974-1976)*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Melo, A., Lima, L. C. and Almeida, M. (2002). *Novas Políticas de Educação e Formação de Adultos. O Contexto Internacional e a Situação Portuguesa*. Lisboa: ANEFA.
- Melo, A., Matos, L. and Silva, O. S. (2001). *Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação de Adultos (1999-2006)*. Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos.
- Melo, A., Queirós, A. M., Silva, A. S., Rothes, L. A. and Ribeiro, M. (1998). *Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Milana, M. and Holford, J. (2014). *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Morgan-Klein, B. and Osborne, M. (2007). *The Concepts and Practices of Lifelong Learning*. Londres: Routledge.
- Nóvoa, A. (2013). The blindness of Europe: new fabrications in the European educational space. *Sisyphus, Journal of Education*, 1(1), 104–123.
- Olssen, M. (2004). Neoliberalism, globalisation, democracy: challenges for education. *Globalisation, Societies and Education*, 2(4), 231–275.
- Portugal (1995). *Programa do XIII governo constitucional*. Retrieved from [www.portugal.pt/Portal/Print.aspx?guid={52DABCE1-604E-40DE-9615-7C92A1C34842}](http://www.portugal.pt/Portal/Print.aspx?guid={52DABCE1-604E-40DE-9615-7C92A1C34842}).
- Portugal (1999). *Programa do XIV governo constitucional*. Retrieved from [www.portugal.gov.pt/pt/GC14](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC14).
- Portugal (2002). *Programa do XV governo constitucional*. Retrieved from [www.portugal.gov.pt/pt/GC15](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC15).
- Portugal (2005). *Programa do XVI governo constitucional*. Retrieved from [www.portugal.gov.pt/pt/GC16](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16).
- Portugal (2005a). *Novas Oportunidades*. Retrieved from [www.novasoportunidades.gov.pt/np4/9.html](http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/9.html).
- Portugal (2009). *Programa do XVII governo constitucional*. Retrieved from [www.portugal.gov.pt/pt/GC17](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17).

- Rasmussen, P. (2014). Adult learning policy in the European Commission. In M. Milana and J. Holford (Eds.), *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives* (pp. 17–34). Rotterdam: Sense Publishers.
- Silva, A. S. and Rothes, L. A. (1998). Educação de adultos. In AAVV, *A Evolução do Sistema Educativo e o PRODEP. Estudos Temáticos III* (pp. 17–103). Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação.
- Špolar, V. A. M. and Holford, J. (2014). Adult learning: from the margins to the mainstream. In M. Milana and J. Holford (Eds.), *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives* (pp. 35–50). Rotterdam: Sense Publishers.
- Teodoro, A. (2003). *Globalização e Educação. Políticas Educacionais e Novos Modos de Governação*. Porto: Edições Afrontamento.
- UIL (UNESCO Institute of Lifelong Learning) (2009). *2nd Global Report on Adult Learning and Education. Rethinking Literacy*. Hamburgo: UNESCO ILL.

*Urška Štremfel*

## NOVA OBLIKA VLADAVINE V EVROPSKI UNIJI IN NJENI IZRAZI NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI

### POVZETEK

*V središču prispevka je odprta metoda koordinacije (OMK) na področju izobraževalnih politik. Pri tem v prispevku sledimo opredelitvam, da OMK ni nevtralna metoda, kot to prikazujejo njene izvirne opredelitve, temveč posebna oblika (političnega) vladanja. Temeljni uvidi v predpostavke njenega delovanja so predstavljeni na podlagi teoretsko-konceptualnega okvira nove oblike vladavine, evropeizacije, javno-političnega učenja in na podatkih temeljčega oblikovanja politik, metoda pa je osvetljena tudi z analizo konkretnih mehanizmov njenega delovanja (sprejetih formalnih javnopolitičnih in drugih neformalnih dokumentov ter izvedenih aktivnosti) v evropskem in slovenskem izobraževalnem prostoru. V prispevku prikazujemo, kako se je evropsko sodelovanje na področju izobraževanja odraslih od leta 2000 dalje na podlagi uporabe posameznih elementov OMK poglobilo in kakšne implikacije so navedeni procesi imeli za vsebino in postopke oblikovanja politik izobraževanja odraslih v Sloveniji v preučevanem obdobju. Z navedenimi izsledki osvetljujemo doslej zaznано nekritično sprejemanje evropskih usmeritev na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji.*

**Ključne besede:** *izobraževanje odraslih, odprta metoda koordinacije, nova oblika vladavine, evropeizacija, Slovenija*

### A NEW MODE OF EUROPEAN UNION GOVERNANCE AND ITS IMPLICATIONS FOR ADULT EDUCATION POLICY IN SLOVENIA – ABSTRACT

*The article deals with the open method of coordination (OMC) in the field of education policies. The OMC is presented as a specific form of political governance and not solely a neutral method as declared in its original definitions. Some basic insights into the assumptions of its operation are presented within the theoretical and conceptual framework of a new form of governance, Europeanisation, policy learning theory and the concept of evidence-based policymaking. The theoretical assumptions are highlighted by analysing the concrete mechanisms of OMC functioning (adopted formal public policy and other informal documents and implemented activities) in the European and Slovenian educational space. The*

*article demonstrates how European cooperation in the field of adult education has intensified since 2000 using elements of the OMC, and analyses the implications of these processes on the content of and processes of formulating adult education policies in Slovenia from 2000 onwards. These findings provide an alternative understanding of what has been identified as uncritical reception of the EU agenda in the field of adult education in Slovenia.*

**Keywords:** *adult education, open method coordination, new mode of governance, Europeanisation, Slovenia*

## UVOD

Razvoj evropskega sodelovanja na področju izobraževanja je bil več desetletij zaznamovan z dvema skrajnostma: s prepoznano potrebo po sodelovanju in željo držav članic po ohranitvi suverenosti na občutljivem javnopolitičnem področju, ki je ključno za nacionalno identiteto posameznega naroda (npr. Antunes, 2006). Prelomnico v okrepitvi sodelovanja prinaša Lizbonska strategija (Evropski svet, 2000), v kateri je izobraževanje prvič prepoznano kot ključen dejavnik nadaljnjega razvoja Evropske unije (EU), kot kompromis med zgoraj navedenima skrajnostma pa uvedena posebna nevtralna metoda sodelovanja, tako imenovana odprta metoda koordinacije (OMK).<sup>1</sup> Zaradi svoje inovativne in neobvezujoče narave na eni strani ter predpostavljene in ugotovljene učinkovitosti pri doseganju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja je OMK sprožila obsežne akademske razprave in bila med drugim teoretsko osmišljena kot nova oblika vladavine (npr. Altrichter, 2010), proces javnopolitičnega učenja (npr. Radaelli, 2008) ter posebna oblika na podatkih temelječega oblikovanja politik (npr. Normand, 2016). Iz navedenih razprav je mogoče sklepati, da OMK ni nevtralna metoda, kot to izvorno opredeljujejo dokumenti institucij EU, temveč posebna oblika političnega vladanja, ki omogoča poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (npr. Tholoni, 2010).

Delovanje OMK je v akademskih razpravah (npr. Alexiadou in Lange, 2015) izzvalo tudi številna vprašanja glede načina, ki ga OMK po načelu mehkega prava (*soft law*)<sup>2</sup> in v odsotnosti obvezujočih pravil uporablja za evropeizacijo (usmerjanje in oblikovanje) nacionalnih izobraževalnih politik. V okoliščinah neobvezujočega sodelovanja, kjer uskladiitev nacionalne zakonodaje z evropsko ni zahtevana, lahko namreč države – odvisno od svojih potreb, prioritet, sposobnosti – suvereno odločajo, s kakšnim institucionalnim okvirom in nacionalnimi strategijami se bodo prilagodile doseganju ciljev EU. Države članice niso pasivni prejemniki politik EU, temveč so vključene v kompleksen proces selektivnega sprejemanja oziroma prilagajanja javnopolitičnih instrumentov (Alexiadou,

<sup>1</sup> Formalne kompetence EU na področju izobraževanja v skladu z ustanovnimi pogodbami EU sicer ostajajo zelo omejene (Maastrichtska pogodba, 126. člen).

<sup>2</sup> V okviru EU mehko zakonodajo razumemo kot pravila (kot so priporočila, resolucije ali pravila upravljanja), ki niso pravno zavezujoča, vendar je njihov namen vplivati na politike držav članic (npr. Snyder, 1993).

2007). Države članice tako same izberejo sredstva, za katera menijo, da so koristna (bodisi glede na priporočilo bodisi po lastni izbiri) v kontekstu njihovih individualnih sposobnosti (Kohl in Vahlpahl, 2005, str. 6). Kljub skupnim evropskim usmeritvam zato lahko pričakujemo, da so slednje prevedene v nacionalne kontekste na zelo raznolike načine (Rinne in Ozga, 2011).

Prispevek se v navedene razprave umešča s pregledom učinkov evropeizacije, ki jih OMK sproža na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji. Pri tem ugotovitev nekaterih avtorjev (npr. Mikulec, 2015; Mikulec in Jelenc Krašovec, 2016), ki so poudarili nekritično sprejemanje evropskih usmeritev in nezaželene učinke v vsebini politike izobraževanja odraslih na nacionalni ravni, dopolnjuje z razumevanjem javnopolitične dimenzije navedenih procesov. *Cilj prispevka* je na podlagi teoretskih in empiričnih podatkov prikazati proces poglobljanja evropskega sodelovanja na področju izobraževanja odraslih in njegove vplive v slovenskem prostoru ter ob tem preveriti teoretske predpostavke, da OMK pomeni posebno obliko (političnega) vladanja. V prispevku tako iščemo odgovor na *raziskovalno vprašanje*, ali OMK izkazuje poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja odraslih na ravni EU in nacionalni ravni in s katerimi elementi. *Metodološki okvir* prispevka je analiza formalnih in neformalnih dokumentov, ki urejajo področje izobraževanja odraslih v EU in Sloveniji v preučevanem obdobju (2000–2017), analiza uradnih spletnih strani nacionalnih in evropskih institucij in združenj ter analiza relevantne (teoretske) literature in sekundarnih virov. Kljub določenim omejitvam (gl. Štremfel, 2013) nam navedeni metodološki okvir omogoča razumeti temeljno normativno podlago in formalne postopke sodelovanja na izbranem javnopolitičnem področju v evropskem in nacionalnem izobraževalnem prostoru.

V prvem delu prispevka predstavljamo teoretske predpostavke nove oblike vladavine, javnopolitičnega učenja in na podatkih temelječega oblikovanja politik, ki opredeljujejo OMK kot posebno obliko (političnega) vladanja. V drugem delu pojasnjujemo, pod katerimi pogoji in katere vplive OMK lahko, upoštevajoč teorijo evropeizacije in v prvem delu predstavljene teoretske predpostavke, pričakujemo na nacionalni ravni. Tretji del namenjamo pregledu zasnovanosti in razvoja evropskega izobraževalnega prostora na področju izobraževanja odraslih v obdobju od leta 2000 dalje s posebnim poudarkom na sprejetih dokumentih in aktivnostih v okviru OMK ter izrazih njenega vpliva na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji. Prispevek sklepamo s ključnimi ugotovitvami o preteklih in razmislekem o nadaljnjih mogočih vplivih OMK kot oblike (političnega) vladanja na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji.

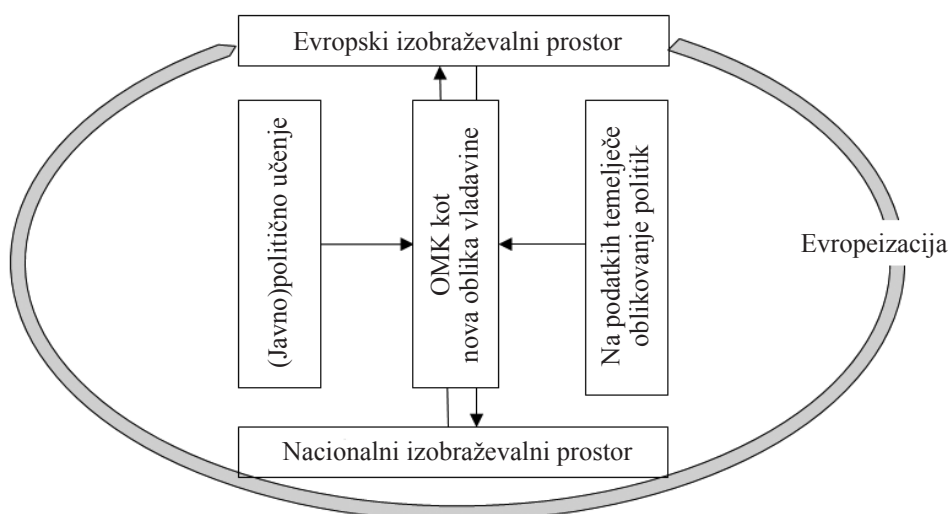
## **OMK KOT OBLIKA (POLITIČNEGA) VLADANJA**

OMK je javnopolitični metainstrument, ki na podlagi tehničnih in družbenih sredstev – »oblikovanja skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev EU; vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov in ciljnih vrednosti – po eni strani v primerjavi z najboljšimi na svetu, po drugi pa z upoštevanjem potreb različnih

držav članic ter sektorjev; prenosa evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike, tako da se pri določanju specifičnih ciljev in prilagajanju ukrepov upoštevajo nacionalne in regionalne razlike; periodičnega spremljanja, vrednotenja in izmenjave izkušenj, organiziranih kot medsebojni učni proces« (Evropski svet, 2000) – v skladu s predstavami in pomenom, ki ga ima, vzpostavlja posebne politično-družbene odnose med EU in državami članicami ter s tem omogoča doseganje strateških ciljev EU (Lascoumes in Le Galès, 2007).

Delovanje OMK je v akademski literaturi pojasnjeno z različnimi teoretskimi okviri, ki jih v nadaljevanju predstavljamo predvsem v zvezi z njenimi opredelitvami kot (političnega) vladanja (*angl. governance*)<sup>3</sup> ter razumevanja njenih predpostavljanih vplivov na nacionalno raven (Slika 1).

Slika 1: Teoretski okvir preučevanja OMK kot (političnega) vladanja in njenega vpliva na nacionalno raven



Vir: prirejeno po Štremfel, 2013.

Številni avtorji (npr. Warleigh-Lack in Drachenberg, 2011, str. 1003) opredeljujejo OMK kot *novi obliki vladavine v EU*, saj institucijam EU omogoča, da z uporabo novih (neobvezujočih) javnopolitičnih instrumentov vodijo, usmerjajo in nadzirajo države članice (Kooiman, 2003, str. 3), da s kolektivnim reševanjem javnopolitičnih problemov skupaj dosegajo zastavljene cilje (Pierre in Peters, 2000).

Pomembno vlogo v novi obliki vladavine imajo (ekspertni) podatki, zato je ta v literaturi pogosto označena kot vladavina (ekspertnega) znanja. Pri tem je znanje uporabljeno kot

<sup>3</sup> *Governance* v članku razumemo in predstavljamo kot strukturo (vladavino), ki se nanaša na konstelacijo institucij in akterjev ter kot proces (vladanje), ki se nanaša na obliko družbene koordinacije, na podlagi katere so akterji vključeni v postavljanje pravil in njihovo izvajanje ter s tem doseganje kolektivnih ciljev (Pierre in Peters, 2000).



podpornik legitimnosti ter avtoritete družbenih in političnih procesov v EU (Ozga, 2011, str. 220). OMK z navidezno objektivnostjo in nevtralnostjo (ter s tem poudarjeno vlogo ekspertov in ekspertnega znanja) usmerja države članice k doseganju skupnih ciljev EU na področju izobraževanja. Čeprav ti cilji niso znanstveno utemeljeni oziroma so politično oblikovani, so v nadaljevanju natančno operacionalizirani in kvantificirani s kazalniki in ciljnimi vrednostmi, kar vzbuja vtis navidezne nevtralnosti in s tem omogoča svojstveno obliko vladanja (*vladavina ciljev*). Kazalniki in ciljne vrednosti (oblikovani tudi na podlagi izsledkov mednarodnih raziskav znanja) torej omogočajo merjenje in primerjanje dosežkov držav članic pri doseganju skupnih (političnih) ciljev EU. Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov pa na države članice EU izvajajo dvojni pritisk (občutek lastne (ne)konkurenčnosti glede na dosežke drugih držav članic in občutek neuspešnosti zaradi (ne)doseganja skupnih ciljev) ter jih na ta način usmerjajo k doseganju strateških ciljev EU (npr. Ioannidou, 2010) (*vladavina primerjav*). Ko na podlagi uvrstitve na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov države članice zaznajo javnopolitični problem (gospodarska nekonkurenčnost), so na ravni EU pogosto že vnaprej oblikovani najboljši javnopolitični modeli za njegovo reševanje (*vladavina reševanja problemov*). Predstavljena dinamika omogoča poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja v smeri, ki jo želi EU, države članice pa ji v okoliščinah gospodarske krize zadnjih nekaj let toliko bolj sledijo v želji po ohranitvi konkurenčnosti v gospodarstvu, temelječem na znanju (npr. Tsarouhas, 2009). Jacobsson (2004) meni, da je skrivnost nove oblike vladavine EU v posebni kombinaciji pritiska, ki ga sproža, ter iniciativnosti in želji akterjev po prostovoljni javnopolitični spremembi. Haahr (2004, str. 210) novo obliko vladavine tako opiše kot poseben primer tehnologije izpopolnjene neoliberalne vladavine, ki vključuje noto svobode, a hkrati privlačnost njene uporabe.

Sabel in Zeitlin (2010) OMK opredelita kot eksperimentalno vladavino oziroma rekurzivni proces zastavljanja ciljev in pregleda njihovega uresničevanja, ki je utemeljen na javnopolitičnem učenju in primerjavi doseganja ciljev v različnih kontekstih. *Javnopolitično učenje* razumemo kot različne načine, v katerih množica zainteresiranih individualnih in kolektivnih javnopolitičnih akterjev (*»Kdo (se) uči?«*) v bolj ali manj institucionalizirani obliki, prostovoljno ali vsiljeno, z različnimi motivi in strategijami, ob upoštevanju kompleksnosti javnih politik in institucionalnega konteksta, na podlagi lastnih izkušenj, od drugih ali z drugimi oblikuje, podaja in (ali) sprejema (*»Kako (se) uči?«*) racionalno in (ali) družbeno in (ali) politično oblikovano znanje (*»Kaj (se) uči?«*) z namenom obvladovanja negotovosti, prepoznavanja in reševanja javnopolitičnih problemov, oblikovanja dnevnega reda, oblikovanja alternativnih rešitev, spremljanja, izvajanja in vrednotenja javnih politik ter s tem doseganja svojih in (ali) skupnih racionalnih in (ali) konsenzualnih in (ali) političnih ciljev (*»Zakaj (se) uči?«*) ter pri tem spreminja ideje, vrednote, interese, instrumente, cilje, programe ter institucionalno strukturo (nekaterih) vpletenih akterjev (*»S kakšnim učinkom (se) uči?«*) (Fink Hafner in drugi, 2012). Pri tem javnopolitično učenje v EU vključuje kompleksne vidike (javnopolitičnega, družbenega in političnega učenja) med številnimi akterji (posamezniki, institucijami in državami) na vseh ravneh mnogonivojske vladavine (npr. Dolowitz in Marsh, 1996). Še posebej je treba poudariti,

da v skladu z navedenima opredelitvama OMK lahko pomeni proces političnega učenja, ki v najširšem pomenu zajema strategije, ki omogočajo določenim akterjem (Evropski komisiji, op. a.) nadzor nad določenim področjem. Pri tem lahko ti zagovarjajo in vsiljujejo svoje javnopolitične ideje ali poskušajo usmeriti pozornost na določene javnopolitične probleme (npr. Hecló, 1972; Gilardi in Radaelli, 2012, str. 159).

OMK, s katero Evropska komisija vpliva na oblikovanje in izvajanje nacionalnih izobraževalnih politik, je bistveno določena tudi s konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik (npr. Normand, 2016). Teoretsko gledano (npr. Weible, 2008) pa je namen uporabe ekspertnega znanja (podatkov) v oblikovanju javnih politik lahko različen: instrumentalen (v smislu nevtralne uporabe ekspertnega znanja za izboljševanje javnopolitičnih rezultatov), političen (v smislu uporabe ekspertnega znanja v podporo določeni ideologiji) in družben (v smislu, da je akumulacija ekspertnega znanja namenjena postopnemu spreminjanju sistema prepričan v družbi). Na podlagi navedenih teoretskih predpostavk ni izključeno, da javnopolitični instrumenti, ki jih uporablja Evropska komisija, poleg proceduralnih postopkov primerjave izobraževalnih sistemov in njihovih dosežkov ne vsebujejo tudi normativnih mehanizmov definiranja upravičene oziroma pametne in dobre politike, zato niso nujno nevtralen javnopolitični instrument. Z vključenostjo ekspertov in ekspertnega znanja delujejo na daljavo (Miller in Rose, 2008) in vzpostavljajo evropski izobraževalni prostor (npr. Lawn, 2011) ter s tem sprožajo vprašanja o suverenosti nacionalnih izobraževalnih politik. OMK na področju izobraževalnih politik je zato mogoče razumeti kot posebno obliko političnega učenja in vladanja, koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik pa kot tehniko upravljanja in nadzora javnopolitičnega procesa (npr. Shahjahan, 2011).

## **EVROPEIZACIJA NA PODLAGI MEHKEGA PRAVA**

V literaturi ni mogoče zaslediti enotne opredelitve evropeizacije, temveč je ta opredeljena na različne načine in brez jasnih meja. Večina opredelitev koncept evropeizacije vidi kot kompleksen, mnogorazsežen, dinamičen in razvijajoč se fenomen, ki mu ni mogoče pripisati končne oblike (Lajh, 2006). V politološki literaturi uveljavljena definicija, ki ji sledimo tudi v tem prispevku, evropeizacijo opredeljuje kot proces: 1) konstrukcije, 2) razpršitve in 3) institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradigem in slogov, načinov sprejemanja odločitev ter nasprotnih prepričan, norm in vrednot, ki so prvotno opredeljeni in utrjeni na ravni EU in nato vpeljeni v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik (Radaelli, 2003, str. 30). Vpliv EU se ne kaže le v strukturnih in javnopolitičnih spremembah, temveč tudi v pontranjenju evropskih vrednot in javnopolitičnih paradigem na nacionalni ravni ter v spreminjanju političnih razprav in identitet (Olsen, 2003). Navedeno pomeni, da različne evropske prakse, institucije, politike in diskurzi, ki so razviti na ravni EU, pomenijo pritisk k reformi in spremembi v strukturi, procesu in politikah na nacionalni ravni. Pritisk k prilagoditvi se razlikuje glede na tip pravila EU, ki je v veljavi, kot tudi glede na stopnjo skladnosti z zdajšnjimi politikami in praksami oblikovanja politik v državi članici (Lajh in Štremfel, 2011).

Na podlagi teoretskih predpostavk (Radaelli, 2008) in že izvedenih študij primera na področju izobraževanja (Martens in Niemann, 2010; Štremfel, 2013) je mogoče sklepati, da je na področju izobraževalnih politik pritisk EU k prilagoditvi nacionalnih politik močan, kadar so izpolnjeni naslednji dejavniki: a) cilj EU je operacionaliziran s kazalnikom, katerega podatki temeljijo na rezultatih mednarodne raziskave znanja; b) država članica ima glede na povprečje EU podpovprečne rezultate pri doseganju cilja; c) dosežki države članice odstopajo od pričakovanih dosežkov; č) področje merjenja je v nacionalnem prostoru pomembno in politično vidno javnopolitično področje; d) na nacionalni ravni je zaznati negotovost glede reševanja zaznanega javnopolitičnega problema.

## **EVROPSKO SODELOVANJE NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA (ODRASLIH) IN NJEGOVI IZRAZI V POLITIKI IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI**

Lizbonski sklepi (Evropski svet, 2000) so z uvedbo OMK natančno opredelili tudi postopek njenega delovanja. Od leta 2000 dalje v EU po tem postopku poteka tudi sodelovanje na področju izobraževanja odraslih, ki ga po posameznih elementih OMK, kot so opredeljeni v lizbonskih sklepih, prikazujemo v nadaljevanju. Pri tem posebno pozornost namenjamo analizi posameznih elementov z vidika poglobljanja sodelovanja ter vidnosti posameznih elementov OMK v nacionalnem prostoru.

### **Oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU**

Način, kako v uresničevanje Lizbonske strategije (v kateri je bilo izobraževanje prvič prepoznano kot sredstvo za doseganje večje socialne kohezije in ekonomske konkurenčnosti EU) umestiti koncept vseživljenjskega učenja (in s tem pomemben del izobraževanja odraslih), je pomembno opredelil Memorandum o vseživljenjskem učenju (Evropska komisija, 2000), ki je na podlagi svojih šestih sporočil spodbudil razpravo v državah članicah o tem, kako določiti skupne evropske cilje na področju izobraževanja in jim slediti (več Štremfel, 2009, str. 98–99). Leta 2001 so ministri, pristojni za izobraževanje, v skladu z lizbonskimi sklepi identificirali skladno strategijo in praktične ukrepe za udejanjanje vseživljenjskega učenja (Svet EU, 2001) v obliki treh strateških ciljev: a) kakovost in učinkovitost (*effectiveness*), b) dostopnost, c) odpiranje sistema izobraževanja širši družbi. Leta 2002 so bili ti strateški cilji »prevedeni« v Delovni program Izobraževanje in usposabljanje 2010 (I&U 2010) (Svet EU, 2002), ki je dal ključno podlago za sodelovanje držav članic po OMK. Leta 2005 so v tako imenovanem Cookovem poročilu ugotovili, da navedeni organizacijski okvir ni dovolj učinkovit, da bi do leta 2010 omogočil doseganje zastavljenih ciljev. Proces OMK se je preoblikoval in okreplil. V tem okviru so bili sprejeti nekateri dokumenti, denimo Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta EU o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje in za izobraževanje odraslih še posebej pomembna Resolucija Za učenje ni nikoli prepozno (Evropski parlament, 2008), v kateri je poudarjena velika vloga izobraževanja odraslih pri reševanju ključnih izzivov EU (konkurenčnost, demografske

spremembe, socialna vključenost), prvič določene skupne prednostne naloge na področju izobraževanja odraslih, začrtano okrepljeno evropsko sodelovanje med različnimi zainteresiranimi skupinami in predlagana vrsta posebnih ukrepov za obdobje 2008–2010, s katerimi naj bi povečali udeležbo v izobraževanju odraslih in izboljšali njegovo kakovost ter s tem podprli države članice pri učinkovitem doseganju evropskih strateških ciljev.

Strategija EU 2020 (Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast) poudarja pomen izobraževanja za prihodnji razvoj EU in še posebej za preseganje ekonomske krize z dvema od sedmih vodilnih iniciativ (*flagship initiatives*) – Mladi v gibanju in Nove spretnosti za nova delovna mesta<sup>4</sup> ter dvema od petih glavnih ciljev (stopnja zgodnjega opuščanja šolanja pod 10 %, najmanj 40 % oseb v starosti od 30 do 34 let z visokošolsko izobrazbo). V kontekstu uresničevanja nove strategije EU 2020 ter evalvacije predhodnega programa I&U 2010, ki je pokazala, da kljub vmesni reformi procesa OMK skupni cilji, ki jih je določil program, niso bili doseženi, je Svet EU (2009) sprejel nov delovni program I&U 2020. Njegovim štirim ciljem, povezanim z vseživljenjskim učenjem in mobilnostjo, kakovostjo in učinkovitostjo (*efficiency*), pravičnostjo, socialno kohezijo in aktivnim državljanstvom ter ustvarjalnostjo in inovativnostjo, naj bi do leta 2020 sledilo tudi področje izobraževanja odraslih. Upoštevač politične, gospodarske in družbene spremembe v EU pa je bil v okviru Strategije EU 2020 in I&U 2020 vzpostavljen Prenovljeni evropski program učenja odraslih (Svet EU, 2011). Ta med drugim opredeljuje prednostna področja za posamezna krajša obdobja (npr. 2012–2014, 2015–2020) ter poziva države članice k imenovanju nacionalnega koordinatorja, ki bi poenostavil sodelovanje z drugimi državami članicami in institucijami EU.

Dokumenti, ki najbolj neposredno strateško obravnavajo doseganje nacionalnih ciljev na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji (Strategija vseživljenjskosti učenja (MIZŠ, 2007a; 2007b), Bela knjiga (MIZŠ, 2011) ter resoluciji o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji (Državni zbor, 2004, 2013) (v nadaljevanju Resoluciji)), se neposredno sklicujejo na evropski okvir sodelovanja,<sup>5</sup> prav tako pa je iz Resolucij razvidna terminska usklajenost doseganja ciljev EU (2004–2010 in 2013–2020), ki sicer sovпада tudi z operativnimi programi črpanja sredstev evropskih strukturnih skladov kot pomembnim podpornim elementom doseganja ciljev EU.

Pregled ključnih strateških ciljev, ki usmerjajo razvoj izobraževanja odraslih na ravni EU od leta 2000 do 2017, potrjuje ugotovitve drugih avtorjev (Alexiadou, 2016), da je v

4 Pobuda vključuje poziv državam članicam, naj zagotovijo, da bodo ljudje pridobivali ustrezna znanja in spretnosti za vključevanje v nadaljnje učenje in trg dela v okviru splošnega, poklicnega in visokošolskega izobraževanja ter izobraževanja odraslih.

5 Npr.: »Strategijo vseživljenjskosti učenja v Sloveniji smo pripravili [...] v sklopu uresničevanja programa EU I&U 2010.« (MIZŠ, 2007a, str. 6). »Tudi naša država bo morala prispevati svoj delež k uresničevanju lizbonskega cilja.« (Državni zbor, 2004). »Z ReNPIO 2013–2020 Slovenija prispeva tudi k uresničevanju priporočil in ciljev, ki jih vsebujejo Strateški okvir za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020) in iz njega izpeljana dva najnovejša dokumenta, namenjena vrednotenju znanja in razvoju pismenosti. Najširši okvir predstavlja Evropa 2020.« (Državni zbor, 2013).

sodelovanju v okviru I&U 2020 zaznati močnejšo javnopolitično sodelovanje med državami članicami. Področje izobraževanja je z dvema ciljema konkretno integrirano v Strategijo EU 2020, prav tako pa je zaslediti premik od splošno opredeljenih desetletnih ciljev h konkretnjšim prioritetam sodelovanja v krajših obdobjih tako imenovanih evropskih semestrov. Pomemben (paradigmatski) premik je zaslediti tudi v vsebini ciljev (pri prvem cilju I&U 2010 učinkovitost (*effectiveness*) v smislu doseganja ciljev v I&U 2020 zamenja učinkovitost (*efficiency*) v smislu stroškovne učinkovitosti izobraževanja).

### Vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednosti

Da bi na ravni EU lahko presojali uresničevanje skupno dogovorjenih ciljev, so v okviru OMK vzpostavljeni kakovostni in količinski kazalniki ter ciljne vrednosti oziroma referenčne ravni povprečne evropske uspešnosti (*benchmarks*), ki jih v ta namen ob podpori drugih institucij razvija Stalna skupina za kazalnike in ciljne vrednosti. V okviru I&U 2010 se ena izmed petih ciljnih vrednosti še posebej nanaša na izobraževanje odraslih (12,5-odstotna udeležba odraslih v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju), v okviru I&U 2020 slednja ostaja v veljavi z bolj ambicioznim ciljem 15,0 %. Ciljno vrednost, ki je opredeljena kot (vhodni) kazalnik dostopnosti izobraževanja odraslih, pa v okviru I&U 2020 dopolnjuje (izhodni) kazalnik, ki primerja rezultate izobraževanja (kompetence odraslih na področju bralne in matematične pismenosti ter reševanja problemov v tehnološko bogatih okoljih v OECD-jevi raziskavi PIAAC) (Evropska komisija, 2016a). Evropska komisija (2013) raziskavo PIAAC ocenjuje kot pomemben dejavnik na podatkih temelječega oblikovanja politik izobraževanja odraslih, katere analiza rezultatov ji omogoča oblikovati še natančnejša priporočila državam članicam glede razvoja področja na nacionalni ravni. Upoštevajoč teoretska izhodišča, ki opredeljujejo na podatkih temelječe oblikovanje politik kot tehniko nadzora javnopolitičnega procesa, ter odprtost Slovenije do navedenega koncepta na področju izobraževanja odraslih (Državni zbor, 2013; MIZŠ, 2011),<sup>6</sup> lahko navedeno razumemo kot izraz poglobljanja sodelovanja na tem področju.

Iz poročila (Evropska komisija, 2016a) je razvidno, da ciljna vrednost (15 %) udeležbe odraslih v vseživljenjskem učenju na ravni EU ni dosežena (povprečje držav EU 2005 9,8 %, 2009 9,2 %, 2012 9,2 %, 2015 10,7 %) in da Slovenija ne dosega ciljnih vrednosti EU na tem področju (2005 15,3 %, 2009 14,6 %, 2012 13,8 %, 2015 11,9 %).<sup>7</sup> Rezultati raziskave

6 »Za spremljanje dosežkov izobraževanja odraslih, ki omogoča razvoj s podatki in teoretskimi analizami utemeljenih politik, programov, metodičnih pristopov, oblik, motivacijskih mehanizmov itd., se zahtevajo zanesljivi podatki, zato mora imeti raziskovanje ključno vlogo pri izkoriščanju razpoložljivih statističnih podatkov in pri preučevanju vseh tem, pomembnih za razvoj področja izobraževanja odraslih.« (MIZŠ, 2011, str. 401) Kot »uporabna vrednost sodelovanja Slovenije v mednarodni raziskavi PIAAC« je navedeno, da bomo »spodbujali in sooblikovali [...] na podatkih temelječe politike (*evidence-based policy making*) na področju izobraževanja, zaposlovanja in dela, gospodarstva, kulture, zdravja, okolja idr.« (MIZŠ, 2014)

7 Nazadovanja pri doseganju ciljnih vrednosti ne moremo preprosto interpretirati kot posledico (neuspešne) nacionalne politike izobraževanja odraslih, temveč kot preplet več medsebojno povezanih notranjih in zunanjih dejavnikov na nadnacionalni in nacionalni ravni (npr. gospodarska kriza). Posledičnost (*causality*) je pomembno odprto vprašanje pri preučevanju sprememb na področju izobraževalnih politik tako v okviru politoloških (npr. Exadaktylos in Radaelli, 2011) kot pedagoško-andragoške znanosti (npr. Morrison, 2009).

PIAAC pa na več merjenih področjih nakazujejo, da so spretnosti odraslih v Sloveniji pod povprečjem OECD in držav članic EU (OECD, 2016). V nacionalnem prostoru Resoluciji natančno analizirata rezultate Slovenije pri doseganju kazalnikov in ciljnih vrednosti EU,<sup>8</sup> opredeljujeta iz njih izhajajoče nacionalne cilje (npr. stopnja udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju se bo s 14,5 % v letu 2012 zvišala na 19 % v letu 2020) ter ob tem podajata natančne operativne kazalnike doseganja navedenih ciljev, ki so skupaj s konkretnimi dejavnostmi za njihovo doseganje še posebej podrobno opredeljeni v letnih programih izobraževanja odraslih. Z vidika možnih izrazov vpliva EU na nacionalni ravni pa je, upoštevajoč teoretske predpostavke vladavine problemov, pomembno, da so nacionalni javnopolitični problemi v Resoluciji (Državni zbor, 2004) definirani glede na nedoseganje mednarodnega povprečja.<sup>9</sup>

### **Prenos evropskih usmeritev v nacionalne politike oziroma nacionalni okvir**

Kot je bilo večkrat omenjeno, se države članice v okviru OMK suvereno odločajo, s katerimi javnopolitičnimi sredstvi bodo sledile skupno dogovorjenim ciljem oziroma odgovarjale na idejne in institucionalne pritiske OMK. V tem pogledu pomembno novost prinašajo specifična priporočila državam članicam v okviru EU 2020, ki jih Evropska komisija ob tako imenovanih evropskih semestrih pripravi na podlagi Programa reform in Pakta stabilnosti ter dosežkov držav članic tudi na področju ciljev, ki se osredotočajo na izobraževanje.<sup>10</sup> Priprava konkretnih letnih priporočil za vsako državo članico posebej v okviru EU 2020 je pomemben mejnik poglobljanja sodelovanja v primerjavi z I&U 2010, kjer je Svet EU vsaki dve leti podal splošna priporočila vsem državam članicam skupaj, hkrati pa področje izobraževanja še bolj umešča v kontekst uresničevanja splošnih gospodarskih (in ne le izobraževalnih) ciljev EU. Analizirani nacionalni strateški dokumenti nakazujejo določeno stopnjo odprtosti do mednarodnih priporočil pri reševanju identificiranih javnopolitičnih problemov.<sup>11</sup>

Na tesnejše sodelovanje EU in nacionalne ravni pri uvajanju in spremljanju nacionalnih reform pa kažeta tudi imenovanje posebnih uradnikov Evropske komisije, ki spremljajo razvoj izobraževanja v posamezni državi ob izteku mandata I&U 2010, in imenovanje

8 »Delež prebivalstva v starosti med 25 in 64 let v državah Evropske unije, ki se vključuje v izobraževanje, je leta 2002 znašal v povprečju 8,5 %. V Sloveniji je v izobraževanje vključenega v tem letu 8,8 % prebivalstva v tej starostni skupini, kar nas uvršča nad povprečje petnajsterice. V tem kazalcu Slovenija zaostaja zlasti za skandinavskimi državami, Nizozemsko in Združenim kraljestvom, zaostaja pa tudi za ciljem EU, kjer naj bi do leta 2010 dosegli stopnjo udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju najmanj 12,5 %.« (Državni zbor, 2013)

9 »Slovenija se sooča s problemom kakovosti znanja, kar so pokazali rezultati mednarodne raziskave pismenosti, v kateri se je Slovenija uvrstila na rep držav v besedilni pismenosti.«

10 V letu 2016 je Svet EU v specifičnem priporočilu za Slovenijo poudaril potrebo po nadaljevanju in okrepitvi javnopolitičnih reform na področju veščin oziroma bolj natančno za izboljšanje zaposlenosti nizko/manj kvalificiranih in starejših na podlagi izobraževanja odraslih in vseživljenjskega učenja (Evropska komisija, 2016a, str. 79).

11 »Predlagane rešitve [...] upoštevajo [...] usmeritve in priporočila EU in drugih mednarodnih organizacij.« (MIZŠ, 2011, str. 371)

nacionalnih koordinatorjev za uresničevanje Prenovljenega programa za izobraževanje odraslih v okviru I&U 2020.

### **Periodično spremljanje, vrednotenje in izmenjava izkušenj, organizirani kot medsebojni učni proces**

V skladu z zasnovo OMK je predvideno, da države članice dosegajo skupaj zastavljene cilje s skupnimi dejavnostmi medsebojnega javnopolitičnega učenja. Ena izmed pomembnejših formalno vzpostavljenih oblik tega pristopa so tako imenovane delovne skupine na ravni EU, ki poleg predstavnikov institucij EU in evropskih združenj vključujejo tudi nacionalne predstavnike držav članic. Poleg rednih srečanj je njihova naloga organizirati tako imenovane aktivnosti vzajemnega učenja, seminarje, konference in druge dogodke ter imenovati posebne delovne skupine za pripravo specifičnih raziskav in poročil (Lange in Alexiadou, 2010).<sup>12</sup>

V okviru I&U 2010 sta bili na področju izobraževanja odraslih vzpostavljeni dve delovni skupini: Delovna skupina za izobraževanje odraslih in Delovna skupina za financiranje izobraževanja odraslih, tako imenovane tematske delovne skupine pa na tem področju delujejo tudi v okviru I&U 2020. V prvem mandatu (2011–2013) sta bili aktivni dve skupini – na področju kakovosti in financiranja izobraževanja odraslih, v obdobju 2014–2015 je delovala skupina, ki se je med drugim osredotočala na spretnosti odraslih v raziskavi PI-AAC, osrednja tema skupine z mandatom 2016–2018 pa je učenje na delovnem mestu. V tematske delovne skupine v okviru I&U 2020 so imenovani predstavniki vseh držav članic, ki se v krajših mandatih osredotočajo na bolj specifične teme (tudi stroškovno učinkovitost izobraževanja odraslih), pripravljajo javnopolitična priporočila, poleg aktivnosti vzajemnega učenja pa organizirajo tudi aktivnosti vzajemnega pregleda.<sup>13</sup> Vse navedeno lahko razumemo kot znamenje poglobljanja evropskega sodelovanja na tem področju. Z organizacijskega vidika, ki ima lahko pomembne učinke tudi na samo vsebino delovanja skupin, pa je zanimivo, da tematske delovne skupine za izobraževanje odraslih v okviru I&U 2020 delujejo pod okriljem Generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (DG Employment) in ne več Generalnega direktorata za izobraževanje, mladino, šport in kulturo (DG EAC). V Sloveniji je zaslediti odprtost do javnopolitičnega učenja na tem področju, kar kažejo tako navedbe v strateških dokumentih<sup>14</sup> kot analiza

12 Poleg delovnih skupin je pomembno podporno orodje za izmenjavo informacij na področju izobraževanja odraslih tudi spletna forma EPALE, ki preučevalcem, raziskovalcem, profesorjem in vsem drugim, ki se poklicno ukvarjajo z izobraževanjem odraslih v Evropi, omogoča izmenjavo vsebin (novic, objav, virov, dogodkov) in medsebojno sodelovanje v projektih.

13 Navidezno podobni aktivnosti sta pomemben korak k poglobitvi evropskega sodelovanja, saj vzajemni pregled predstavlja ne le izmenjavo izkušenj o politikah in praksah posamezne države, temveč tudi njihovo vrednotenje s strani vključenih akterjev.

14 »Zgledovanje po razvitejših družbah in izobraževalnih sistemih za odrasle je za nadaljnji razvoj izobraževanja odraslih v Sloveniji upravičeno in smiselno.« (Državni zbor, 2013) »Za mednarodno primerjavo je bilo izbranih 5 držav (Finska, Francija, Nemčija, Švedska in Irsko). Izbrane so bile glede na kazalnike dosežkov v izobraževanju odraslih (stopnja participacije, preseganje neenakosti dostopa, dosežki pismenosti) ter način ureditve posameznih področij, ki jih je PSS IO v nacionalni analizi stanja ocenila kot pomanjkljivo ali neustrezno urejena.« (MIZŠ, 2011, str. 407)

udeležbe predstavnikov v (tematskih) delovnih skupinah na ravni EU (Štremfel, 2013; Evropska komisija, 2017a; b).

Posebna pozornost v okviru OMK je namenjena tudi spremljanju napredka držav članic. V okviru I&U 2010 so bila vsako leto objavljena kvantitativna poročila Kazalniki in ciljne vrednosti (*Indicators and benchmarks*), katerih poudarek je bil na spremljanju napredka na ravni EU kot celote. Navedena poročila je v okviru I&U 2020 nadomestil Pregled izobraževanja in usposabljanja (*Education and Training Monitor*) (Evropska komisija, 2016a), ki poleg napredka EU kot celote v posebej pripravljenih publikacijah ocenjuje tudi letni napredek vsake države članice posebej (npr. Evropska komisija, 2016b).

## SKLEPNE MISLI

Države članice v skladu z normativno ureditvijo EU skupne cilje na področju izobraževanja uresničujejo z OMK kot neobvezujočo in nevtralno metodo sodelovanja. Po skoraj dveh desetletjih uporabe OMK številne akademske razprave (npr. Tholoniati, 2010, str. 112) to metodo zaradi njenih učinkov na razširitev in poglobitev evropskega izobraževalnega prostora opredeljujejo kot posebno obliko (političnega) vladanja.

V prispevku smo na podlagi analize posameznih elementov OMK na področju izobraževanja odraslih prikazali, da se je sodelovanje držav članic tudi na tem področju od leta 2000 pomembno poglobilo. Navedene procese pa je mogoče zaznati tudi v politiki izobraževanja odraslih v Sloveniji. Evropske usmeritve in posamezni elementi OMK so namreč v temeljnih nacionalnih strateških dokumentih dosledno »prevedeni« v nacionalni kontekst, prav tako pa je v njih izražena velika odprtost do opisanega načina oblikovanja politik (javnopolitično učenje, na podatkih temelječe oblikovanje politik).

Ob pregledu formalnih dokumentov lahko med njihovimi pripravljavci zaznamo odlično poznavanje normativne zasnovanosti OMK, ne moremo pa potrditi, da gre pri njenem doslednem (in mnogokrat tudi dobesednem) prevajanju v nacionalni kontekst tudi za zavedanje njenih v teoretski literaturi zaznanih pasti (političnega vladanja, ki slabi suverenost držav članic na javnopolitičnem področju) (Lajh in Štremfel, 2011; Štremfel, 2013).

Politiko izobraževanja odraslih v Sloveniji je mogoče opredeliti kot javnopolitično področje, na katerem so izpolnjeni pogoji za vpliv EU na nacionalno raven (Martens in Niemann, 2010; Radaelli, 2008; Štremfel, 2013): a) vključenost v raziskavo PIAAC, katere rezultati in podatki postajajo pomemben element oblikovanja kazalnikov uspešnosti sektorja izobraževanja odraslih na ravni EU in nacionalni ravni; b) nedoseganje evropske ciljne vrednosti pri vključenosti odraslih (v starosti od 25 do 64 let) v vseživljenjsko učenje ter glede na evropsko povprečje in povprečje EU podpovprečni rezultati Slovenije v raziskavi PIAAC; c) nedoseganje nacionalnih ciljnih vrednosti, ki izkazujejo zaostajanje za pričakovanim napredkom; č) velika politična vidnost področja, ki je z uvedbo vseživljenjskega učenja prešlo z relativno marginalnega področja v enega izmed pomembnejših področij evropskega sodelovanja, in d) negotovost glede zaznanih javnopolitičnih problemov ter odprtost do mednarodnih priporočil, (javno)političnega učenja in primerjav na nacionalni ravni.



V vseh strateških dokumentih, ki urejajo področje izobraževanja odraslih v Sloveniji (Državni zbor, 2004, 2013; MIZŠ, 2007a, 2011), je kot ovira za uresničevanje evropskih in nacionalnih ciljev na področju v ospredje postavljena neustrezna institucionalna infrastruktura (financiranje, upravljanje, omrežje institucij in programov). Pri tem poudarjamo, da navedeno lahko pomeni ne le oviro pri uresničevanju zastavljenih ciljev, temveč glede na prepletenost ideoloških in organizacijskih/institucionalnih pritiskov, ki jih sproža OMK, tudi prostor za pronicanje in neselektivno sprejemanje ideoloških vplivov ter paradigmatičnih premikov v izobraževanju odraslih, na katere so v slovenskem prostoru (Mikulec, 2015; Mikulec in Jelenc Krašovec, 2016) in širšem evropskem prostoru (Holford in Mohorčič Špolar, 2012) že opozorili drugi avtorji. Ustrezna institucionalna infrastruktura na nacionalni ravni je lahko pomembna podlaga, zavedanje (tudi) političnih dimenzij evropskih procesov, ki smo jih opisali v prispevku, pa temeljni pogoj ohranjanja suverenosti na tem nacionalno tradicionalno pomembnem javnopolitičnem področju.

## LITERATURA

- Alexiadou, N. (2007). The Europeanisation of education policy – changing governance and »new modes of coordination«. *Research in Comparative and International Education*, 2(2), 102–116.
- Alexiadou, N. (2016). Responding to 'crisis': Education policy research in Europe. *Research in Education*, 96(1), 23–30.
- Alexiadou, N. in Lange, B. (2015). Europeanizing the National Education Space?: adjusting to the Open Method of Coordination (OMC) in the UK. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 157–166.
- Altrichter, H. (2010). Theory and Evidence on Governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. *European Educational Research Journal*, 9(2), 147–158.
- Antunes, F. (2006). Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal*, 5(1), 38–55.
- Dolowitz, P. D. in Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357.
- Državni zbor (2004). *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010 (ReNPIO)*. Pridobljeno s <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO34>.
- Državni zbor (2013). *Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020*. Pridobljeno s <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/114925>.
- Exadaktylos, T. in Radaelli, M. C. (2011). *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanisation*. Houndsmill, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Evropska komisija (2000). *Memorandum on Lifelong Learning*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:c11047>.
- Evropska komisija (2013). *The Survey of Adult Skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe*. Pridobljeno s <https://www.oecd.org/skills/piaac/PIAAC%20EU%20Analysis%2008%2010%202013%20-%20WEB%20version.pdf>.
- Evropska komisija (2016a). *Education & Training Monitor 2016*. Pridobljeno s [http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016_en.pdf).
- Evropska komisija (2016b). *Pregled izobraževanja in usposabljanja. Slovenija*. Pridobljeno s [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-si\\_sl.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-si_sl.pdf).

- Evropska komisija (2017a) *EU policy in the field of adult learning*. Pridobljeno s [http://ec.europa.eu/education/policy/adult-learning\\_en](http://ec.europa.eu/education/policy/adult-learning_en).
- Evropska komisija (2017b). *Register of Commission expert groups and other similar entities*. Pridobljeno s <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>.
- Evropski parlament (2008). *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2008 o izobraževanju odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno*. Pridobljeno s <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0013+0+DOC+XML+V0//SL>.
- Evropski svet (2000). *Sklepi predsedstva s srečanja v Lizboni (Lisbon European Council: Presidency Conclusions)*, 23. in 24. 3. 2000. Pridobljeno s [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm).
- Fink Hafner, D., Deželan T., Knep, M., Kustec Lipicer, S., Lajh, D. in Štremfel, U. (2012). *Definicija javnopolitičnega učenja. Rezultat temeljnega raziskovalnega projekta Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije »Odperta metoda koordinacije: analiza njenih javnopolitičnih (policy) in političnih posledic« (J5-2030)*. Ljubljana: Center za politološke raziskave.
- Gilardi, F. in Radaelli, M. C. (2012). Governance and Learning. V D. Levi-Faur (ur.), *The Oxford Handbook of Governance* (str. 155–168). Oxford: Oxford University Press.
- Haahr, J. H. (2004). Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 209–230.
- Hecló, H. (1972). Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1), 83–108.
- Holford, J. in Mohorčič Špolar, V. (2012). Neoliberal and inclusive themes in European lifelong learning strategy. V S. Riddell, J. Markowitsch in E. Weedon (ur.), *Lifelong learning in Europe: Equity and efficiency in the balance* (str. 39–62). Bristol: The Policy Press.
- Ioannidou, A. (2010). Educational monitoring and reporting as governance instruments for evidence-based education policy. V A. Wiseman (ur.), *International Educational Governance (International Perspectives on Education and Society)* (str. 155–172). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Jacobsson, K. (2004). Soft Regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14(4), 355–370.
- Kohl, J. in Vahlpahl, T. (2005). *The »Open Method of Coordination« as an Instrument for Implementing the Principle of Subsidiarity?* Catania: Università degli Studi di Catania.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Lajh, D. (2006). *Evropeizacija in regionalizacija: spremenbe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, D. in Štremfel, U. (2011). Exploiting the Potential of the Open Method of Coordination in Slovenian Education Policy. *Czech Sociological Review*, 47(3), 507–529.
- Lange, B. in Alexiadou, N. (2010). How to Govern for Solidarity? An Introduction to Policy Learning in the Context of Open Methods of Coordinating Education Policies in the European Union. V M. G. Ross in Y. Borgmann-Prebil (ur.), *Promoting Solidarity in the European Union* (str. 235–261). Oxford: Oxford University Press.
- Lascoumes, P. in Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.
- Lawn, M. (2011). Standardizing the European Education Policy Space. *European Educational Research Journal*, 10(2), 259–272.
- Martens, K. in Niemann, D. (2010). *Governance by Comparison – How Ratings & Rankings Impact National Policy-making in Education*. Bremen: Universität Bremen.
- Mikulec, B. (2015). Concepts of knowledge, subjectivity and adult education in European adult education policy. *Journal of Contemporary Educational Studies*, 66(4), 48–63.

- Mikulec, B. in Jelenc Krašovec, S. (2016). Marketising Slovene adult education policies and practices using mechanisms of the Europeanisation of education. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 7(2), 151–170.
- Miller, P. in Rose, N. (2008). *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- MIZŠ (2007a). *Strategija vseživljenjskosti učenja*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport. Pridobljeno s [http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj\\_solstva/IU2010/Strategija\\_VZU.pdf](http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj_solstva/IU2010/Strategija_VZU.pdf).
- MIZŠ (2007b). *Pregled dejavnosti za udejanjanje strategije vseživljenjskosti učenja*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport. Pridobljeno s <http://www.andragosko-drustvo.si/wp-content/uploads/2015/08/PREGLED-UDEJANJANJE-S-V%C5%BDU-2007.pdf>.
- MIZŠ (2011). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- MIZŠ (2014). *OECD PIAAC Slovenija – mednarodno ocenjevanje kompetenc odraslih v Sloveniji. Informacija in pobuda za medresorsko sodelovanje. Delovno gradivo*. Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.
- Morrison, K. (2009). *Causation in Educational Research*. London: Routledge.
- Normand, R. (2016). *The Changing Epistemic Governance of European Education. The Fabrication of the Homo Academicus Europeanus?* Berlin: Springer.
- OECD (2016). *Slovenija – prvi rezultati: Spretnosti štejejo – Nadaljnji rezultati Raziskave spretnosti odraslih*. Paris: OECD. Pridobljeno s <https://www.oecd.org/slovenia/Skills-Matter-Slovenia-Slovenian-Version.pdf>.
- Olsen, P. J. (2003). Europeanization. V M. Cini (ur.), *European Union Politics* (str. 333–348). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Ozga, J. (2011). Introduction. Researching the Powerful: seeking knowledge about policy. *European Educational Research Journal*, 10(2), 218–224.
- Pierre, J. in Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Radaelli, M. C. (2003). *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Radaelli, M. C. (2008). Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3), 239–254.
- Rinne, R. in Ozga, J. (2011). Europe and the global: The role of the OECD in education politics. V J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm in H. Simola (ur.), *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe* (str. 66–75). London in New York: Routledge.
- Sabel, C. in Zeitlin J. (ur.) (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Shahjahan, R. A. (2011). Decolonizing the evidence-based education and policy movement: Revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform. *Journal of Education Policy*, 26(2), 181–206.
- Snyder, F. (1993). Soft law and Institutional Practice in the European Community. V S. Martin (ur.), *The Construction of Europe – Essays in honour of Emile Noel* (str. 197–225). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Svet EU (2001). *Report from the Education Council to the European Council »The concrete future objectives of education and training systems«*. Pridobljeno s [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep\\_fut\\_obj\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_en.pdf).
- Svet EU (2002). *Delovni program Izobraževanje in usposabljanje 2010*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:142:0001:0022:EN:PDF>.

- Svet EU (2009). *Sklepi Sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju »ET 2020«*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:SL:PDF>.
- Svet EU (2011). *Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih*. Pridobljeno s [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220(01)&from=EN).
- Štremfel, U. (2009). *Uresničevanje Lizbonske strategije na področju vseživljenjskega učenja* (Magistrsko delo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Štremfel, U. (2013). *Nova oblika vladavine v Evropski uniji na področju izobraževalnih politik* (Doktorska disertacija). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Tholoniati, L. (2010). The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a “Soft” EU Instrument. *West European Politics*, 33(1), 93–117.
- Tsarouhas, D. (2009). *The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned?* Prispevek predstavljen na 11th European Union Studies Association Biennial Conference, 23.–25. april, Los Angeles, ZDA.
- Warleigh-Lack, A. in Drachenberg, R. (2011). Spillover in a Soft Policy Era? Evidence from the Open Method of Coordination in Education and Training. *Journal of European Public Policy*, 18(7), 999–1015.
- Weible, M. C. (2008). Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615–635.

*Sabina Jelenc Krašovec, Borut Mikulec*

# VPLIV EVROPEIZACIJE IZOBRAŽEVANJA NA POTRŽENJE IN POBLAGOVLENJE POLITIKE IN PRAKSE IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI

## POVZETEK

*V prispevku preučujemo evropeizacijske vplive na oblikovanje politike in prakse izobraževanja odraslih v Sloveniji. V prvem delu pojasnujemo koncept evropeizacije izobraževanja, analiziramo evropsko politiko izobraževanja odraslih in opozarjamo na prevladujočo instrumentalno ekonomistično konceptualizacijo izobraževanja odraslih. V drugem, empiričnem delu analiziramo politiko izobraževanja odraslih – resoluciji o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (2004, 2013) ter letne programe izobraževanja odraslih za obdobje od 2005 do 2018 – in opažamo, kako je evropski ekonomistični diskurz prežehl nacionalni kontekst, kakor tudi, kako so finančni mehanizmi potržili področje izobraževanja odraslih v Sloveniji. Ugotavljamo, da se je slovenska politika izobraževanja odraslih priporočilom Evropske unije prilagodila tako, da so od začetka krize v letu 2008 do leta 2016 nacionalna sredstva za izobraževanje odraslih stalno upadala, kar je posledica varčevalnih ukrepov, ki zadevajo izobraževalni sistem, šele po letu 2016 so se postopno začela spet povečevati. S tem ko se Slovenija vztrajno podreja evropskim standardom, ki vključujejo zlasti reformo poklicnega izobraževanja, privatizacijo in komercializacijo izobraževanja odraslih, izgublja svojo izhodiščno vlogo, ki jo je pri razvoju izobraževanja odraslih imela po osamosvojitvi.*

**Ključne besede:** *evropeizacija izobraževanja, evropska politika izobraževanja odraslih, potrženje, poblagovljenje, slovenska politika izobraževanja odraslih*

## THE INFLUENCE OF THE EUROPEANISATION OF EDUCATION ON THE MARKETISATION AND COMMODIFICATION OF ADULT EDUCATION POLICIES AND PRACTICES IN SLOVENIA – ABSTRACT

*The paper deals with European influences on the policy and practice of adult education in Slovenia. In the first part the Europeanisation of education is addressed, analysing the European policy of adult*

---

**Izr. prof. dr. Sabina Jelenc Krašovec**, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,  
[sabina.jelenc@guest.arnes.si](mailto:sabina.jelenc@guest.arnes.si)

**Doc. dr. Borut Mikulec**, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, [borut.mikulec@ff.uni-lj.si](mailto:borut.mikulec@ff.uni-lj.si)

*education and discussing the dominant instrumental economic conceptualisation of adult education. In the second, empirical part, we analyse the policy of adult education – Resolutions on the Master Plan for Adult Education in the Republic of Slovenia (2004 and 2013) and annual programmes of adult education 2005–2018 – and show how the national context has become suffused with European economic discourse, as well as how financial mechanisms have marketised the area of adult education in Slovenia. We find that the Slovenian policy of adult education adjusted to recommendations from the European Union by constantly decreasing national funding for adult education between 2008 and 2016, which was the result of austerity measures in the adult education field; a gradual rise in national funding can only be seen from 2016 on. By adjusting to European standards, including the reform of vocational education, privatisation and commercialisation of adult education, Slovenia is losing its role as a leader in the adult education field which it had at the time of independence.*

**Keywords:** *commodification, Europeanisation of education, European adult education policy, marketisation, Slovenian adult education policy*

## UVOD

V prispevku izhajamo iz spoznanj, ki jih na področje izobraževanja odraslih prinašajo študije izobraževalnih politik ter mednarodne in primerjalne študije o izobraževanju odraslih (IO). Slednje poudarjajo, da učinki globalizacije in vse večja internacionalizacija izobraževanja pomembno vplivajo na oblikovanje politik in praks IO po vsem svetu. Mednarodne politične in druge organizacije, kot so OECD, UNESCO, Svetovna banka in EU, legitimirajo točno določen politični interes in oblikujejo mednarodno agendo za IO skozi nove mehanizme vladanja (*governance*) in s promoviranjem kulture nadziranja, ki se kaže v določitvi različnih primerljivih kazalnikov uspešnosti in statističnih podatkih mednarodnih raziskav. Ta agenda, ki si prizadeva uveljaviti neoliberalne norme in vrednote trga, usmerja področje IO k performativnosti in učinkovitosti izobraževanja, k teoriji človeškega kapitala, k politiki izobraževanja, temelječi na podatkih, h kompetencam in podobno (gl. npr. Barros, 2012; Milana, 2012, 2017; Wildemeersch in Olesen, 2012).

V nadaljevanju se bomo osredotočili na evropski kontekst, pri čemer nas zanima, kako različne politike in mehanizmi EU oblikujejo evropski izobraževalni prostor (Dale, 2009; Nóvoa, 2010) ter evropsko politiko IO (Holford in Milana, 2014; Rasmussen, 2014). Gre za proces, ki so ga različni avtorji poimenovali z izrazom »evropeizacija izobraževanja« (npr. Alexiadou, 2014; Dale, 2009; Lawn in Grek, 2012) in z njim poudarili, da države članice svojih izobraževalnih politik ne razvijajo več povsem avtonomno, ampak da je vladanje v izobraževanju razpršeno med nova javno-zasebna partnerstva in globalno-lokalna omrežja med različnimi državami ter mednarodnimi in nevladnimi organizacijami.

Namen prispevka je preučiti učinke evropeizacije izobraževanja na oblikovanje politike in prakse IO v Sloveniji. Sestavljen je iz dveh delov, teoretskega in empiričnega. V prvem, teoretskem delu najprej analiziramo evropsko politiko IO in dokazujemo, da evropeizacija spodbuja instrumentalno pojmovanje IO, znanja in subjektivnosti; IO in znanje sta konceptualizirana kot tržni dobrini, ki se proizvajata in tržita za potrebe trga dela brez

vrednosti na sebi. V nadaljevanju pokažemo, kako koncepti in orodja evropske politike IO prodirajo v Slovenijo in vplivajo na slovensko politiko IO ter kako se je evropski ekonomski besednjak implementiral v nacionalni kontekst kot »nadzorni ideal« (Nóvoa in Dejong-Lambert, 2003). V drugem, empiričnem delu analiziramo letne programe IO (LPIO) in pokažemo, kako na prakse IO v Sloveniji vplivajo finančni mehanizmi, ki so potržili področje IO; nove oblike financiranja vzpostavljajo partnerstva med ministrstvi in evropskimi finančnimi mehanizmi (evropski socialni sklad, ESS), ki imajo ključno vlogo pri uresničevanju ciljev politike IO. Zaradi ekonomske krize in varčevalnih ukrepov država, to je ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), vse bolj zmanjšuje javna sredstva za IO. Okrnjena so predvsem sredstva za splošno (formalno in neformalno) IO, medtem ko se sredstva za kratkotrajna usposabljanja za trg dela povečujejo,<sup>1</sup> zaradi česar se javne institucije za IO bojujejo za svoj obstoj in soočajo z nezmožnostjo dolgoročnega načrtovanja svojega dela, zasebne organizacije pa so postale prevladujoče institucije za IO v državi.

## EVROPEIZACIJA IZOBRAŽEVANJA

Koncept evropeizacije se je pojavil v osemdesetih letih 20. stoletja v politološki literaturi, večjo prepoznavnost pa je dosegel v devetdesetih letih (Klatt, 2014). Kot ugotovljata Lawn in Grek (2012), evropeizacija odseva kompleksnost procesov, ki vključujejo transnacionalna omrežja in tokove idej, ljudi in praks po Evropi; neposredne vplive politike EU, ki se kažejo v vzpostavitvi meril uspešnosti in kazalnikov kakovosti ter primerjavi statističnih podatkov; ter vplive mednarodnih organizacij in globalizacije. Evropeizacija v tem kontekstu prav tako pomeni proces uspešnega približevanja držav kandidatk za članstvo v EU in prevzemanja evropskih standardov. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bila na primer Slovenija vključena v evropski program Phare, ki je bil namenjen reformi sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja. V okviru projekta MOCCA, katerega cilj je bil pomagati slovenski vladi pri razvoju sistema vseživljenjskega učenja (VŽU), utemeljenega na integriranem sistemu poklicnega izobraževanja in usposabljanja za mladino in odrasle ter na certifikatnem sistemu, s katerim naj bi vzpostavili fleksibilno poklicno infrastrukturo za odrasle, je Slovenija reformirala sistem poklicnega izobraževanja in usposabljanja v skladu s predlaganimi evropskimi standardi (Phare Ex-Post Evaluation, 2003).

V izobraževanju so se razprave o evropeizaciji začele nekje na prelomu tisočletja, natančneje z Lizbonsko strategijo (Alexiadou, 2014; Dale, 2009; Lawn in Grek, 2012). Ta je pred izobraževalne sisteme postavila konkretne cilje: priznavanje kvalifikacij ter mobilnost učečih se in delovne sile, dvig kakovosti izobraževanja in udeležbe v VŽU (Fredriksson, 2003). Za doseg te ciljev je Evropska komisija vzpostavila mehanizem odprte metode

<sup>1</sup> Večina teh sredstev je namenjena usposabljanju brezposelnih oseb, čeprav »njihovi izhodi v zaposlitev niso znani«, zaradi česar se zastavlja vprašanje »o učinkovitosti velikega vložka sredstev za tretje prednostno področje z vidika zagotavljanja večje zaposljivosti brezposelnih oseb« (Kump, 2017, str. 5), na kar sta bili obe pristojni ministrstvi (MIZŠ in ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ)) že opozorjeni.

koordinacije (OMK), katerega namen je širjenje najboljših praks in večje zблиževanje pri ključnih ciljeh EU. Izvaja se prek »mehke zakonodaje«, to je s priporočili, smernicami, vzajemnim učenjem in podobno, in omogoča državam članicam, da oblikujejo svoje izobraževalne politike skladno s predpisanimi cilji (Alexiadou, 2014; Rasmussen, 2014). Kljub temu evropeizacije izobraževanja ne gre razumeti zgolj kot enosmerni proces, ki poteka samo od zgoraj navzdol, ampak prej kot večsmerni proces, ki prav tako vključuje prenos politik držav članic na raven EU ter izmenjavo teh politik med različnimi omrežji v Evropi (Klatt, 2014).

Lizbonska strategija se je na področju izobraževanja implementirala skozi Konkretno prihodnje cilje izobraževalnih sistemov ter program Izobraževanje in usposabljanje 2010, v polizbonskem obdobju pa s programom Izobraževanje in usposabljanje 2020, ki je del strategije Evropa 2020: za pametno, trajnostno in vključujočo rast (gl. Nóvoa, 2010).

## EVROPSKA POLITIKA IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH

Politike IO so se na evropski ravni oblikovale relativno pozno. Od leta 1996 dalje pa se je EU vse bolj začela posvečati IO (Milana, 2012); leta 2000 je Komisija objavila Memorandum o vseživljenjskem učenju, s katerim je sprožila razpravo o VŽU v Evropi (Gravani in Zarifis, 2014), ter ustanovila program Grundtvig, ki je omogočil finančno podporo aktivnostim, namenjenim IO (Rasmussen, 2014). Kljub temu se je pomemben obrat pri oblikovanju evropske politike IO zgodil šele leta 2006, ko je Komisija objavila dokument »Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno« (Komisija Evropskih skupnosti [KES], 2006) ter na podlagi tega pripravljen Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas (KES, 2007). IO je tu konceptualizirano kot bistveni del VŽU ter naj bi znatno pripomoglo h konkurenčnosti gospodarstva in zaposljivosti, kakor tudi k socialni vključenosti, aktivnemu državljanstvu in osebemu razvoju odraslih. Na tej podlagi je postalo IO »politična prednostna naloga«, ki je pomembna »za uresničitev cilja v Evropi ustvariti boljša delovna mesta ter izboljšati kakovost življenja in spodbujati razvoj posameznika, osebno izpopolnitev in aktivno državljanstvo« (Evropski parlament [EP], 2008, 29. odstavek).

V polizbonskem obdobju, ki se nanaša na Evropo 2020, evropsko politiko IO najvidneje oblikuje Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih (Svet Evropske unije [SEU], 2011), ki cilja na »vseživljenjski razvoj in izboljševanje spretnosti in kompetenc« vseh odraslih (prav tam, str. 3). Na eni strani naj bi IO doseglo zmanjšanje deleža oseb, ki zgodaj opustijo izobraževanje, pod 10 %, in sicer z ukrepi za izboljšanje jezikovne in matematične pismenosti ter zagotavljanjem druge možnosti za izobraževanje, po drugi strani pa naj bi prav tako znatno pripomoglo k večji produktivnosti, konkurenčnosti, inovativnosti in podjetništvu ter tako pomembno prispevalo h gospodarskemu razvoju družbe. Do leta 2020 naj bi Resolucija pripomogla k uveljavitvi novih pristopov, ki so usmerjeni na »rezultate učenja ter odgovornost in samostojnost udeležencev učenja«, ter k razvoju »učinkovitih sistemov za svetovanje v vseživljenjskem



učenju«. Ti pristopi prav tako vključujejo razvoj »sistemov za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja«, kakovostno IO, katerega cilj je »pridobivanje ključnih kompetenc in kvalifikacij«, ter zagotavljanje prožnih in prilagojenih oblik usposabljanja odraslih (prav tam, str. 3–4).

Čeprav je zavezanost k VŽU izboljšala status IO v EU, kot ugotavljata Holford in Milana (2014), pa je prav tako okrepila predvsem ekonomske cilje IO in spremenila perspektivo izobraževanja v VŽU. V tem kontekstu lahko poudarimo vsaj tri dejavnike, ki so »kolonizirali« (Deakin Crick in Joldersma, 2007) evropsko politiko IO: potržen namen IO, poblagovljenost znanja in oblikovanje neoliberalne subjektivitete. Spodaj so ti dejavniki na kratko podrobneje opisani:

*Potržen namen IO.* IO sodi v sklop širše ekonomske, socialne in zaposlitvene politike ter ima ključno vlogo pri reševanju socialno-ekonomskih, demografskih, okoljskih in drugih izzivov, s katerimi se sooča EU. Ker naj bi IO omogočalo večjo produktivnost, konkurenčnost in podjetništvo, je postalo pomemben instrument za doseg ciljev, zastavljenih v iniciativi »Evropa 2020«. Čeprav so v IO poudarjeni tudi cilji za osebni razvoj, socialno kohezijo in dejavno državljskost, slednji vedno nastopajo v ozadju temeljnega cilja konkurenčnosti in zaposljivosti oziroma so v funkciji doseganja tega cilja (Holford in Milana, 2014).

*Poblagovljenost znanja.* Znanje, to je »prave« temeljne spretnosti in kompetence, zaseda osrednje mesto v evropskem na znanju temelječem gospodarstvu, saj naj bi spodbujalo rast in konkurenčnost gospodarstva, od česar je odvisna produktivnost Evrope. Znanje je razumljeno kot investicija, s katero si gospodarstvo lahko zagotovi »prave« spretnosti, to je tiste, ki jih potrebuje. Poudarek je na znanju, ki se ga lahko izmeri, na tako imenovanih rezultatih učenja, ki naj bi zagotovili, da imajo odrasli spretnosti in kompetence, ki jih zahtevajo evropski trgi dela. Čeprav je bil koncept rezultatov učenja podvržen resnim kritikam (gl. Mikulec in Ermenc, 2017, str. 73–76), se je uveljavil tako v vseh evropskih izobraževalnih politikah kot tudi v vseh podsistemih izobraževanja, pri čemer IO ni nikakršna izjema.

*Neoliberalna subjektiviteta.* Spodbuja se razvoj nove forme subjektivnosti, to je vzpostavitev fleksibilnega subjekta, ki se je sposoben hitro prilagajati fleksibilnemu trgu dela, negotovim oblikam zaposlitve, naraščajoči kulturni raznolikosti in VŽU. VŽU teži k optimizaciji posameznikovih ekonomskih, psiholoških in socialnih potencialov, k oblikovanju »subjektov, ki znajo«, s čimer definira »normalnega« učečega se, dobrega delavca, dejavnega državljana. S tem ko VŽU postane individualna odgovornost posameznika, se vzpostavlja tudi predpisana subjektiviteta »evropskega državljana«, to je subjektiviteta vseživljenjsko učečega se (Edwards in Nicoll, 2004; Nóvoa in Dejong-Lambert, 2003).

V nadaljevanju prispevka bomo preučili, kako se prevladujoči diskurz evropske politike IO udejanja na področju IO v Sloveniji, pri čemer bomo posebno pozornost namenili dejavnikom potrženja, poblagovljenja ter komercializacije IO in znanja. Potrženje razumemo kot proces organiziranja tržnih sil v izobraževanju (na primer spodbujanje tekmovalnosti med javnimi in zasebnimi institucijami IO) namesto hierarhičnega zagotavljanja in usklajevanja izobraževanja s strani države; poblagovljenje kot proces, v katerem se izobraževanje obravnava kot blago, ki ima menjalno vrednost namesto vrednosti na sebi; in komercializacijo kot proces, v katerem zasebne dobičkonosne organizacije in komercialne transakcije vplivajo na izobraževalne strukture in postanejo del njih (Simons, Lundahl in Serpieri, 2013, str. 419-420). Poskušali bomo pokazati, da evropeizacija izobraževanja, ki se izvaja prek dokumentov evropske izobraževalne politike, spodbuja procese potrženja, poblagovljenja in komercializacije IO, ti procesi pa močno vplivajo tudi na vpeljevanje tržnih mehanizmov na področju IO v Sloveniji.

## **KAKO SE EVROPEIZACIJA IZOBRAŽEVANJA KAŽE V SLOVENSKE POLITIKI IN PRAKSI IO**

Nizka raven regulacije in formalizacije IO zagotavlja njegovo fleksibilnost, pomembno zlasti za prilagajanje spretnosti in znanja spremenjenim potrebam gospodarstva in družbe, po drugi strani pa nizka raven regulacije hkrati povzroča slabšo transparentnost in merljivost rezultatov IO. V zadnjem času je IO vse pomembnejše za spodbujanje produktivnosti in tekmovalnosti, ki sta postala pomembna cilja javnega IO (Krek in Metljak, 2011). Pred osamosvojitvijo Slovenije v letu 1991 so bili ponudniki IO javne institucije, večinoma ljudske univerze (ki se zdaj imenujejo centri za izobraževanje odraslih), šole (ki so imele središča za IO) in izobraževalni centri v podjetjih. Ob tranziciji v tržno ekonomijo se je omrežje institucij za IO postopno spreminjalo; število javnih institucij za IO je začelo hitro upadati, večina izobraževalnih centrov v podjetjih je usahnila (zaradi finančne situacije v podjetjih v tistem času) in pojavile so se zasebne organizacije za IO kot ponudba, ki je bila potrebna v času ekonomskih sprememb. Zasebne organizacije za IO so danes prevladujoče v omrežju institucij za IO v Sloveniji.

IO je kot področje regulirano z več zakoni; Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO) definira javni interes, ki ga določa Nacionalni program IO (NPIO). Od leta 2004 sta bili sprejeti dve resoluciji: ReNPIO 2004–2010 (potrjena junija 2004) in ReNPIO 2013–2020 (potrjena oktobra 2013). Da bi pospešili doseganje enakopravnosti dostopa odraslih do izobraževanja z ustrezno razporejenimi sredstvi, resolucija določa prioriteta področja, cilje in merila za uresničevanje (Uradni list, 2004, 2013). Prioritetna področja vključujejo: I) neformalno IO, kot so programi za pridobivanje ključnih kompetenc in spretnosti pismenosti, izobraževanje za dejavno državljanost in družbeno kohezivnost, programi za informacijsko-komunikacijsko tehnologijo (IKT); II) formalno IO, kot so programi za dokončanje osnovnega in srednjega izobraževanja ali višješolskega izobraževanja; in III) programi IO za trg dela, kot so programi aktivnega zaposlovanja in poklicnega usposabljanja. Analiza v tem prispevku pokriva prioriteta področja v obeh resolucijah in realizacijo LPIO.

## Opis raziskave

Analiza temelji na raziskavi nacionalnih političnih dokumentov, uporabljenih v praksi IO v Sloveniji, in na zbiru podatkov iz drugih virov. Za analizo sprememb v finančnih shemah smo uporabili podatke Resolucije o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v RS (ReNPIO), letnih programov IO (LPIO) in podatkov Statističnega urada Republike Slovenije (SURSTAT).

Analizirali smo LPIO od 2005 do 2018 in ugotavljali, koliko se pri načrtovanju uveljavljajo cilji in prioritete resolucij. LPIO definirajo izobraževalne programe, ki se financirajo iz javnih sredstev, in hkrati določajo obseg sredstev EU. Postavili smo kvalitativne in kvantitativne kazalnike za nadzor uresničevanja resolucij za prioriteta področja, aktivnosti in rezultate. Analiza se osredinja na realizacijo finančnih ciljev LPIO tako za splošno kot poklicno izobraževanje v Sloveniji. Dodamo naj, da so poročila o realizaciji ciljev LPIO nesistematična in nejasna, kar otežuje analizo in primerjavo podatkov. Zaradi tega nekateri tu predstavljeni rezultati nekoliko odstopajo od javnih preračunov.

Glede na zastavljeno bomo najprej predstavili uresničevanje evropeizacije IO in znanja, ki se pojmuje kot proizvod slovenske politike IO, v nadaljevanju pa bomo analizirali, kako se IO kot javno dobro oblikuje v procesu potrženja, poglobljenja in komercializacije. Izbrali smo evropsko in ne globalno izobraževalno politiko, saj se tudi slovenska politika IO (s svojimi političnimi dokumenti) naslanja zlasti na prvo. Poleg tega pa se je Slovenija morala prilagoditi različnim evropskim zahtevam, ko je leta 2004 vstopila v EU, čeprav bi te prilagoditve lahko bile tudi rezultat bolj globalnih premikov v izobraževanju, ki jih zagovarjajo mednarodne organizacije po svetu. Glavni deli empirične raziskave preučujejo namen IO, ponudnike javnega in zasebnega IO ter finančne sheme IO. Da bi razumeli rezultate analiz, je treba dodati, da prioriteta področja, opredeljena v ReNPIO, sama po sebi ne kažejo tržnih vplivov; opredeljena so bila namreč kot regulacija in zaščita področja IO pred procesi potrženja. Kljub temu pa analize kažejo, da je mogoče s politiko in ustreznim financiranjem »prelisičiti« še tako dobre namene in jih uskladiti z evropskimi zahtevami.

## REZULTATI IN INTERPRETACIJA

### Ukrepi politike EU, ki opredeljujejo slovensko politiko IO

Splošni okvir obeh resolucij je prepričanje, da procesi globalizacije in socioekonomske spremembe, kot so ekonomska kriza, brezposelnost in staranje prebivalstva, zahtevajo, da Slovenija investira več v človeški kapital. V tem smislu ReNPIO 2004–2010 poudarja, da mora Slovenija prispevati k uresničevanju ciljev, zapisanih v Lizbonski strategiji, ki postavljajo v ospredje povezanost med ravnijo izobrazbe, ekonomsko rastjo in zaposlitvijo. Izobraževanje samo po sebi nima vrednosti, temveč služi kot instrument za aktivno družbeno integracijo posameznikov na trg delovne sile (Uradni list, 2004, str. 8582).

Podobno tudi ReNPIO 2013–2020 uveljavlja priporočila in cilje, zapisane v programu Izobraževanje in usposabljanje 2020 in strategiji Evropa 2020, ki s pomočjo skupnih

evropskih kazalnikov omogočajo primerjavo med državami članicami EU na področju IO. Resolucija identificira tri skupine problemov, ki so ključni v dokumentu Evropa 2020 in Resoluciji Sveta EU (SEU, 2011): raven izobrazbe in njena kakovost, udeležba in pravičnost v IO in sistemska vprašanja, recimo neustrezno financiranje splošnega neformalnega in formalnega izobraževanja; nizki dosežki pri formalnem in neformalnem izobraževanju in šibko povezovanje med sektorji. Vloga ReNPIO je vpeljati sistemske regulacije na področje IO v Sloveniji, minimalizirati razvojne napake, zlasti za temeljne poklicne spretnosti in kompetence odraslih, ter spodbujati vključevanje v VŽU v skladu s cilji EU.

Če pogledamo LPIO, vidimo, da se programi jasno odzivajo na evropske zahteve, zlasti v povezavi z dokumentoma Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno (KES, 2006) in Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas (KES, 2007). Oba dokumenta močno vplivata na slovensko prakso IO, saj so naloge in projekti »umerjeni« tako, da pokrivajo vsa prioriteta področja Akcijskega načrta in so prednostno podprti s sredstvi ESS (LPIO, 2008, 2009, 2010). LPIO v Sloveniji (glede na agendo EU) obravnavajo vseh pet prioriteta področij iz Akcijskega načrta (KES, 2007): merijo napredek na področju IO; zagotavljajo kontinuiteto usposabljanja strokovnih delavcev in kakovost usposabljanja pri uresničevanju in vrednotenju IO; skrbijo za zagotavljanje kakovosti; vzpostavljajo programe za izboljšanje doseganja izobrazbenih/kvalifikacijskih ravni in priznavajo neformalno pridobljeno znanje s certifikati nacionalnih poklicnih kvalifikacij (NPK); nadzirajo področje IO (LPIO, 2010).

Pri pregledu LPIO ugotovimo, da se od leta 2012 ti neposredno nanašajo na evropsko resolucijo (SEU, 2011) in jasno narekujejo, da je treba posebno pozornost nameniti »drugi možnosti« za izobraževanje ciljnih skupin, s čimer bi si te skupine pridobile ključne kompetence, kot so branje ter matematična in digitalna pismenost. V ospredje prihaja novi pristop k IO, ki temelji na rezultatih učenja in odgovornosti ter avtonomnosti posameznika. Poudarjeno je, da se pri tem naslanjajo na evropsko in nacionalna ogrodja kvalifikacij ter razvoj nacionalnih sistemov za vrednotenje neformalno in priložnostno pridobljenega znanja (LPIO, 2012, 2013).

Čeprav razmerja med evropsko in slovensko politiko IO ne moremo razumeti kot vzročnega odnosa, saj se evropska (in globalna) agenda vedno prevrednoti skozi nacionalni politični in kulturni kontekst (Rizvi in Lingard, 2010), trdimo, da evropska politika IO deluje kot »nadzorni ideal« (Nóvoa in Dejong-Lambert, 2003, str. 51), ki skozi cilje, koncepte, kazalnike in orodja vpliva na slovenski sistem. Kljub številnim kritikam, ki jih lahko zasledimo v literaturi glede kompetenčno zasnovanih programov, na rezultatih učenja zasnovanih kvalifikacijah in kvalifikacijsko-kreditnih modelov vrednotenja neformalno in priložnostno pridobljenega znanja, ker ti vodijo k ekonomizaciji, poblagovljenju in instrumentalizaciji znanja in izobraževanja (Andersson, Fejes in Sandberg, 2013; Barros, 2012; Fragoso in Guimarães, 2010; Nicoll in Olesen, 2013), so bili slednji vključeni v slovensko politiko IO brez resne refleksije o tem, kaj ti koncepti pravzaprav vnašajo v naš prostor. Kako pospešeno je režim zaposljivosti (Nilsson in Nyström, 2013) in privatizacije vplival

na slovensko prakso IO, bomo obravnavali v naslednjem poglavju, kjer bomo analizirali finančne sheme in težave, povezane s financiranjem IO.

## FINANČNI MEHANIZMI, KI PODPIRAJO POTRŽENJE IN POBLAGOVLE- NJE SLOVENSKEGA IO

Poglejmo najprej, kako resoluciji določata uresničevanje zastavljenih ciljev. ReNPIO 2004–2010 in 2013–2020 vsebujeta štiri ključne cilje IO: zvišati izobrazbeno raven in ključne kompetence odrasle populacije, izboljšati splošno izobraževanje odraslih, zagotoviti možnosti za učenje in udeležbo v izobraževanju ter povečati zaposljivost aktivne populacije. Ti cilji so vpeti v tri prioriteta področja IO, ki naj bi zagotovila uravnoteženo IO za socialni razvoj (družbena kohezivnost, dejavna državljanost in medkulturni dialog), kulturni razvoj (osebni razvoj) in razvoj človeškega kapitala (trg delovne sile). V prvi resoluciji je bil največji delež sredstev namenjen drugi prioriteti, medtem ko v drugi resoluciji financiranje ni bilo opredeljeno in so deleži – zaradi sodelovanja več ministrstev – zabrisani. Ugotavljamo pa, da je največji delež sredstev namenjen tretjemu prioritetnemu področju.

Tabela 1: Načrtovana poraba sredstev in deleži glede na prioriteta področja za IO v ReNPIO 2004–2010 in 2013–2020

Prioritetna področja	Sredstva			
	ReNPIO 2004–2010		ReNPIO 2013–2020	
	(v EUR)	(v %)	Delež MIZŠ in MDDSZ (v %)	Delež drugih ministrstev (v %)
I. Splošno neformalno IO	70.165665,00	26,46	20	37
II. Izobraževanje za zviševanje ravni izobrazbe odraslih	103.430979,00	39,01	20	0
III. Izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela	48.703890,00	18,38	46	38
IV. Infrastruktura	42.820480,00	16,15	14	25
<b>Skupaj</b>	<b>265.121014,00</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Vir: osebne analize.

Ob preučevanju LPIO za leta od 2005 do 2008 (po sprejetju ReNPIO 2004–2010) ugotavljamo, da so bili načrti glede porabe sredstev le delno uresničeni (Tabela 2). Porabljeni

delež sredstev za splošno neformalno IO (prvo prioriteto področje) je bil manjši od načrtovanega in cilji niso bili doseženi (20-odstotna realizacija namesto 27-odstotne). Delež sredstev, porabljenih na drugem prioritetenem področju, je blizu načrtovanemu, delež sredstev, namenjenih tretjemu prioritetenemu področju, pa je bil presežen (namesto 16,1 % je bilo porabljenih 28,7 %) (Beltram, Drofenik in Možina, 2010; Uradni list, 2013). Vse pomembnejša sta torej postajala razvoj ciljev in podpora zaposlovanju in kompetencam na trgu dela, kar se je v naslednjih letih le še stopnjevalo. Slovenija je zelo resno vzela priporočila za razvoj trga delovne sile, zlasti posebno priporočilo, da »mora biti vsebina izobraževanja prilagojena poklicnim in praktičnim zahtevam« (EP, 2008, odstavek 29). Struktura načrtovanega in uresničenega financiranja za ReNPIO 2005–2008 je predstavljena v Tabeli 2.

Tabela 2: Struktura financiranja glede na prioriteta področja v ReNPIO 2004–2010 in sredstva, potrjena v LPIO 2005–2008

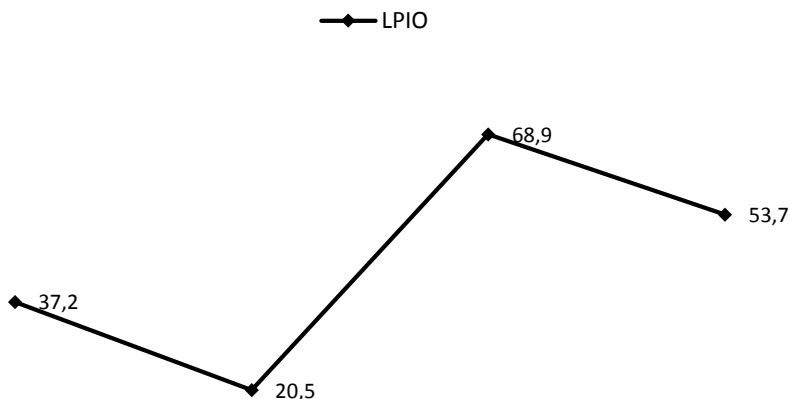
	Načrtovano v ReNPIO 2005–2008		Uresničeno v LPIO 2005–2008	
	(v EUR)	(v %)	(v EUR)	(v %)
I. Splošno neformalno IO	45.066.349	27,9	36.025.326	20,1
II. Izobraževanje za zviševanje ravni izobrazbe odraslih	63.811.968	39,5	69.133.865	38,5
III. Izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela	26.521.449	16,4	51.562.764	28,7
IV. Infrastruktura	25.986.897	16,1	22.916.154	12,8
<b>Skupaj</b>	<b>161.386.663</b>	<b>100</b>	<b>179.638.109</b>	<b>100</b>

Vir: LPIO 2005, 2006, 2007 in 2008 v Beltram idr., 2010.

Ugotavljamo, da je bila realizacija postavljenih ciljev v ReNPIO 2004–2010 močno podprta s sredstvi ESS, ki so pomenila skoraj 50 % vseh sredstev za IO v Sloveniji (Graf 1). To je dajalo državi možnost, da je postopno zmanjševala nacionalna sredstva za IO in njihov delež tudi prilagajala zunanjim ciljem.

Iz grafa je razvidno, da so sredstva MIZŠ manjša od sredstev MDDSZ. Ob tem pa iz podatkov ni jasno, ali so bila sredstva MIZŠ namenjena zlasti za pokrivanje dejavnosti in programov na prvem prioritetenem področju, in sicer predvsem za izobraževanje za socialne in kulturne cilje, udeležbo ranljivih skupin v izobraževanju in družbeno vključenost odraslih. Sredstva MIZŠ naj bi podpirala izobraževanje za javno dobro in tako zagotovila

Graf 1: Letno načrtovanje sredstev za IO (2005–2008), v milijonih EUR



Nacionalna sredstva	ESS	Nacionalna sredstva	ESS
Ministrstvo za izobraževanje 2005–2008		Ministrstvo za delo 2005–2008	

Vir: Beltram idr., 2010, str. 18.

stabilno financiranje s strani države ter preprečila odvisnost od kratkoročnih finančnih shem. Izobraževanje za javno dobro, kjer gre za netržne programe, izvajajo večinoma javne organizacije za IO. A v nasprotju s pričakovanji je bila večina programov za ranljive skupine financirana s sredstvi ESS in ne iz nacionalnih finančnih shem (Pangerc Pahernik, 2009); šlo je večinoma za sredstva, povezana z razvojnimi projekti za izboljševanje dosežkov visokošolskega izobraževanja, pismenosti, usposabljanja izobraževalcev odraslih, kakovosti ter informiranja in svetovanja za odrasle. Splošno IO (skupnostno izobraževanje, izobraževanje v NVO, knjižnicah) je bilo torej marginalizirano (Ivančič, 2011), saj je poraba sredstev ESS zelo zapletena, kar je prispevalo k manjši porabi od predvidenih sredstev.

V ReNPIO 2004–2010 je izrecno zapisano, da morajo izobraževanje zaposlenih financirati delodajalci in da se ne financira iz nacionalnih sredstev, ki so bila prvotno namenjena za financiranje izobraževanja ranljivih skupin in »ogroženih« poklicev. Ker pa je bilo izobraževanje in usposabljanje zaposlenih financirano pretežno s sredstvi ESS, je bil zaradi narave financiranja za to dejavnost porabljen tudi velik del javnega denarja. To kaže, da so bile potrebe delodajalcev financirane iz javnih sredstev, pri čemer gre za privatizacijo politike in začetni poskus zakrivanja meje med javno politiko in zasebnim sektorjem.

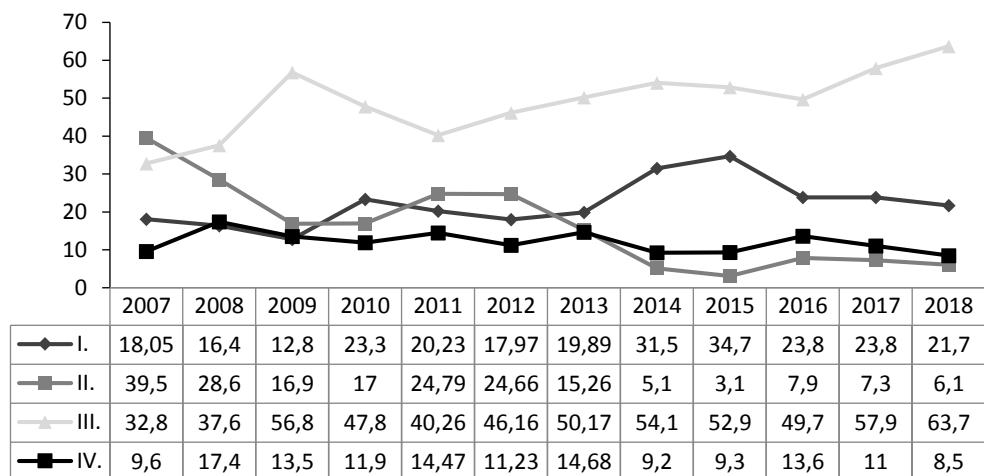
Grafa 2 in 3 prikazujeta, kako se je delež sredstev za IO od leta 2009 do leta 2015 zmanjševal, kasneje pa se je spet povečal in krepko presegel sredstva za IO pred krizo. V

primerjavi z letom 2011 je bilo leta 2012 sredstev za 26 % manj, v letu 2013 za 37 % manj, v letu 2014, ko so se sredstva v primerjavi z letom prej nekoliko povečala, jih je bilo še vedno 15 % manj kot v letu 2011, v letu 2015 pa so se znova zmanjšala. Upad sredstev je bil povezan z globalno finančno krizo, ki je imela močne posledice za slovensko politiko IO od leta 2009 dalje. Kot mnoge druge države je tudi Slovenija sprejela priporočila EU in mednarodnih institucij v zvezi z varčevalnimi ukrepi in zmanjševanjem javnih izdatkov za izobraževanje. To je veljalo tudi za neobvezno IO. V letih 2016 in 2017 so nato sredstva vsako leto rasla, načrt za leto 2018 pa je skoraj 83 milijonov evrov, kar je skoraj 30 milijonov evrov več kot v letu 2010. Kot kažejo nadaljnji podatki, je denarja MIZŠ nekaj več kot v preteklih letih, a ne bistveno, kar dokazuje, da so preostala ministrstva prevzela velik delež dejavnosti in umestila v državni proračun tudi mnoge svoje programe, ki so jih prej izvajala neodvisno od proračuna ReNPIO.

V procesu evropeizacije, ki je potekal v obliki političnih priporočil, kazalnikov in zahtev za primerljivost rezultatov, se je financiranje IO prilagodilo zahtevam nadnacionalnih organizacij, kot sta EU in OECD, ki so natančno definirale varčevalne ukrepe za izobraževanje. V Sloveniji so ti ukrepi dovoljevali privatizacijo, tekmovanje med javnimi in zasebnimi organizacijami in uvajanje »podjetništva kot novega javnega etosa« (Grimaldi, 2013, str. 427). Poleg rezov v nacionalni finančni shemi za IO, ki so trajali do leta 2015, smo bili priča tudi spremembam v distribuciji sredstev med ministrstvi (Graf 3, Tabela 3) in prioritetenimi področji (Graf 2). Med prioritetenimi področji je bilo v ospredju tretje

Graf 2: Analiza LPIO od leta 2007 do 2018 – načrtovana sredstva po prioritetenih področjih, v %

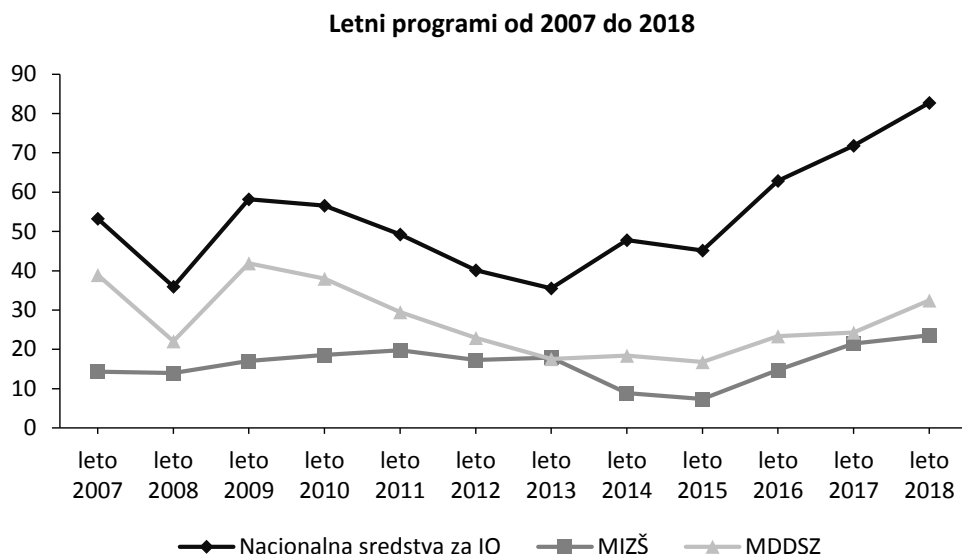
### Analiza LPIO od 2007 do 2018 – načrtovana sredstva po prioritetenih področjih



Vir: LPIO 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 in 2018.



Graf 3: Nacionalna sredstva MIZŠ in MDDSZ, v milijonih EUR



Vir: LPIO 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 in 2018.

prioritetno področje (izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela), kar se s povečevanjem sredstev v letih 2016, 2017 in 2018 le še stopnjuje. To dokazuje, da so bile zgoraj omenjene spremembe ključne za spreminjanje vsebine in orientacije IO in usposabljanja.

Finančna sredstva za prvo prioritetno področje so variirala od 12,8 do 34,7 %; zaradi manjših sredstev MIZŠ in MDDSZ med letoma 2014 in 2015 (Graf 3) celo večja skupna sredstva niso zagotavljala realizacije zastavljenih ciljev. Ob tem se je delež sredstev za izobraževanje in usposabljanje za trg dela stalno povečeval in bo po napovedih v letu 2018 dosegel 63,7 % vseh sredstev za IO v Sloveniji. V letu 2015 je bilo glede na zastavljene cilje najbolj zapostavljeno drugo prioritetno področje (izobraževanje za izboljšanje izobrazbene ravni odraslih), ki je doseglo najnižjo točko od leta 2007 (3,2 %) in se tudi v nadaljnjih letih ni veliko dvignilo. Ta upad je nastal tudi zaradi prenašanja denarja k tržno usmerjenim dejavnostim, denimo medpodjetniškim izobraževalnim centrom, ki so bili ustanovljeni, da bi spodbujali poklicno usposabljanje in vaještvo; slednji so dobili večino sredstev, namenjenih programom za brezposelne (tretje prioritetno področje), kar je največ težav povzročilo prav ljudskim univerzam. To je novo znamenje »endogene privatizacije«, ki temelji na komercializaciji javnega izobraževanja ter uvajanju zasebnih trgov in tehnik upravljanja v šole z namenom, da bi ustvarili bolj tržno usmerjen javni sektor (Ball in Youdell, 2008). Kot navajata Ball in Youdell (2008), javno-zasebno partnerstvo ustvarja različne tipe prenosa denarja med zasebnim in javnim sektorjem. Kakorkoli, medpodjetniški izobraževalni centri so sofinancirani z evropskimi sredstvi in so primer, kako EU vpliva na ekonomizacijo IO skozi uporabo finančnih mehanizmov na nacionalni

ravni. Zelo nizko je še vedno tudi prvo prioriteto področje, ki po dvigu v letu 2015 ostaja pri približno 20 % proračuna.

Meja med vlogo in financiranjem zasebnih in javnih organizacij za IO je v Sloveniji zamegljena. V praksi so javne organizacije za IO, na primer centri za izobraževanje odraslih (CIO oziroma ljudske univerze) in šole z enoto za IO, financirane po tretinjskem načelu iz državnega proračuna, od lokalnih skupnosti<sup>2</sup> in udeležencev IO.<sup>3</sup> Vloga javnih organizacij je zagotoviti javni interes na področju IO, toda glede na upad sredstev za splošno IO so te organizacije ogrožene.<sup>4</sup> Podatki, pridobljeni z analizo ponudnikov in programov IO za leti 2014 in 2015, ki jo je opravil Andragoški center Slovenije (ACS, 2015), kažejo, da so zasebne organizacije najbolj zastopane organizacije za IO v Sloveniji (62 organizacij, ki ponujajo 1508 programov). V primerjavi z njimi je število občinsko financiranih CIO upadlo (z 42 v letu 1999/2000 na 32 v letu 2007/08 in 30 v letu 2014/15; ponujajo pa 1602 programov). Podatki SURS-a (2015) so celo nekoliko slabši, saj kažejo, da je bilo leta 2013 in leta 2014 le 28 CIO v primerjavi s 133 »specializiranimi« (zasebnimi) organizacijami za IO.

V letu 2014 je bilo uvedeno medresorsko sodelovanje med ministrstvi, kar je bilo v skladu z evropskimi priporočili (KES, 2011). Nova ministrstva so prispevala 42,9 % vseh sredstev za IO v Sloveniji, kar je sicer zaželeno, vendar pa analiza programov, ki so jih financirala ta ministrstva – denimo ministrstvo za zdravje, za kmetijstvo, za okolje, za kulturo in javno upravo – kaže, da ni jasno, katera sredstva so bila v resnici namenjena za IO (kot je bilo zapisano v ReNPIO) in katera za dejavnosti, ki so neposredno povezane s temi ministrstvi. Finančna shema je nejasna in sklepamo, da je bilo to merilo uvedeno zato, da bi se zmanjšala sredstva MIZŠ za IO. Kakorkoli, sredstva drugih ministrstev niso namenjena zmanjševanju družbenih neenakosti na področju IO, kar je bil glavni namen financiranja MIZŠ. Kot rezultat so mnoge uspešne dejavnosti s področja IO (nekatero od njih so bile model za razvoj IO drugod po Evropi) z več kot 20-letno tradicijo (na primer program Projektno učenje za mlajše odrasle, Borza znanja, študijski krožki) resno ogrožene. Ti programi so bili pomembni ponudniki neformalnega izobraževanja in priložnostnega učenja za marginalizirane odrasle. Javne institucije dobivajo javna sredstva z zamudo (več kot polletno), hkrati pa je vsakič znova nejasno, ali bodo sredstva sploh dobile. Mnoge javne organizacije, ki imajo veliko število takih projektov, so zaradi tega močno prizadete.

Zdi se, da medresorski pristop ustvarja nejasnosti o dejanskem financiranju razvoja in podpore IO. Ob manjših nacionalnih sredstvih v letu 2015 je bil delež sredstev MIZŠ

2 Lokalne skupnosti zagotavljajo sredstva za investicije, kritje neprogramskih stalnih stroškov in za izvedbo programov, določenih z občinskim letnim programom IO.

3 Od udeležencev IO, ki se v celoti financira z javnimi sredstvi, ni mogoče zahtevati plačila šolnine; to velja za IO, ki je zagotovljeno z zakonom (osnovna šola za odrasle) ali se posebej opredeli z letnim programom (na primer izobraževanje brezposelnih oseb).

4 Analiza upravljanja izobraževanja odraslih v občinah, izvedena leta 2010, je pokazala, da samo 11,5 % občin v celoti izpolnjuje svoje ustanoviteljske obveznosti, da je samo šest (od 87 analiziranih) občin sprejelo svoje letne programe IO ter da je na lokalni ravni uveljavljen socialni model financiranja le za osnovnošolsko IO, druge oblike IO, ki so v pristojnosti občin, pa se praviloma ne izvajajo (Drofenik, 2011).

minimalen. V letu 2017, ko se je stanje po krizi malo umirilo, se je delež sredstev MIZŠ spet povečal, a vnovič po zaslugi tretjega prioritarnega področja, ki se le še krepi. Delež sredstev, ki jih glede na LPIO 2015 in LPIO 2017 dajejo druga ministrstva, je predstavljen v Tabeli 3.

Tabela 3: Sredstva v LPIO 2015 in 2017 po proračunskih uporabnikih

Proračunski uporabniki	2015	2015	2017	2017
	Sredstva (v EUR)	Delež (v %)	Sredstva (v EUR)	Delež (v %)
MIZŠ	7.360.643,28	16,3	21.463.210,56	29,77
MDDSZ	16.783.221,81	37,2	24.298.523,14	33,89
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdove in hrano	8.330.680,00	18,4	10.699.611,00	14,92
Ministrstvo za okolje in prostor	104.708,00	0,2	160.000,00	0,22
Ministrstvo za zdravje	10.532.206,00	23,3	10.428.008,00	14,54
Ministrstvo za kulturo	2.011.640,18	4,5	2.236.988,00	3,15
Ministrstvo za javno upravo	56.756,92	0,1	1.800.000,00	2,51
Ministrstvo za notranje zadeve	/	/	570.000,00	0,79
Ministrstvo za promet	/	/	135.000,00	0,19
<b>Skupaj</b>	<b>45.179.856,19</b>	<b>100,0</b>	<b>71.791.340,70</b>	<b>100,0</b>

Vir: LPIO 2015 in LPIO 2017.

V letu 2015 je največji delež sredstev za IO prispevalo MDDSZ (37,2 %), drugi delež po velikosti ministrstvo za zdravje (23,3 %), tretji ministrstvo za kmetijstvo (18,4%), medtem ko je bilo MIZŠ šele na četrtem mestu po svojem prispevku (16,3 %). V letu 2017 je prvo MDDSZ (33,9 %), drugo MIZŠ (29,8 %) in tretje ministrstvo za kmetijstvo (14,9 %). Od leta 2013 so sredstva MIZŠ upadala (2013: 17,929 milijona, 2014: 8,814 milijona in 2015: 7,360 milijona evrov), v letih 2016, 2017 in 2018 se je trend spremenil, saj so deleži naraščali (2016: 14,715 milijona, 2017: 21,463 milijona in 2018: 23,567 milijona evrov). Naraščanje je najverjetneje posledica zmanjšanja vpliva krize.

Analize kažejo rast sredstev za usposabljanje za trg dela (Graf 2, Tabela 3); poudarjanje fleksibilne subjektivitete za potrebe trga dela (učenje za posodabljanje spretnosti, iskanje zaposlitve, samoaktualizirani posamezniki in podobno), kar je v sozvočju z evropsko politiko IO, je torej postalo prioriteta tudi v Sloveniji.

## SKLEP

V prispevku smo analizirali vpliv orodij in konceptov evropske politike IO na slovensko prakso IO in pokazali, kako se ekonomizacija, potrženje, poblagovljenje in komercializacija

izražajo v slovenski politiki in praksi IO, ter dokazovali učinke evropeizacije na sistem IO v Sloveniji. Analiza finančnih shem razkriva, da so od začetka krize v letu 2008 do leta 2016 nacionalna sredstva za IO stalno upadala, kar je posledica varčevalnih ukrepov, ki zadevajo izobraževalni sistem. Ti ukrepi so bili uporabljeni kot opravičilo za uvajanje določenih sprememb v finančnih mehanizmi in postopno privatizacijo sistema IO.

Po letu 2016 so se sredstva postopno spet začela povečevati, a cilji uporabe se niso spremenili, saj je v ospredju ostalo tretje prioriteto področje, kot je zastavljeno v ReNPIO 2013–2020. Ciljna poraba se je pod vplivom evropeizacije postopno spreminjala, in sicer najprej v obliki zmanjševanja sredstev države, nato kot zmanjševanje sredstev MIZŠ, kar je bilo z vidika financiranja javnih programov IO zelo problematično. Ugotovili smo, da so se zmanjševala sredstva za javne programe in ranljive skupine – to področje se je financiralo pretežno s sredstvi ESS in le delno z javnimi sredstvi Slovenije. To je v skladu z upadom števila javnih institucij za IO v Sloveniji, ki morajo z zasebnimi institucijami na trgu tekmovati za to, da lahko opravljajo svoje delo. V zadnjih letih so se sredstva iz javnega proračuna spet povečala, zrasel je tudi delež sredstev MIZŠ, a zlasti na račun tretjega prioriteta področja, ki pridobiva pomen, medtem ko ostala področja stagnirajo. Nadalje, splošno neformalno izobraževanje odraslih v Sloveniji, katerega namen je krepiti družbeno enakopravnost, pravičnost in vključenost ranljivih skupin v izobraževanje, je pri nas drugorazredna dejavnost. Namesto tega se poudarja izobraževanje in usposabljanje za trg dela, ki prejema največ sredstev oziroma se ta v zadnjih letih še povečujejo in bodo v letu 2018 dosegla 63,7 % vseh sredstev za IO. Ti podatki kažejo, da se privatizacija izobraževanja v Sloveniji še ni končala; delodajalci, ki bi morali sami vlagati v izobraževanje svojih delavcev in tako prispevati k usposobljenosti delovne sile, imajo le še nove razloge za veselje.

Čeprav je sistem IO v Sloveniji sorazmerno dobro organiziran, s sprejetim zakonom o IO, resolucijami in letnimi programi IO, se ne zmore upirati pritiskom privatizacije in potrženja IO, ki smo jim bili priče zaradi finančne krize in varčevalnih ukrepov. Država se je izognila svoji odgovornosti in večino manjkajočih sredstev nadomestila z evropskimi sredstvi iz ESS ter tako potihoma pritrdila potrženju IO. Javne organizacije za IO so v takih razmerah prisiljene tekmovati z organizacijami, ki skrbijo za IO s ponudbo izobraževanja za zasebne interese. IO torej postaja še ena tržna niša v Sloveniji.

S tem ko se Slovenija vztrajno podreja evropskim standardom, ki vključujejo zlasti reformo poklicnega izobraževanja, privatizacijo in komercializacijo IO, izgublja svojo izhodiščno vlogo, ki jo je pri razvoju IO imela po osamosvojitvi. Takrat je bila vodilna v pristopih zagotavljanja družbeno pravičnega in vsem dostopnega IO, ki je bilo namenjeno osebni in družbeni razvoju ter opolnomočenju vseh odraslih. Kot ugotavljamo, smo na politični ravni podlegli pritiskom po tržno usmerjenem, privatiziranem in instrumentaliziranem izobraževanju, ki z javnim dobrim nima več veliko skupnega.

## LITERATURA

- Alexiadou, N. (2014). Policy learning and Europeanisation in education: The governance of a field and the transfer of knowledge. V A. Nordin in D. Sundberg (ur.), *Transnational Policy Flows in European Education: The Making and Governing of Knowledge in the Education Policy Field* (str. 123–140). Oxford: Symposium Books.
- Andersson, P., Fejes, A. in Sandberg, F. (2013). Introduction: Introducing research on recognition of prior learning. *International Journal of Lifelong Education*, 32(4), 405–411.
- ACS. (2015). *Analiza uresničevanja letnih programov izobraževanja odraslih v obdobju 2011–2013*. Ljubljana: ACS. Pridobljeno s [http://arhiv.acs.si/porocila/Analiza\\_ReNPIO\\_2011-2013.pdf](http://arhiv.acs.si/porocila/Analiza_ReNPIO_2011-2013.pdf).
- Ball, S. J. in Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Barros, R. (2012). From lifelong education to lifelong learning. Discussion of some effects of today's neoliberal policies. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 119–134.
- Beltram, P., Drogenik, O. in Možina, E. (2010). *Analiza uresničevanja Resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (ReNPIO) 2005–2008*. Pridobljeno s <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-ZQETXADV>.
- Dale, R. (2009). Contexts, constraints and resources in the development of European education space and European education policy. V R. Dale in S. Robertson (ur.), *Globalisation and Europeanisation in Education* (str. 23–44). Wallingford: Symposium.
- Deakin Crick, R. in Joldersma, C. W. (2007). Habermas, lifelong learning and citizenships education. *Studies in Philosophy and Education*, 26(2), 77–95.
- Drogenik, O. (2011). Financiranje izobraževanja odraslih. V T. Čelebič idr., *Izobraževanje odraslih v Sloveniji: stanje in izzivi* (str. 80–115). Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Edwards, R. in Nicoll, K. (2004). Mobilizing workplaces: Actors, discipline and governmentality. *Studies in Continuing Education*, 26(2), 159–173.
- Evropski parlament [EP] (2008). *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2008 o izobraževanju odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno*. Pridobljeno s <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0013+0+DOC+XML+V0//SL>.
- Fragoso, A. in Guimarães, P. (2010). Is there still a place for social emancipation in public policies? *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 1(1–2), 17–35.
- Fredriksson, U. (2003). Changes of education policies within the European Union in the light of globalisation. *European Educational Research Journal*, 2(4), 522–546.
- Gravani, M. N. in Zarifis, G. K. (2014). Introduction. V G. K. Zarifis in M. N. Gravani (ur.), *Challenging the 'European area of lifelong learning'. A critical response* (str. 1–16). Dordrecht: Springer.
- Grimaldi, E. (2013). Old and new markets in education: Austerity, standards and ICT as pushes towards privatisation(s) in Italy. *European Educational Research Journal*, 12(4), 425–446.
- Holford, J. in Milana, M. (2014). Introduction. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult education policy and the European Union. Theoretical and methodological perspectives* (str. 1–13). Rotterdam: Sense Publishers.
- Ivančič, A. (2011). Dostopnost izobraževanja odraslih v Sloveniji: stanje in izzivi. V T. Čelebič idr. (ur.), *Izobraževanje odraslih v Sloveniji: stanje in izzivi* (str. 123–149). Ljubljana: Pedagoški Inštitut.
- Klatt, M. (2014). Understanding the European Union and its political power. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult education policy and the European Union. Theoretical and methodological perspectives* (str. 53–72). Rotterdam: Sense Publishers.

- Komisija Evropskih skupnosti [KES] (2006). *Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno*. Pridobljeno s [http://www2.cmepius.si/files/cmepius/userfiles/grundtvig/gradivo/Sporocilo\\_EK\\_Za\\_ucenje\\_ni\\_nikoli\\_prepozno.pdf](http://www2.cmepius.si/files/cmepius/userfiles/grundtvig/gradivo/Sporocilo_EK_Za_ucenje_ni_nikoli_prepozno.pdf).
- Komisija Evropskih skupnosti [KES] (2007). *Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas*. Pridobljeno s <http://www2.cmepius.si/files/cmepius/userfiles/grundtvig/gradivo/Akcijski%20nacrt%20za%20ucenje%20je%20vedno%20pravi%20cas.pdf>.
- Krek, J. in Metljak, M. (2011). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Kump, S. (2017). Uvodnik: konec varčevanja? Javno financiranje izobraževanja odraslih. *Andragoška spoznanja*, 23(1), 1–6.
- Lawn, M. in Grek, S. (2012). *Europeanizing education. Governing a new policy space*. United Kingdom: Symposium Books Ltd.
- LPIO (2007). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2007*. Ljubljana: MŠŠ. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/letni\\_program\\_izob\\_odrasli\\_29\\_6\\_07.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/letni_program_izob_odrasli_29_6_07.pdf).
- LPIO (2008). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2008*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO\\_2008.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO_2008.pdf).
- LPIO (2009). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2009*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/letni\\_program\\_izob\\_odrasli\\_2009.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/letni_program_izob_odrasli_2009.pdf).
- LPIO (2010). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2010*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO\\_2010.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO_2010.pdf).
- LPIO (2011). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2011*. Ljubljana: MŠŠ. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO\\_2011.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO_2011.pdf).
- LPIO (2012). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2012*. Ljubljana: MIZKŠ. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/Programi/Program\\_odrasli\\_2012\\_4\\_7\\_12.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/Programi/Program_odrasli_2012_4_7_12.pdf).
- LPIO (2013). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2013*. Ljubljana: MIZKŠ. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/Letni\\_program\\_izobrazevanja/LPIO13\\_sprejet.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/Letni_program_izobrazevanja/LPIO13_sprejet.pdf).
- LPIO (2014). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2014*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/direktorat\\_za\\_srednje\\_in\\_visje\\_solstvo\\_ter\\_izobrazevanje\\_odraslih/izobrazevanje\\_odraslih/](http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/).
- LPIO (2015). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2015*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/direktorat\\_za\\_srednje\\_in\\_visje\\_solstvo\\_ter\\_izobrazevanje\\_odraslih/izobrazevanje\\_odraslih/](http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/).
- LPIO (2016). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2016*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/direktorat\\_za\\_srednje\\_in\\_visje\\_solstvo\\_ter\\_izobrazevanje\\_odraslih/izobrazevanje\\_odraslih/](http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/).
- LPIO (2017). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2017*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/direktorat\\_za\\_srednje\\_in\\_visje\\_solstvo\\_ter\\_izobrazevanje\\_odraslih/izobrazevanje\\_odraslih/](http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/).
- LPIO (2018). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2018*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s [http://www.mizs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/direktorat\\_za\\_srednje\\_in\\_visje\\_solstvo\\_ter\\_izobrazevanje\\_odraslih/izobrazevanje\\_odraslih/](http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/).
- Milana, M. (2012). Political globalization and the shift from adult education to lifelong learning. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 103–117.

- Milana, M. (2017). *Global Networks, Local Actions. Rethinking adult education policy in the 21st century*. London, New York: Routledge.
- Mikulec, B. in Ermenc, K. S. (2017). Slovensko ogrodje kvalifikacij: od globalnih trendov in evropskih priporočil do Zakona o slovenskem ogrodju kvalifikacij. *Sodobna pedagogika*, 68(1), 68–83.
- Nicoll, K. in Olesen, H. S. (2013). Editorial: What's new in a new competence regime? *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 4(2), 103–109.
- Nilsson, S. in Nyström, S. (2013). Adult learning, education, and the labour market in the employability regime. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 4(2), 171–187.
- Nóvoa, A. (2010). Governing without governing. The formation of a European educational space. V M. W. Apple, S. J. Ball in L. A. Gandin (ur.), *The Routledge international handbook of the sociology of education* (str. 264–273). Abingdon, New York: Routledge.
- Nóvoa, A. in Dejong-Lambert, W. (2003). Educating Europe: An analysis of EU educational policies. V D. Phillips in H. Ertl (ur.), *Implementing European Union education and training policy. A comparative study of issues in four member states* (str. 41–72). Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Pangerc Pahernik, Z. (2009). *Incentives and obstacles to financing youth and adult education: The case of Slovenia*. Pridobljeno s <http://www.dvv-international.de/en/adult-education-and-development/editions/aed-732009/>.
- Phare ex-post evaluation: Slovenia* (2003). MOCCA, Project no. SL 9706. Final Monograph.
- Rasmussen, P. (2014). Adult learning policy in the European commission. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult education policy and the European Union. Theoretical and methodological perspectives* (str. 17–34). Rotterdam: Sense Publishers.
- Rizvi, F. in Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. Abingdon, New York: Routledge.
- Simons, M., Lundahl, L. in Serpieri, R. (2013). The governing of education in Europe: Commercial actors, partnerships and strategies. *European Educational Research Journal*, 12(4), 416–424.
- Statistični urad Republike Slovenije [SURSI] (2015). *Continuing education, Slovenia, school year 2013/14*. Pridobljeno s <http://www.stat.si/StatWeb/en/show-news?id=5297&idp=9&headerbar=5>.
- Svet Evropske unije [SEU] (2011). *Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0001:0006:SL:PDF>.
- Uradni list (2004). *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010 (ReNPIO)*. Pridobljeno s <http://www.uradni-list.si/1/content?id=49969#!Resolucija-o-nationalnem-programu-izobrazevanja-odraslih-v-Republiki-Sloveniji-do-leta-2010-%28ReNPIO%29>.
- Uradni list (2013). *Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020 (ReNPIO)*. Pridobljeno s [http://www.uradni-list.si/files/RS\\_-2013-090-03262-OB~P001-0000.PDF#!pdf](http://www.uradni-list.si/files/RS_-2013-090-03262-OB~P001-0000.PDF#!pdf).
- Wildemeersch, D. in Olesen, H. S. (2012). Editorial: The effects of policies for the education and learning of adults: From 'adult education' to 'lifelong learning', from 'emancipation' to 'empowerment'. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 97–101.





*Tanja Potočnik Mesarić*

## VPLIV GLOBALIZACIJE NA NEOLIBERALNE OBLIKE INTERNACIONALIZACIJE UNIVERZE

### POVZETEK

*Globalizacija je proces, ki zaznamuje praktično vse sfere družbenega življenja, tudi izobraževanje oziroma konkretnje univerzo, z njenim izrednim študijem pa tudi izobraževanje odraslih. Internacionalizacija je bistvena konstitutivna lastnost univerze (poleg akademske svobode, avtonomije, kolegialnega vodenja in elitnosti), ki je skozi čas, predvsem v obdobju nacionalne zaprtosti, zbledela. Vsako zgodovinsko obdobje je univerzi in njeni internacionalizaciji dalo neizbrisan pečat, zato moramo novodobni proces ponovne internacionalizacije univerze razumeti v kontekstu današnjih neoliberalnih motivov. Univerza si mora prizadevati, da obdrži svoj konstitutivni člen – internacionalizacijo, pri čemer pa bo morala braniti svoje akademske korenine nasproti neoliberalnim tržnim vplivom (na primer GATS), ki poleg vprašljive kakovosti prinašajo tudi skrb vzbujajoči akademski imperializem.*

**Ključne besede:** internacionalizacija, univerza, neoliberalizem

### THE IMPACT OF GLOBALISATION ON NEOLIBERAL FORMS OF UNIVERSITY INTERNATIONALISATION – ABSTRACT

*Globalisation is a process that characterises virtually all spheres of social life, including education and more specifically the university and its part-time study as a form of adult education. Internationalisation is an essential component of the university (besides academic freedom, autonomy, collegial leadership, and elitism) which has faded over time with national boundaries. Every historical period has left its mark on the university and its international dimension, so the modern process of re-internationalisation of the university must be understood in the context of today's neoliberal motives. The university will have to endeavour to maintain its constituent element – internationalisation, and it will have to strive and defend its academic roots against neoliberal market influences (e.g., GATS), which in addition to questionable quality also bring about a worrying academic imperialism.*

**Keywords:** internationalisation, university, neoliberalism

## UVOD

Namen članka je doseči razumevanje novodobnega procesa internacionalizacije univerze v Evropi. Zagovarjamo tezo, da so se motivi za internacionalizacijo univerze od njenega nastanka v srednjem veku do danes temeljito spremenili in jo moramo zato pogledati v današnjem neoliberalnem kontekstu. Odgovorili bomo na vprašanje, kako globalizacija v neoliberalnem kontekstu vpliva na internacionalizacijo univerze, ter se pri tem metodološko oprli na študij primarnih in sekundarnih virov. Najprej bomo poudarili pomen izobraževanja in se na kratko sprehodili skozi zgodovino internacionalizacije evropske univerze. Sledil bo temeljitejši pogled v sedanost (od teorije človeškega kapitala do aplikacije na sporazum GATS) ter razmislek, kateri motivi poganjajo internacionalizacijo univerze in izobraževanja odraslih<sup>1</sup> kot del izrednega študija na univerzi danes.

Izobraževanje je pomemben socializacijski vidik posameznika, ki (ne)hote oblikuje prepričanja in moralne vrednote (Haralambos in Holborn, 2005). M. Govekar Okoliš in N. Ličen (2008, str. 21) na izobraževanje gledata še širše: »Analiza izobraževalne dejavnosti v sodobni družbi kaže, da je družba odvisna od izobraževanja. Izobraževalna dejavnost prinaša več možnosti za ustvarjanje na vseh področjih družbenega razvoja, kaže se kot temeljni vir napredka, intelektualni kapital pa kot najpomembnejši.« Zatorej je povsem razumljivo dejstvo, da so avtoritete vedno posvečale veliko pozornosti in skrbi izobraževanju, predvsem v želji po reprodukciji obstoječega stanja in razmerij oblasti.

## POGLED NAZAJ

### Zgodovina univerze

Univerza<sup>2</sup> v pomenu besede, kot jo razumemo danes, je nastala v srednjem veku.<sup>3</sup> Poetično rečeno je nastala iz čiste želje po znanju zaradi znanja samega, a ne za dolgo. V ustanavljanje univerz so se hitro vpletle tudi cerkvene in posvetne avtoritete,<sup>4</sup> ki so v

1 »Visokošolska zakonodaja posebej ne definira kategorije odraslih v visokošolskem in univerzitetnem izobraževanju, marveč jih umešča med izredne študente, ki jih predstavljajo tako mladi, ki nadaljujejo šolanje takoj po končanem srednješolskem izobraževanju, vendar niso dosegli kriterijev za vpis v redni študij, kot tudi osebe, ki so prekinile začetno izobraževanje in so se kasneje spet vključile, da bi si pridobile terciarno izobrazbo. Izredni študij izvajajo praktično vse višje in visoke šole ter fakultete, zato privzemamo, da vse te izvajajo tudi izobraževanje odraslih.« (Čelebič, Drogenik, Ivančič, Jelenc-Krašovec, Mohorčič Špolar in Zver, 2011, str. 138)

2 Po etimoloških slovarjih (Klein, 2003; Snoj, 2003) termin univerza izhaja iz latinske besede *universitas* (ki se povezuje z besedo *universus*, »vesoljen«, »ves«), ki pomeni skupnost, bratovščino oz. celoto, večje število oseb, povezanih v eno telo. S. Kump (1994, str. 35) razlaga pomen termina podrobneje kot »celoto, združenje profesorjev in študentov več znanstvenih panog« oziroma »združenje učenjakov«.

3 Prva univerza je nastala v Bologni leta 1088 (Mlinar, 2011, str. 58). Poudarimo, da se v članku osredotočamo na univerze zgolj v evropskem prostoru.

4 Cerkev, kralji in lokalne oblasti so vsak s svojimi razlogi podpirali univerze v njihovem boju za obstoj. Politčne in cerkvene oblasti so razumele, da jim univerze kot korporacije lažje ponudijo ideološko podporo in

novi izobraževalni instituciji videle priložnost za ohranjanje in krepitev svoje oblasti. V strokovni in znanstveni literaturi o visokem šolstvu zasledimo več različnih definicij, kaj univerza sploh je. Povzeli bomo definicijo Mihevca (2008, str. 19), ki z izrazom »univerza« misli tako na univerzo kot tudi na njene dele (»članice«, fakultete, oddelke, šole).

Ustanavljanje prvih univerz v evropskem prostoru sega v 11. stoletje, družbena dogajanja pa so jih s časom izbrusila v skoraj neprepoznavno obliko, hkrati pa so tudi same pomembno vplivale na družbeno dogajanje. Takrat so univerzo podpirale tako cerkvene kot posvetne oblasti z namenom konsolidacije svoje moči in nauka oziroma po Althusserju ideološkega aparata.<sup>5</sup> Internacionalnost je eden izmed njenih konstitutivnih elementov (poleg akademske svobode, avtonomije, kolegialnega vodenja in elitnosti (Mlinar, 2011)), univerza je internacionalna po svoji definiciji. Nacionalni okviri so internacionalno naravo univerze močno okrnili, ponovno pa se je začela krepiti po koncu druge svetovne vojne. Zato je nesmiselno govoriti o internacionalizaciji univerze kot o nečem novem; danes se univerza pravzaprav reinternationalizira (Teichler, 2004).

Pomembno je, da razumemo motive, ki spodbujajo internacionalizacijo univerze od njenih začetkov naprej. Naslonili se bomo na teorijo J. Knight (2007), ki je ločila štiri glavne skupine motivov za internacionalizacijo univerze: socialno kulturne (nacionalna kulturna identiteta, medkulturno razumevanje, razvoj državljanov, razvoj družbe in skupnosti), politične (zunanja politika, državna varnost, mir in medsebojno razumevanje, nacionalna in regionalna identiteta), ekonomske (gospodarska rast in konkurenca, trg delovne sile, finančne spodbude) ter akademske (širitev akademskega obzorja, gradnja institucij, izboljšanje kakovosti, mednarodni akademski standardi, mednarodna dimenzija raziskovanja in poučevanja).<sup>6</sup> S poznavanjem zgodovinskega ozadja bomo lažje razumeli motive, ki poganjajo današnjo internacionalizacijo univerze.

V srednjem veku se je družba odpirala navzven, število univerz se je večalo, študenti so sledili uglednim učiteljem, znanje je prosto krožilo med univerzami (Verger, 1992; Mihevc, 2008). Internacionalizacija univerze je bila pogojena z akademskimi motivi – željo

---

intelektualne okvire kot posamezni akademski intelektualci (Rüegg, 1992, str. 14; Nardi, 1992, str. 103; Rüegg, 2006, str. 43), zato so jih podpirale, v zameno pa pričakovale podporo učenjakov v njihovem prizadevanju za svoj obstoj. Lokalne oblasti so podpirale univerze, ker so potrebovale izobražence, ki bi poskrbeli za boljše predpise in njihovo dosledno izvajanje. »Od poznega 13. stoletja dalje so se velika trgovska mesta dobro zavedala prednosti univerz, ki so jim ponudile odvetnike za reševanje pravnih problemov, pa tudi javne uslužbence. Lokalne oblasti so hitro prepoznale prednosti zanesljivega partnerstva z univerzo, zato so bili v mestnih državah profesorji čedalje večkrat plačani od mestne uprave. Tako je univerza prišla pod nadzor lokalnega uradništva.« (Rüegg 1992, str. 19) Na drugi strani so cerkvene oblasti podpirale univerzo iz treh razlogov: prvič, želele so okrepiti svojo doktrino v svetu različnih religioznih prepričanj in herezije; drugič, želele so okrepiti pristojnosti papeža nasproti regionalnim fevdalnim interesom; in tretjič, univerza jim je zagotavljala izobraženo osebje. »Tako so papeži gledali na univerze kot na institucije, kjer so uspešno zadovoljevali svoje interese.« (Rüegg, 1992, str. 15–16). Pri ustanavljanju univerz so imeli zlasti pomembno vlogo jezuiti.

5 Po Althusserju (2000) šolo oziroma izobraževanje država uporablja kot orodje za prenašanje svoje ideologije in s tem ohranjanje obstoječega družbenega stanja.

6 Več o različnih klasifikacijah motivov v T. Potočnik Mesarić (2016).

po prostem pretoku znanja zaradi znanja samega. Z verskim razkolom<sup>7</sup> je vera izgubljala svojo moč. Verske paradigme so zato izdatno uporabljale univerze kot ideološki aparat, s katerim so širile svoj vpliv. Z zlorabo univerz kot orodja verske propagande se je začela internacionalna narava univerze krhati. Učitelji so bili omejeni na univerze ene vere, saj so se oblasti bale, da bo prišlo do verskih kontaminacij, študenti so bili sicer mobilni kot begunci, ne pa kot bodoči intelektualci, ki si želijo akademskega znanja. S humanizmom<sup>8</sup> je v ospredje zanimanja stopil človek, pa tudi praksa in izkustvo nasproti teoriji (na primer nedokazljivi veri). Z vedno večjim samozavedanjem so raziskovali svoje korenine, s čimer se je oblikovala nacionalna zavest (Rüegg, 1996). Do takrat razdrobljene posvetne oblasti so izkoristile šibkost verskih paradigem, kar je sčasoma privedlo do nastanka prvih nacionalnih držav. Začetek nastajanja nacionalnih držav je leta 1789 zaznamovala francoska revolucija. V tem času in v Napoleonovem obdobju so se razvile strokovne šole v duhu razsvetljenske miselnosti z neposredno uporabnim znanjem, ki so hitreje kot univerza podajale znanje, ki ga je država potrebovala za delovanje trga. Posledica tega je bila diferenciacija izobraževanja in cepitev ved (Mihevc, 2008; Kump, 1994). Institucionalna diferenciacija se je zgodila s pojavom neuniverzitetnega sektorja, ki so ga spodbudile države večinoma z namenom ustvarjanja hitrejšega, cenejšega in neposredno na trg prenosljivega znanja. Ob nastajanju nacionalnih držav je na novih univerzah rekrutacija akademskega osebja in študentov potekala na podlagi nacionalne ali celo regionalne pripadnosti. Nacionalna država je prevzela financiranje univerze, odločala pa je tudi o organiziranosti celotnega terciarnega izobraževanja. Pomembna značilnost nacionalne univerze je bila profesionalizacija univerzitetne kariere. »Na evropski celini je profesor postal javni uslužbenec laične in birokratske države.« (Rüegg, 2004, str. 7) Obdobje nacionalnih držav je torej pomenil začetek političnega ukalupljanja univerz.

Prva in druga svetovna vojna sta število univerz močno skrčili. Mnogi akademiki so bili prisiljeni v begunstvo (tudi na ta način se je znanje »internacionaliziralo«) ali pa so bili primorani pridružiti se okupatorju. Predvsem druga svetovna vojna je pomenila vrhunec nacionalističnih teženj. Opustošena Evropa je po koncu vojne redefinirala svoje vrednote: to je sleherno človeško bitje in povezovanje med njimi v nasprotju s prejšnjimi uničujočimi nacionalističnimi težnjami, kjer je bil poudarek na izoliranosti (izolirane nacionalne države), s svetovnima vojnama kot skrajnostjo teh teženj pa tudi negacija vrednosti človeškega življenja. Po koncu druge svetovne vojne so se države spet začele odpirati in povezovati (globalizacija, vpliv vzpona informacijsko-komunikacijskih tehnologij), posameznikova blaginja pa je postala prioriteta skrb države. Država je tako po koncu druge

7 Verski razkol oziroma reformacija je versko, kulturno in politično gibanje, ki ga je leta 1517 začel Martin Luter, ko je v Wittenbergu na vrata cerkve pribil 95 tez, s katerimi je spodbijal tedanje doktrine katoliške cerkve (Iserloh v Lenzenweger, Urbanija, Lebar, Benedik in Štuhec, 1999).

8 Humanizem in vzporedno renesansa sta gibanji iz obdobja med 14. in 16. stoletjem, ki ju zgodovinsko datumsko ne omejujemo, uvrščamo pa ju med srednji vek (konec srednjega veka zaznamuje Kolumbovo odkritje Amerike leta 1492) in reformacijo (ki se je začela leta 1517 z Lutrovimi tezami). Z renesanso označujemo kulturno in umetniško gibanje, s humanizmom pa kulturno-idejno smer, ki je vplivala na razvoj znanosti, filozofije in s tem tudi umetnosti.

svetovne vojne izdatno spodbudila terciarno izobraževanje, kar je univerzo kot elitno institucijo<sup>9</sup> kmalu preobremenilo (množičnost) (Rüegg, 2011; Neave, 2011). Z izgubo moči nacionalne države in željo po gospodarskem napredku je družbeno prizorišče postopoma začel obvladovati (mednarodni) trg.

Na tem mestu je smiselno, da razčistimo, kaj pomenita pojma »internacionalizacija« in »globalizacija«. Z definicijo termina internacionalizacija (visokega šolstva) se je ukvarjalo več avtorjev (Knight, Van der Wende, Soderqvist in De Wit). Povzeli bomo eno izmed najbolj uveljavljenih in uporabljenih definicij, ki jo je podala J. Knight (2003, v Knight 2005, str. 13): »Internacionalizacija visokega šolstva na nacionalni, sektorski in institucionalni ravni je proces integracije mednarodne, medkulturne in globalne razsežnosti v cilje, delovanje (poučevanje, učenje, raziskovanje ter storitve) visokošolskih institucij, lahko pa internacionalizacijo visokega šolstva razumemo tudi kot odgovor na globalizacijo.«<sup>10</sup>

Po drugi svetovni vojni sta bila zaradi želje po gospodarskem napredku še vedno v ospredju naravoslovje in tehnika (specializacija), ki sta s svojim uporabnim znanjem dajala zagon razvoju in s tem gospodarski rasti. Zato je država podpirala tudi neuniverzitetni sektor. Vzpon slednjega je univerzo sprva razbremenil, kasneje pa postal konkurenca za finančne vire in tudi za potencialne študente. Univerza se danes počasi reinternacionalizira in poskuša preseči nacionalne zidove. Hkrati lovi ravnotežje kakovosti med vse hitrejšim gospodarskim napredkom, ki ga v obliki znanja ne more dovolj hitro prenašati v svoje študijske programe, in množicami študentov, ki jim je država s financiranjem odprla vrata v univerzitetno izobraževanje.

## SEDANJOST – NEOLIBERALIZEM IN GLOBALIZACIJA

Dotaknili smo se motivov izobraževanja – od izobraževanja naj bi imeli koristi tako posamezniki kot država. Če povzamemo slavno prispevko trojne vijačnice Etkowizova (1995), kjer izobraževanje spodbuja razvoj in inovacije za industrijo, te pa rast trga, iz katerega črpa sredstva za svoje delovanje država (ta pa investira nazaj v izobraževanje) – je načeloma vsakršna investicija v izobraževanje za državo in družbo dobrodošla.

<sup>9</sup> Vpis se je povečal na vseh visokošolskih institucijah; univerzo kot elitno institucijo je množičnost močno obremenila. Z deležem vpisanih v postsekundarno izobraževanje glede na celotno generacijo Mlinar (2011, str. 68) pojasnjuje prehod iz elitne v masovno univerzo. Univerza je bila elitna, dokler je vpisala do 10 % generacije. V sedemdesetih letih 20. stoletja se je ta delež povečal proti 15 %. Nadalje Mlinar navaja (2011, str. 69), da je ob koncu 20. stoletja na univerzi študiralo kar 50 % mladih (Mlinar, 2011, str. 68).

<sup>10</sup> Svetličič (1996) je ugotovil, da so definicije globalizacije večkrat zelo ohlapne, mešajo dejavnike in učinke globalizacije ali pa so zgolj enodisciplinarne, globalizacija pa je že po definiciji multidisciplinarna. Holm in Sørensen (v Svetličič, 2004, str. 19) menita, da gre pri »globalizaciji za čezmejno intenzifikacijo ekonomskih, političnih, družbenih in kulturnih odnosov«, medtem ko na drugi strani avtorja J. Knight in De Wit (1997 v Knight 2007, str. 208) globalizacijo opredelujeta kot »pretok tehnologije, ekonomije, znanja, ljudi, valut, idej, ki povečujejo povezanost in medsebojno odvisnost med narodi. Globalizacija vpliva na vsako državo različno, to pa je odvisno tudi od zgodovine, tradicije, kulture in prioriteta neke države.«

Po drugi svetovni vojni so nacionalne države izgubljale svojo moč v primerjavi s trgom,<sup>11</sup> na delovanje univerze najmočneje vpliva trg in ne več nacionalna država. Namesto v skladu z državno ideološko naravnostjo se danes izobraževanje spreminja v skladu s tržnimi načeli. V ospredje so stopili ekonomski motivi (po Knight, 2007); v nadaljevanju podrobneje razčlenjujemo misel, da globalizacijo poganja neoliberalno naravnana oblika internacionalizacije univerz.

### Vloga izobraževanja v neoliberalni ideologiji

Zgodovinski pregled kaže, da današnje družbene razmere določa predvsem (mednarodni) trg. Trg odločilno vpliva na oblikovanje državnih politik, tudi izobraževalnih, kjer prevladujejo deregulacija, liberalizacija in privatizacija. Neoliberalna drža ne vpliva zgolj na izobraževanje samo, temveč tudi na njegovo internacionalizacijo. »Danes je esencialno izhodišče neoliberalizma, enega najbolj razširjenih konceptov ekonomske politike države, nekakšna implicitna vera v trg, ki da je sam v sebi zmožen najbolj pravično in učinkovito urediti ekonomska in družbena razmerja med ljudmi.« (Vežjak, 2014, str. 7) Samoregulativno sposobnost trga državna intervencija onemogoča. Zaradi tekmovalne naravnosti naj bi se trg sam najbolje reguliral, razvijal naj bi vedno boljše izdelke ali storitve in izločal najslabše.

Zgoraj navedeno je neoliberalistični argument, ki mu praktični primeri nasprotujejo, saj so denimo skandinavske države ta »model ekonomske in socialne urejenosti postavile na glavo« (Vežjak, 2014, str. 7). Skandinavske države so dober zgled prakse, kjer država učinkovito intervenira na področju izobraževanja, podobno pa velja tudi za Nemčijo.<sup>12</sup> Primeri skandinavskih držav in Nemčije kažejo na to, da je trg najučinkovitejši tam, kjer ga učinkovito vodi močna država. Država in trg sta zmožna najti ravnovesje, *laissez-faire* politika oziroma politika nevmešavanja države za področje izobraževanja ni optimalna.

Izobraževanje ima v neoliberalizmu pomembno vlogo. Različni avtorji (npr. Hayek, 1948; Drucker, 1996; Machlup, 1984) so vlogo izobraževanja pojasnjevali na podoben način, tj. s teorijo človeškega kapitala (TČK). Vsaka denarna enota, investirana v izobraževanje, se povrne štirikratno (M'Gonigle in Starke 2006 v Mlinar, 2011, str. 69). Akumulacija znanja v človeški kapital se ne konča s formalnim izobraževanjem, temveč se nadaljuje z vseživljenjskim učenjem.

Pehanje za vedno več izobrazbe niža vrednost izobrazbe. Zato so se posamezniki prisiljeni izobraževati vse življenje, da darvinistično tekmujejo na trgu dela. Krašovec (2014, str. 34) vseživljenjsko učenje celo ironično označi kot »pedagoški prevod ekonomskega pridobivanja in razvoja človeškega kapitala«. Kritična sta tudi Krašovec in Žnidaršič Žagar (2011). Družba znanja s svojim vseživljenjskim učenjem in akumulacijo znanja v človeški kapital povečuje njegovo konkurenčno prednost na trgu dela. Po definiciji družba znanja

<sup>11</sup> Več o bipolarnem in tripolarnem modelu razmerja moči v Potočnik Mesarić (2016).

<sup>12</sup> Vežjak (2014, str. 7) utemeljuje, da je nemško gospodarstvo zelo uspešno in učinkovito kljub soupravljanju države v podjetjih, dobro organiziranim sindikatom in močni državi nasploh.

obstaja, če obstaja konkurenca na trgu dela po naložbah v človeški kapital. Socialna država, ki omogoča polno zaposlenost, je z neoliberalnega stališča nesmiselna, saj konkurenca na trgu dela ni, posamezniki nimajo motivacije vlagati v svoj človeški kapital, tako tudi razvoja ni. Vse naštetu kaže na nesmotrnost uvajanja neoliberalnih politik na področju izobraževanja in odpira ožji razmislek o vplivu internacionaliziranih oblik univerzitetnega izobraževanja ter z njim povezanega izobraževanja odraslih. Kljub nesmiselnosti uvajanja tržnih načel na področje izobraževanja moramo priznati, da je pravzaprav že prepozno, saj »izobraževalne institucije niso več zavezane idealom, kot je pravica, ampak jih vodi (ekonomski) uspeh...« (Gelbler, 1996 v Okçabol, 1997, str. 159), pa naj se univerza še tako želi distancirati od te situacije.

Iz napisanega lahko sklepamo, da je izobraževanje v današnji neoliberalni ideologiji zaželeno, saj se investicija v človeški kapital večkratno obrestuje, ob predpostavki, da se bodo racionalni posamezniki odločali za deficitarne študijske programe (glede na povpraševanje naj bi se izoblikovala ponudba študijskih programov, ki izobražujejo za deficitarna področja na trgu dela), ki jim bodo omogočali večje zaslužke po zaključku izobraževanja. V nadaljevanju si oglejmo aplikacijo neoliberalne ideologije na sporazum GATS.

### **Aplikacija neoliberalne države v internacionalizaciji univerzitetnega izobraževanja in izobraževanja odraslih na primeru sporazuma GATS**

Različni dokumenti uradno predstavljajo reakcijo na stanje svetovnega gospodarstva, a pravzaprav le sprejemajo neoliberalno diktaturo in jo še bolj utrjujejo. OECD (*The Knowledge-Based Economy*, 1996; *Innovation in the Knowledge Economy*, 2004; *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, 2010) in Svetovna banka<sup>13</sup> (Peters, 2010; Vežjak, 2014) sta v skladu s TČK poudarila pomen izobraževanja in usposabljanja za razvoj človeških virov. Podobno odgovornost in dolžnost šoli oziroma izobraževanju nalaga tudi EU (*Europe 2020: Europe's Growth Strategy*). Na nadnacionalni ravni je eden vidnejših akterjev Svetovna trgovinska organizacija (*World Trade Organisation – WTO*), ki s svojim Splošnim sporazumom o trgovini s storitvami (*General Agreement on Trade Services – GATS*<sup>14</sup>) narekuje pravila neoliberalne države pri internacionalizaciji univerze. Cottier, Breining-Kaufmann in Kennett (2003 v Kump, 2005, str. 16) so identificirali stopnje dostopnosti glede na GATS na področju izobraževanja. Od

13 Na spletni strani Svetovne banke je na voljo zelo obsežen seznam publikacij po različnih področjih, samo s področja »Izobraževanje – Izobraževanje za družbo znanja« seznam publikacij obsega 1.263 enot.

14 GATS je prva multilateralna pogodba, ki obsega trgovanje s storitvami. OECD in države v razvoju so leta 1994 zavrnilo vključitev storitev v GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Splošni sporazum o tarifah in trgovini). Vlogo GATT je leta 1995 nadomestila WTO (Robertson, Bonal in Dale, 2002, str. 480), oblikovali pa so nov sporazum GATS, kjer so bile v nasprotju s sporazumom GATT prvič vključene tudi storitve. Vključitvi storitev v trgovanje so bile naklonjene Evropska skupnost, Japonska in nekatere države v razvoju. Kot del političnega sporazuma so ZDA zagotovile podporo državam v razvoju pri liberalizaciji trgovine s tropskimi produkti, ZDA pa so se tudi strinjale, da GATS ostane zunaj okvirov GATT, vključile pa so klavzulo, s katero so podjarmile namene trgovinske liberalizacije razvojnim namenom (Mundy in Iga, 2003, str. 285).

144 članic WTO jih je le 44 podpisalo in se strinjalo, da se pravila GATS razširijo na izobraževanje.<sup>15</sup> S kakšnim namenom so se države priključile sporazumu GATS v najširšem obsegu, so razmišljali v OECD (Robertson, Bonal in Dale, 2002, str. 486). Menijo, da države z nizkimi prihodki, kot so Lesoto, Moldavija, Kirgizija in Sierra Leone, skušajo na ta način privabiti na področje izobraževanja tuji kapital.

Kot je razvidno iz Tabele 1, lahko tuje institucije v Sloveniji ustanovijo izobraževalno ustanovo, ki ponuja visokošolske storitve in storitve izobraževanja odraslih, na različne načine, ki so zakonsko zaščiteni znotraj GATS.

Tabela 1: Povzetek posebnih dogovorov na področju izobraževanja z GATS

Država	Primarno	Sekundarno	Visoko	Za odrasle	Drugo
Albanija	X	X	X	X	
Avstralija		X	X		X
Avstrija	X	X		X	
Bolgarija	X	X		X	
Češka	X	X	X	X	X
Evropska skupnost	X	X	X	X	
Gambija	X			X	X
Gana		X			X
Gruzija	X	X	X	X	
Haiti				X	
Hrvaška		X	X	X	X
Jamajka	X	X	X		
Japonska	X	X	X	X	
Jordanija	X	X	X	X	X
Kirgizija	X	X	X	X	
Kitajska	X	X	X	X	X
Kitajski Tajpej		X	X	X	X
Kongo			X		
Kostarika	X	X	X		
Latvija	X	X	X	X	
Lesoto	X	X	X	X	X
Liechtenstein	X	X	X	X	

15 Avstralija, Kongo, Kostarika, države EU15, Madžarska, Jamajka, Japonska, Lesoto, Liechtenstein, Mehika, Nova Zelandija, Norveška, Panama, Sierra Leone, Švica, Trinidad in Tobago, Turčija ter v letu 2003 še kandidatke za članice EU: Češka, Poljska, Slovaška in Slovenija.



Država	Primarno	Sekundarno	Visoko	Za odrasle	Drugo
Litva	X	X	X	X	
Madžarska	X	X	X	X	
Mali				X	
Mehika	X	X	X		X
Moldavija	X	X	X	X	X
Norveška	X	X	X	X	X
Nova Zelandija	X	X	X		
Oman	X	X	X	X	
Panama	X	X	X		
Poljska	X	X	X	X	
Ruanda				X	
Sierra Leone	X	X	X	X	X
Slovaška	X	X	X	X	X
Slovenija		X	X	X	
Švica	X	X	X	X	
Tajska	X	X		X	
Trinidad in Tobago			X		X
Turčija	X	X	X		X
ZDA				X	X

Vir: Sekretariat WTO (2002 v Mundy in Iga, 2003, str. 292).

Zakonsko zaščiteni načini znotraj GATS so naslednji (Griffin Cohen, 2000, str. 6):

- čezmejna ponudba (*cross-border supply*) vključuje vse oblike programov, ki jih posredujemo na daljavo ali po spletu;
- delovanje v tujini (*consumption abroad*) pomeni vključevanje v glavnem tujih študentov in je najpogostejša oblika trženja izobraževalnih storitev;
- komercialna prisotnost (*commercial presence*) pomeni dejansko prisotnost tujih vlagateljev v gostujoči deželi. To vključuje tuje univerze, ki pripravijo programe ali v celoti ustanovijo institucijo v drugi državi.<sup>16</sup>

Prisotnost fizičnih oseb pomeni, da se lahko ponudniki izobraževalnih storitev prosto gibljejo od države do države.

To ustvarja alarmantno stanje, saj so pravila WTO – GATS zakonsko zavezujoča in vnašajo komercializacijo na področje izobraževanja. Altbach (2015, str. 6) ter Gohar, Tariq in Khattak (2015, str. 386) izražajo skrb, saj menijo, da se s pridružitvijo sporazumu v

<sup>16</sup> Le šest držav podpisnic se je odločilo za prve tri načine trženja izobraževalnih storitev: Avstralija, Kongo, Lesoto, Nova Zelandija, Slovenija in Švica (Kump, 2005).

pridruženih državah odpre visokošolski trg ter tako omogoči tujim institucijam in podjetjem, da prosto izvajajo visokošolske dejavnosti, denimo podružnične kampuse, pri čemer agencije za akreditacijo in preverjanje kakovosti nimajo veliko nadzora nad kakovostjo dejavnosti, ki jih izvajajo tuji ponudniki. Tako se odpira trg internacionaliziranih oblik izobraževanja in njihovih ponudnikov, ki naj bi – če bi predpostavke TČK in prostega trga v praksi držale tudi za izobraževalne storitve – ponujali izobraževanje za deficitarne poklice. Slovenski primer kaže,<sup>17</sup> da se je v praksi pojavil kup ponudnikov, ki ponujajo pridobitev izobrazbe suficitarnih profilov na trgu dela (čeprav aplikativno usmerjenih). Nezmožnost razumevanja posameznikov, kakšne so potrebe trga dela, zaradi česar se povpraševanje po izobraževanju za deficitarne profile ni ustvarilo, je posledica marketinške spretnosti zasebnih visokošolskih institucij. Kritični do posameznikovih zmožnosti izbire so tudi Barlett, Rees in Watts (2000), ki so zavzeli stališče, da čeprav naj bi se potrošniki (tj. v našem primeru udeleženci izobraževanj) obnašali racionalno, se niso zmožni odločiti glede na kompleksnost informacij, ki jih lahko pridobijo. Kompleksnost informacij je splošen pojav na vsakem trgu, kjer ni nujno, da bo posameznik pred svojo odločitvijo zbral dovolj informacij (recimo glede kakovosti hrane v primerjavi s ceno). Glede na to, da je izobraževanje gonilo razvoja, je treba pretehtati, ali je smiselno, da so odločitve o izobraževanju popolnoma v rokah neracionalnih posameznikov. Naj bi se država popolnoma umaknila kot financer izobraževanja, na drugi strani pa plačevala socialne transferje zaradi neracionalnih odločitev posameznikov? Karikirajmo, da država zmanjša ali celo ukine še socialne transferje – kaj lahko potem pričakujemo od posameznikov, ki so narobe razumeli trg in se odločili za napačno izobraževanje ali se zanj sploh niso odločili?

Nezmožnost delovne sile, da prepozna deficitarna znanja, ki bi omogočala boljšo zaposljivost, dodatno pod vprašaj postavlja smiselnost uvedbe neoliberalnih politik na področju izobraževanja, ki je načeloma še vedno javno financirano. S. Robertson, Bonal in Dale (2002) izražajo zaskrbljenost, da pravila GATS ogrožajo tako ekonomske kot tudi socialne funkcije, ki jih ima izobraževanje v državnih sistemih. »Napad na državno suverenost se posledično kaže kot omejevanje sposobnosti države, da bi strateško investirala v izobraževanje« (Kump, 2005, str. 17), možni pa so tudi kulturni vplivi (na primer amerikanizacija). Altbach (2015, str. 7) je še bolj konkreten glede negativnih vplivov sporazuma GATS na visoko šolstvo: to pomeni prevlado trga na področju visokega šolstva oziroma razumevanje visokega šolstva kot dobrine. Gohar, Tariq in Khattak (2015, str. 381) negativne vplive GATS konkretizirajo: univerze bi se morale zaradi sporazuma GATS obnašati kot podjetja; problematični sta že ideji, da je visoko šolstvo zasebna dobrina, za katero je treba plačevati, in da je visoko šolstvo skupna dobrina, ki jo lahko brez težav prenašamo med državami.

17 Po podatkih o podaljšanih akreditacijah Nacionalne agencije Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (Javna evidenca akreditacij študijskih programov, 6. julij 2017), kjer smo izvzeli javne univerze (to so Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru, Univerza na Primorskem), je od preostalih 83 študijskih programov, ki jih ponujajo samostojni visokošolski zavodi in druge univerze, le 27 takih z naravoslovno-tehnično vsebino (od tega je šest interdisciplinarnih študijev, ki se močno povezujejo z družboslovjem, na primer Informatika v sodobni družbi, Gospodarski inženiring), preostali so družboslovno-humanistično obarvani s težiščem na ekonomsko-poslovnem področju.

## Druge pasti tržno motivirane internacionalizacije univerze

Ob prepričanju, da samoreglativnostni trg na področju izobraževanja ne deluje, Hobson (1902 v Steinmetz, 2014, str. 62) meni tudi, da je neoliberalna politika oziroma konkretnje kapitalizem tesno povezan z imperializmom. Na področju visokega šolstva ima v mislih akademski imperializem, saj poteka internacionalizacija iz bogatejših držav v revnejše, kjer nimajo take ponudbe izobraževanja. Akademski imperializem pa ni problematičen zgolj zaradi utilitarističnih tržnih teženj. Investitorji v človeški kapital z vsega sveta na ta način nekritično sprejemajo zahodno kulturo in jezik ter nasploh zahodnjaški vpliv (Andrews in Okpanachi, 2012; Robertson, Bonal in Dale, 2002), pravzaprav gre za internacionalno širitev ideološkega aparata po Althusserju (2000). Dogaja se podoben proces kot pri kolonialnem osvajanju, le da se je današnji imperializem preselil zgolj na polje ideologije in se bolj prefinjeno prenaša po vsem svetu ter ob tem kuje zaslužke. V skladu s sporazumom GATS današnje oblike internacionalizacije vse večkrat pomenijo transnacionalne oblike visokošolskega izobraževanja (na primer podružnični kampusi, franšize, on-line študijski programi).<sup>18</sup> Tudi Altbach (2000) meni, da tovrstne oblike k internacionalizaciji ne prispevajo prav veliko, saj se »produkti znanja prodajajo prek meja, vendar pa je le malo medsebojne izmenjave idej in še manj dolgoročnega znanstvenega sodelovanja, izmenjave študentov ali fakultet in podobno«. Cilji internacionalizacije bi morali biti primarno izmenjava akademskega znanja in razumevanje globalnih pojavov, medtem ko je temeljni motiv za vzpostavitev transnacionalnih oblik izobraževanja »bodisi ustvarjanje dobička bodisi povečanje njihovega mednarodnega ugleda«, kar je posredno tudi povezano s finančnimi prilivi visokošolski instituciji (Altbach, 2002).

Poleg pomanjkanja prave čezmejne izmenjave idej tržna naravnost izobraževanja ustvarja in pogloblja družbene neenakosti. Noble (1998) meni, da bo kakovostno visoko izobraževanje le še ekskluziven privilegij.<sup>19</sup> Z izobraževanjem naj bi se socialne razlike v družbi zmanjševale, saj naj bi bilo izobraževanje omogočeno vsakomur ne glede na spol, starost, raso, vero in druge razlike. Da bi se to lahko uresničilo, je potrebna denarna pomoč pri izobraževanju, predvsem tistim, ki si izobraževanja ne morejo plačati. S sporazumom GATS se odmikamo od teh pričakovanj.

## SKLEP

Razvoj industrije je povzročil, da so stroji začeli nadomeščati ljudi. Brezposelnost je država reševala z izobraževanjem in prekvalificiranjem, hkrati pa so nastajali novi poklici (na primer upravljavci strojev). Ker se univerza na stalne gospodarske spremembe ni zmoгла odzivati dovolj hitro, ji je država ob bok vpeljala bolj odzivne oblike izobraževanja.

18 Noble (1998) razlaga, da tovrstni študijski programi obremenjujejo profesorje s podaljšanjem delovnega časa, ko so na voljo v klepetalnicah, na virtualnih govorilnih urah, prek e-pošte.

19 R. Reichman (2000) navedeno potrjuje z izraelskim primerom, kjer komaj 56 % študentov obiskuje državne univerze, čeprav tuji podružnični kampusi, ki ponujajo »hitre diplome«, nimajo temeljnih zmogljivosti (knjižnice, računalniki, vprašljivost kvalifikacij nekaterih profesorjev).

Globalizacija je prinesla vdor tujih ponudnikov na področju izobraževanja, kar v neoliberalnem kontekstu spodbuja tržno motivirane oblike internacionalizacije univerze. Po drugi strani ima internacionalizacija seveda tudi pozitivne učinke, ki jih ne gre zanemariti – izmenjava znanja, pogledov. Pomembno je, da ohranimo kritično držo do sedanjega in prihodnjega stanja na področju univerzitetnega izobraževanja in z njim izobraževanja odraslih (kot del izrednega študija), saj se z internacionalizacijo napoveduje tudi tako imenovani akademski imperializem.

Močan neoliberalni vpliv zmanjšuje sredstva javni univerzi.<sup>20</sup> S tem, ko država počasi zmanjšuje finančno podporo univerzi, se mora ta prilagajati povpraševanju na trgu izobraževalnih storitev, da si zagotovi zadostno količino finančnih virov za preživetje. S prilagoditvijo ponudbe študijskih programov neracionalnim posameznikom se maje njena vloga nepristranskega kritika v družbi.<sup>21</sup> Univerzitetno izobraževanje država potiska na prosti trg, kar se bo neizogibno zrcalilo v procesu in oblikah internacionalizacije (recimo plačljivi on-line študijski programi, katerih kakovost je vprašljiva). Univerza kot institucija, ki je nastala zaradi želje po znanju samem, je po definiciji internacionalna. Danes se trudi z reinternationalizacijo, a vendar svojega prvotnega stanja zaradi akumuliranega zgodovinskega bremena ne bo zmoгла doseči.<sup>22</sup> Neoliberalne silnice jo bodo silile v transnacionalne oblike izobraževanja, katerih primarni namen je dobiček. Temu bi se morala univerza zaradi ohranjanja svojega bistva in vloge kritičnega zrcala družbe upirati in težiti k bolj akademskim motivom internacionalizacije.

Pričakujemo lahko vdor tujih ponudnikov v skladu s sporazumom GATS, ki bodo uvedli svoje izobraževalne programe. Ob hkratnem krčenju državnega financiranja lahko tudi pričakujemo, da potrošniki – kot smo že ugotovili, so ti neracionalni pri izbiri izobraževanja – ne bodo prepoznali dodatne vrednosti univerzitetnih študijskih programov v skladu s TČK. Tako bo država izgubila svoje orodje za spodbujanje gospodarske rasti, tuji ponudniki se ne bodo ozirali na potrebe nacionalnih gospodarstev in se bodo gnali za svojimi utilitarističnimi nameni. Zaradi neoliberalnih teženj država izgublja svojo moč in se umika kot financer univerzitetnega izobraževanja. Ker bo odločitev v skladu s TČK na ramenih posameznikov in njihovih finančnih zmožnosti, lahko pričakujemo poglobljanje socialnih razlik in pojav brezposelnih izobraženih posameznikov, ki bodo neracionalno investirali v svoje izobraževanje, da ne omenjamo, da bodo nekritično sprejemali tujo kulturo in miselnost. Rešitev? Množično dostopno izobraževanje je kljub najboljšim

20 Za primer vzemimo Nacionalni program visokega šolstva (2011), ki sicer poudarja, da je »znanje javno dobro in visoko šolstvo javna odgovornost«, že v predgovoru pa dodaja in si hodi v nasprotje, da 100-odstotno javno podprtega visokega šolstva ne bo več: »Privlačnost visokega šolstva se razume kot cilj in sredstvo za višjo kakovost ter nenazadnje v veliko državah tudi kot način preživetja univerz. Neodzivnost, zaprtost univerz in odvisnost od povečanih javnih sredstev – tega danes skorajda ni več in v prihodnosti ne bo več mogoče.«

21 »Nenehne dileme univerze, ki zadevajo njen odnos do družbe in lastnega delovanja, so nihale med alternativama: če univerza zavrne utilitarne zahteve družbe, ne bo preživela; če opusti omiko nepraktičnih vrednot, si ne bo več zaslužila naziva univerza.« (Kump, 2015, str. 4)

22 Najbolj avtentična srednjeveška oblika internacionalizacije so danes skupni študijski programi (več v Potočnik Mesarić, 2016).

namenom državo drago stalo in je postalo finančno nevzdržno. Naj se univerza še tako upira, se bo morala tudi tokrat prilagoditi, a obenem bi morala ohraniti tudi svoje srednjeveške akademske korenine, zaradi katerih si zasluži svoje ime. Neoliberalni čas ji pri tem ni naklonjen, a hkrati je to tudi čas povezovanja z vsemi dobrimi in slabimi posledicami vred. Pomembno je, da še naprej težimo k akademsko motivirani internacionalizaciji.

Po teoriji trojne vijačnice bi za razvoj in napredek morali razvijati študijske programe, ki izobražujejo za deficitarne profile. Neoliberalna ideologija to teorijo podpira (trg naj bi racionalnim potrošnikom ponudil študijske programe, ki izobražujejo za deficitarne profile, torej profile, ki bodo prinašali visoko dodano vrednost), v resnici pa se ne uresničuje (zaradi neracionalnih posameznikov), zato je državna intervencija na področju izobraževanja z njenega stališča zaželena oziroma celo nujna. Odgovornost je na strani države, če želi zaščititi lastne ekonomske interese. Razmišljanje o smotrnosti zaščite teh interesov bomo prepustili drugim raziskovalcem. Naša ugotovitev o internacionalizaciji univerzitetnega izobraževanja pa je: globalizacija v neoliberalnem kontekstu močno zaznamuje internacionalizacijo univerze, vendar mora univerza vztrajati pri akademsko naravnani internacionalizaciji in tako ohranjati svoje korenine, zaradi katerih si sploh zasluži ime »univerza«.

## LITERATURA

- Altbach, P. G. (2000). The Crisis in Multinational Higher Education. *International Higher Education*, 21(jesen 2000), 3–5.
- Altbach, P. G. (2002). Perspectives in Internationalizing Higher Education. *International Higher Education*, 27(pomlad 2002), 6–8.
- Altbach, P. G. (2015). GATS Redux: The WTO and Higher Education Returns to Center Stage. *International Higher Education*, 37(jesen 2015), 5–7.
- Althusser, L. (2000). *Izbrani spisi*. Ljubljana: Založba \*cf.
- Andrews, N. in Okpanachi, E. (2012). Trends of Epistemic Oppression and Academic Dependency in Africa's Development: The Need for a New Intellectual Path. *The Journal of Pan African Studies*, 5(8), 85–103.
- Barlett, W., Rees, T. L. in Watts, A. G. (2000). *Adult guidance services and the learning society: emerging policies in the European Union*. Bristol: Policy Press.
- Čelebič, T., Drofenik, O., Ivančič, A., Jelenc-Krašovec, S., Mohorčič Špolar, V. in Zver, E. (2011). *Izobraževanje odraslih v Sloveniji: stanje in izzivi*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Drucker, P. (1996). *The Landmarks of Tomorrow*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Etzkowizov, H. (1995). The triple helix: university-industry-government relations: a laboratory for knowledge based economic development. *EASST Review*, 14(1), 14–19.
- Evropska komisija (2016). *Europe 2020: Europe's Growth Strategy*. Pridobljeno s [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/slovenija/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/slovenija/country-specific-recommendations/index_en.htm).
- Gohar Abbas, S., Tariq Yousafza, M. in Khattak, A. (2015). Internationalization of Universities: Challenges, Threats and Opportunities for Third World Countries. *Dialogue*, 10(4), 378–389.
- Govekar-Okoliš, M. in Ličen, N. (2008). *Poglavja iz andragogike*. Ljubljana: Znanstvena založba in Oddelek za pedagogiko in andragogiko Filozofske fakultete.

- Griffin Cohen, M. (2000). *The World Trade Organisation and Post-secondary Education: Implications for the Public System in Australia. Working Paper Series no. 1*. Adelaide: The Hawke Institute at the University of South Australia.
- Haralambos, M. in Holborn, M. (2005). *Sociologija: teme in pogledi*. Ljubljana: DZS.
- Hayek, F. (1948). *Individualism and Economic Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- Javna evidenca akreditacij študijskih programov. (2017). Pridobljeno s <http://www.nakvis.si/sl-SI/Content/Details/46>.
- Klein, E. (2003). *A Comprehensive Etymological Dictionary of the English Language: Dealing with the Origin of Words and Their Sense Development Thus Illustrating the History of Civilization and Culture*. Amsterdam: Elsevier, Boulder.
- Knight, J. (2005). An Internationalization Model: Responding to New Realities and Challenges. V H. De Wit, I. Cristina Jaramillo, J. Gacel-Ávila in J. Knight (ur.), *Higher Education in Latin America* (str. 1–38). Washington: World Bank.
- Knight, J. (2007). Internationalization: concepts, complexities and challenges. *Springer International Handbooks of Education*, 18(I), 207–227.
- Krašovec, P. (2014). Človeški kapital in nečloveški kapital in šola. *Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo*, 42(256), 65–83.
- Krašovec, P. in Žnidaršič Žagar, I. (2011). *Evropa med socializmom in neoliberalizmom: Evropa v slovenskih medijih*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Kump, S. (1994). *Akademski kultura*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Kump, S. (2005). Mednarodne aktivnosti univerz v pogojih naraščajoče tekmovalnosti; regulative svobodnega trženja WTO–GATS. *Andragoška spoznanja*, 11(3), 8–21.
- Kump, S. (2015). Univerza v primežu neoliberalne politike. *Andragoška spoznanja*, 21(1), 3–7.
- Lenzenweger, J., Urbanija, M., Lebar, J., Benedik, M. in Štuhec, I. (1999). *Zgodovina katoliške cerkve*. Celje: Mohorjeva družba.
- Machlup, F. (1984). *The Economics of Information and Human Capital*. Princeton: Princeton University Press.
- Mihevč, B. (2008). *Ključ je v naših rokah!: Študentska gibanja za univerzo in boljši študij*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani.
- Mlinar, A. (2011). *Trajnost in univerza: možnosti, retorika, resničnost*. Koper: Univerzitetna založba Annales.
- Mundy, K. in Iga, M. (2003). Hegemonic Exceptionalism and Legitimizing Bet–Hedging: paradoxes and lessons from the US and Japanese approaches to education services under the GATS. *Globalisation, Societies and Education*, 1(3), 281–319.
- Nacionalni program visokega šolstva 2011–2020 (2011). Ljubljana: Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.
- Nardi, P. (1992). Relations with authority. V H. De Ridder-Symoens (ur.), *A history of the university in Europe; Volume I Universities in the Middle Ages* (str. 31–72). Cambridge: Cambridge University Press.
- Neave, G. (2011). Patterns. V W. Rüegg (ur.), *A history of the university in Europe; Volume IV, Universities since 1945* (str. 31–72). Cambridge: Cambridge University Press.
- Noble, D. F. (1998). Digital Diploma Mills: The Automation of Higher Education. *First Monday*, 3(1), str. 355–368.
- OECD (1996). *The Knowledge Based Economy*. Pridobljeno s <https://www.oecd.org/sti/sci-tech/1913021.pdf>.
- OECD (2004). *Innovation in the Knowledge Economy: Implication for Education and Learning*. Pridobljeno s <http://ocw.metu.edu.tr/file.php/118/Week11/oecd2.pdf>.

- OECD (2010). The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow. Pridobljeno s <http://www.oecd.org/sti/inno/theoecdinnovationstrategygettingaheadstartontomorrow.htm>.
- Okçabol, R. (1997). Globalization and Adult Education in Turkey. V E. Bockstael (ur.), *Questions de formation; Issues in the Education of adults – global transformation and the education of adults* (str. 149–162). Leuven: International Institute for Policy, Practice and Research in the Education of Adults.
- Peters, M. A. (2010). Three Forms of the Knowledge Economy: Learning, Creativity and Openness. *British Journal of Educational Studies*, 58(1), 67–88.
- Potočnik Mesarić, T. (2016): *Pomen internacionalizacije za razvoj visokega šolstva: primer skupnih študijskih programov* (Doktorska disertacija). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Reichman, R. G. (2000). The Foreign Invasion of Israeli Higher Education. *International Higher Education*, 21(jesen), 16–17.
- Robertson, S. L., Bonal, X. in Dale, R. (2002). GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialization. *Comparative Education Review*, 46(4), 472–496.
- Rüegg, W. (1992). Themes. V H. De Ridder-Symoens (ur.), *A history of the university in Europe; Volume I, Universities in the Middle Ages* (str. 3–34). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüegg, W. (1996). Themes. V H. De Ridder-Symoens (ur.), *A history of the university in Europe; Volume II, Universities in the early modern Europe (1500–1800)* (str. 3–42). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüegg, W. (2004). Themes. V W. Rüegg (ur.), *A history of the university in Europe; Volume III, Universities in the nineteenth and early twentieth centuries (1800–1945)* (str. 3–32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rüegg, W. (2006). The Europe of universities: their tradition, function of bridging across Europe, liberal modernisation V N. Sanz in S. Bergan (ur.), *The heritage of European universities* (str. 39–48). Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Rüegg, W. (2011). Themes. V W. Rüegg (ur.), *A history of the university in Europe; Volume IV, Universities since 1945* (str. 3–30). Cambridge: Cambridge University Press.
- Snoj, M. (2003). *Slovenski etimološki slovar*. Ljubljana: Modrijan.
- Steinmetz, G. (2014). Empires, Imperial States and Colonial Societies. V M. Sasaki, J. Goldstone in E. Zimmermann (ur.), *Concise Encyclopedia of Comparative Sociology* (str. 58–74). Leiden: Koninklijke Brill.
- Svetličič, M. (1996). *Svetovno podjetje; izzivi mednarodne proizvodnje*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Svetličič, M. (2004). *Globalizacija in neenakomeren razvoj po svetu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Teichler, U. (2004). The changing debate on internationalisation of higher education. *Higher education*, 48(1), 5–26.
- Verger, J. (1992). Patterns. V H. De Ridder-Symoens (ur.), *A history of the university in Europe; Volume I, Universities in the Middle Ages* (str. 35–76). Cambridge: Cambridge University Press.
- Vežjak, B. (2014). Neoliberalizem v šolstvu. *Časopis za kritiko, domišljijo in novo antropologijo*, 42(256), 7–12.
- World Trade Organization (1995). *General Agreement on Trade Services*. Pridobljeno s [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf).





*Mirjana Ule*

## VLOGA IDENTITETNIH KAPITALOV V RAZVOJU AKTIVNE ODRASLOSTI V GLOBALIZIRANIH DRUŽBAH

### POVZETEK

*V članku razpravljamo o učinkih globalizacije na spremembo življenjskih potekov. Izhajamo iz teze, da individualizacija in destandardizacija življenjskega poteka terja od ljudi večjo pripravljenost za odgovorno načrtovanje življenja. Predvsem prehodi iz mladosti v odraslost postajajo nejasni in fleksibilni, kar spreminja tudi obdobje odraslosti. Posledično je odraslost izgubila mnogo svojih stabilnih struktur vlog in tradicionalnih pomenov ter postaja vse bolj psihološki pojav. Vse to pa seveda pomeni, da imajo zdaj odrasli opravka s ključnim identitetnim delom, prej rezerviranim za obdobje mladosti. Tu ima pomembno vlogo izobraževanje odraslih, ki je postavljeno pred nove izzive in naloge. Poleg izobraževanja za delo (dokvalifikacije, prekvalifikacije) ima izobraževanje odraslih vedno bolj pomembno socialno funkcijo (socialno in tehnološko vključevanje, pridobivanje novih socialnih kompetenc za razumevanje družbenih dogajanj) in posebej psihološko funkcijo (razvoj »identitetnih kapitalov«, potrebnih za suvereno odraslo življenje v sodobnih življenjskih razmerah).*

**Ključne besede:** individualizacija, prehod v odraslost, identitetni kapital, izobraževanje

### THE ROLE OF IDENTITY CAPITAL IN THE DEVELOPMENT OF ACTIVE ADULTHOOD IN GLOBALISED SOCIETIES – ABSTRACT

*Discussing the effects of globalisation on the changes in life cycles, the article departs from the thesis that the individualisation of the life course requires people to be better prepared in terms of responsible planning of their lives. The transitions from youth to adulthood in particular are becoming ambiguous and flexible, which in turn brings changes to the period of adulthood. As a result, adulthood has lost many of its stable roles and traditional meanings and is increasingly becoming a psychological phenomenon. Of course, all of this means that adults now have to deal with crucial identity work that before was reserved for the period of youth. Here, adult education plays an important role and faces new challenges and tasks. Besides education for work (additional training and retraining) adult education plays an increasingly important social (social and technological inclusion, acquisition of new social competences to understand social developments) and especially psychological function (the development of "identity capital" necessary for an independent adult life in late-modern life circumstances).*

**Keywords:** individualisation, transition to adulthood, identity capital, education

## UVOD ALI KAKO RAZUMETI GLOBALIZACIJO

Če hočemo razmišljati o globalizaciji, se moramo znebiti dveh mitov. Prvi pravi, da naj bi bila globalizacija nekaj novega, drugi, da naj bi bila neizogibna, oba pa nas vlečeta v nejasno in zato še toliko trdnejše prepričanje, da naj bi bila globalizacija posebnost in hkrati neizogibnost naše dobe. V teoriji nikoli ne začenjamo iz nič in tudi o globalizaciji je teorija povedala že marsikaj, celo še preden smo uvedli pojem. Razlog je preprost. Globalizacija izhaja iz systemske logike kapitalizma. V tem smislu je systemsko nujna, odkar obstaja in vse dokler traja kapitalizem (Močnik, 2009). Prav zato pa je v okviru te systemske »nujnosti« možnih več različnih »politik globalizacije«. Globalizacija, ki jo doživljamo zdaj, je neka posebna globalizacija, tista, ki jo uveljavlja neoliberalna politika ZDA, Evropske unije in drugih velesil po svetu (Krašovec, 2016).

Globalizacija seveda prinaša s seboj nove izzive in predvsem nova tveganja. Gre za nove delitve in nove alternative soodvisnosti v svetu. V klasični moderni je veljalo, da obstaja le ena pot do stabilnosti odnosov na vseh ravneh: ravnotežje nadvlade in odvisnosti. Najpomembnejša predstava, povezana s pojmom globalizacije, pa je nedoločena zaznava samodejnosti svetovnega dogajanja, odsotnosti centra, nadzornega mehanizma, vodilne skupine, upravljalvskega biroja (Beck, 1998). Gibljivost globalnih financ, informacij in njihova neomejena svoboda sta povezani s politično fragmentacijo, razkosanjem svetovne scene. Pri gospostvu gre vedno za to, da si močnejši pridobi zase čim več gibanjske svobode in igralnega prostora. Zdi se, da politična »tribalizacija« in ekonomska globalizacija nimata različnih ciljev ali da sta v vojni, zdi se, da sta zelo tesno povezani.

Predvsem se je v sodobnih družbah zgodil premik od dominacije klasičnih industrij k dominaciji servisnih storitev, ali kot temu nekateri pravijo, premik od fordistične k pofordistični industrijski strukturi. V fordistični eri je obstajala velika potreba po manj kvalificirani delovni sili. Ob prehodu v pofordistično družbo ob koncu preteklega stoletja se je to hitro spremenilo. Velike industrijske obrate so zamenjale manjše delovne enote, ki so terjale fleksibilno specializacijo, vse več dela za določen čas in začasnih zaposlitev (Virno, 2003). Te spremembe so zahtevale višjo izobrazbo in nove vrste spretnosti, kar pomeni, da se je podaljšal čas prehoda iz izobraževanja v delo. Ta prehod je postal tudi zelo raznolik. Nezaposlenost pa je ob tem stalni, normalni spremljevalec te tranzicije. To pa ne pomeni, da sta tveganje in negotovost enakomerno porazdeljena. Prav nasprotno, vseskozi sta bila močno slojno in razredno specifična. A ustvarila se je iluzija individualnosti, ki je podlaga za epistemološko zmoto pozne moderne.

Pojem globalizacija se razlikuje od pojma univerzalizacija. Razlika je konstitutivna za moderni diskurz, vendar se znova in znova pozablja. Tako kot pojmi civilizacija, razvoj, konsenz, konvergenca in mnogi drugi iz diskusij in diskurzov zgodnje in klasične moderne je pojem univerzalizacija nabit z namero, odločitvijo, željo, upanjem narediti svet boljši za vse ljudi, ustvariti za vse enake življenjske pogoje. Nič od tega ne vsebuje pojem globalizacija. Globalizacija se ne nanaša na to, kaj želimo ali lahko storimo, ampak predvsem na to, kaj se nam vsem dogaja (Beck, 1998). Nahaja se onstran vsakega planiranja in

organiziranja delovanja. Temeljne značilnosti nove globalizacije Manuel Castells (1997) označuje s konceptom »mrežne« družbe. Za novo obliko družbene organizacije, razpršeno širom po svetu, je po Castellsu značilna ambivalentnost oziroma kontradiktornost: ustvarja izobilje in revščino, spodbuja inovativnost in upanje, sproža pohlep in solidarnost, hkrati pa povzroča stisko in spravlja v obup. Te kontradikcije na eni strani spodbujajo kozmopolitizem in svetovno mreženje, po drugi strani pa prenašajo odgovornost za življenje in okolje na posameznika in posameznico.

Globalizacija (v dobro kapitala) in informatizacija, ki se dogajata v prepletenih mrežah kapitala, tehnologije in oblasti, povečujeta produktivne zmogljivosti, kulturno ustvarjalnost in komunikacijski potencial. Hkrati pa pospešen zgodovinski tempo in abstraktnost oblasti razkrajata obstoječe mehanizme družbene kontrole in politične reprezentacije. Informacijska tehnologija in restrukturiranje kapitalizma imata ključno vlogo v globalizaciji strateško odločilnih ekonomskih aktivnosti, mrežnih organizacijah, spremenjenih pogojih na trgu delovne sile, ki zahteva fleksibilnost zaposlitve in jo hkrati destabilizira (Castells, 1997). Protislovnosti procesov globalizacije izhajajo torej iz konfliktna dinamike dveh svetovnih redov: enega, ki se utrjuje od zgoraj in uveljavlja svojo dominacijo na podlagi gospodarske in politične moči maloštevilnih nosilcev kapitala, moči in oblasti, in drugega, ki izhaja iz emancipacijske usmeritve posameznikov in skupin pri uveljavljanju demokratizacije in socialne pravičnosti.

To opazimo že, če upoštevamo tipično asimetrično prerazporeditev kapitalov in socialnih stisk. Medtem ko se je v klasični moderni razmerje med kapitalom in delom oziroma razmerje med kapitalom in revščino razvijalo sočasno in pogojno rečeno »simetrično«, namreč kot razredna delitev in razredni konflikt na ravni držav, se v poindustrijski moderni kapitali in družbeno bogastvo izrazito globalizirajo, medtem ko se socialne stiske in beda izrazito lokalizirajo. Po Baumanu je to povezano z »izginjanjem dela«, tistega klasičnega izvrševalnega dela, ki terja vse manj človeške delovne sile. Tako se na eni strani globalizirajo različne oblike svobode in delovanja, na drugi strani pa se združujejo oblike nesvobode, a to na lokalni ravni (Bauman, 1998). Lahko bi rekli, da je globalizacija svetovni proces nove stratifikacije, v poteku katere nastaja nova svetovna sociokulturna hierarhija, ki se samoreproducira.

Ta dva pola nastajajoče hierarhije, vrh in dno, se drastično razlikujeta, predvsem v uporabi prostora in časa. To razlikovanje je tako veliko, da nekateri avtorji že govorijo o ljudeh dveh svetov. Prostor je za bogate (ljudje prvega sveta) izgubil omejujoče značilnosti. Ljudje prvega sveta lahko prečijo tako njegove realne kot virtualne poti, medtem ko je za revne realni prostor vedno ožji in bolj omejen (Bauman, 1998). Ko je enkrat kapital neodvisen od prostora, ne potrebuje nobene mobilne delovne sile več. Pritisk, da bi porušili še zadnje preostale ovire, ki so se uprle svobodi denarja in z denarjem proizvedenih stvari in informacij, sovpada s pritiskom, da se izkopljejo novi prepadi in postavijo novi zidovi (protimanjšinski, protimigrantski, protibegunski). Polarizacija sveta in prebivalstva globalizaciji ni tuja, ni njen moteči vpliv, ampak je njen učinek.

Razcep med revnimi in bogatimi ni niti nov niti začasen, tak, ki bi lahko izginil z danes na jutri. Novo je predvsem to, da ta razcep še nikoli ni bil tako nepresegljiv. Je razcep med dvema, ki nimata več ničesar skupnega. Ekonomsko ogrožen človek je v sodobnih individualiziranih družbah ogrožen tudi v vseh svojih socialnih odnosih. Zato je vse bolj globalno socialno izključen (Beck in Beck-Gernsheim, 2002). Individualizirano revščino označujejo pretežno tiste poteze, ki se lepijo na človeka kot njegove osebne napake in pomanjkljivosti, ki jih človek ponotranji in tako še bolj poglobi izkušnjo svoje življenjske odpovedi, kot so občutki sramote in osebne krivde za svoj neugodni življenjski položaj. Revni tako ostajajo brez ekonomskega, socialnega, kulturnega in psihološkega kapitala, s katerim bi se lahko uprli potiskanju na družbeni rob. Zato so »novi revni« globalno socialno odvisni, obenem pa tudi globalno izločeni iz večinske družbe in kulture.

### **SPREMEMBE ŽIVLJENJSKIH POTEKOV V POGOJIH GLOBALIZACIJE**

Globalizacija torej prinaša nove izzive in predvsem nova tveganja tudi v življenjskem poteku ljudi. Obstajata dve vrsti pravil, s katerimi moderne države upravljajo življenja ljudi: pravila, ki urejajo človekovo življenje na podlagi kronologije življenjskih dogodkov (starostna organizacija življenja in družbe), ter pravila, ki upravljajo dodeljevanje statusov in povezave med njimi na podlagi izobrazbenih dokazil in profesionalnih nazivov. Časovni potek življenja služi kot regulator napredovanja ljudi v družbenem prostoru in času, je časovna organiziranost celotnega prostora, v katerem poteka naše življenje. Časovni potek življenja ne glede na družbenozgodovinske okoliščine pomeni pot posameznice ali posameznika od rojstva do smrti. Pojem poti se tu nanaša na življenjsko linijo ali biografijo (Heinz, 1997).

Življenjski potek je glavna institucija socializacije, ker določa normativni okvir, ki daje smernice tako za posamičen biografski potek kot za družbeno uvrščanje posameznic in posameznikov. Deluje na presečišču treh časovnih dimenzij: biografskega, družbenega in zgodovinskega časa. Če so vzorci življenjskih potekov rutinizirani in se opaža malo odklonov od predpisanih standardov, rutin in tradicionalnih norm, jim rečemo »standardni« ali »modalni« življenjski poteki (Hagestad, 1997). Modalni življenjski poteki imajo dvojni pomen: po eni strani konstituirajo družbeno priznane in sprejete biografije posameznikov, jim dajejo družbeno podporo in odobravanje ter jih varujejo pred negotovostmi in tveganji še nepreizkušenih življenjskih potekov. Obenem pa jih omejujejo predvsem v njihovi inovativnosti in ustvarjalnosti ter zmanjšujejo avtonomnost življenjskega poteka.

Tradicionalni življenjski potek sestavljajo tri dejavnosti: izobraževanje, zaposlitev (delo) in upokožitev. Te dejavnosti so bile vezane na določena življenjska obdobja, ki so si sledila drugo za drugim (izobraževanje v otroštvu in mladosti, delo v odraslosti in upokožitev v starosti). Ta standardizacija poteka je služila kot vodilo za urejanje družbe in življenja posameznikov. Vsako obdobje je vsebovalo posebna pričakovanja pravic in dolžnosti. V času visoke standardizacije življenjskih potekov lahko ljudje racionalno ocenijo svoje življenjske priložnosti in načrtujejo prihodnji potek življenja. To se je zgodilo v razvitih

državah v drugi polovici 20. stoletja. V okoliščinah visoke standardizacije življenjskih potekov so lahko ljudje ponotranjili in spoštovali družbene omejitve, ki so zakodirane v institucionaliziranih tirnicah življenjskih potekov (Ule, 2008).

Te ugotovitve so dokaj dobro veljale nekako do devetdesetih let prejšnjega stoletja. Po tem obdobju zaradi vrste družbenostrukturalnih in kulturnih sprememb, ki smo jih označili kot globalizacija, začne standardiziranje življenjskih potekov upadati. Zaradi sprememb na trgu dela, opuščanja ekstenzivnega zaposlovanja so prehodi iz izobraževanja v delo postali problematični. Ti oteženi prehodi delujejo kot bumerang tudi na izobraževalni sistem. Odpravlja se povezanost prej dobro utrjenih povezav med izobrazbeno ravni in poklicnimi priložnostmi. Investicije v izobraževanje tako postanejo dvoumne, kajti bodoči dobiček od izobraževalnih naporov je postal vse manj napovedljiv (Côté in Allahar, 1994). Po drugi strani je postala za mlade investicija v višje oblike izobraževanja družbena nujnost. To pa vodi do podaljševanja šolanja in do večje individualizacije delovanskih perspektiv za posameznike ter večje tekmovalnosti med vrstniki za čim boljši šolski uspeh, spričevala, diplome.

Individualizacija življenjskih potekov je eden od osrednjih pojmov, ki so jih v minulih dveh desetletjih razvili družboslovci, da bi razložili strukturne spremembe v življenju ljudi v sodobnih globaliziranih družbah. Z njim se poskušajo zajeti novi načini in institucije socializacije posameznik in posameznikov. Ne gre za normativen pojem, kjer bi šlo za vodenje ljudi k na primer bolj samostojnim načinom življenja, temveč za teoretičen opis dejavnikov, ki v sodobnih družbah oblikujejo tako družbenostrukturalno kot subjektivno raven sprememb (Baethge, 1996; Beck in Beck-Gernsheim, 2002). To ni niti enostransko pozitiven pojem, ki bi odpiral možnosti emancipacije, niti enostransko negativen, ki bi na primer zajemal procese osamitve, privatizacije, narcisističnih patologij. Obsega prav ambivalentnost družbenih in psiholoških procesov in struktur, ki jih proizvaja nova faza modernizacije.

Tvorci teorije individualizacije slednjo razlagajo kot posledico globalizacije življenjskih potekov, ki vključuje dinamizacijo in pluralizacijo življenjskih pogojev, vzorcev in stilov (Bauman, 2001; Beck in Beck-Gernsheim, 2002). Po njihovem mnenju individualizacija vključuje tri poglobitvene družbenostrukturalne procese:

- povečanje izobrazbenih možnosti in izbir, razvoj novih tehnologij, novih oblik komuniciranja, posledično tudi razvoj novih družbenih, kulturnih pristojnosti in kapitalov,
- povečanje družbene in prostorske mobilnosti prebivalstva, povezane s spremembami v poklicni strukturi, razširitvijo različnih servisnih in storitvenih dejavnosti in ustanov, intenzivno urbanizacijo, vse večjo udeleženo žensk na trgu dela,
- povečanje refleksije in načrtovanja svojih življenjskih poti in možnosti, dvom o tradicionalnih življenjskih in vrednotnih usmeritvah in življenjskih poteh ter iskanje samostojnih rešitev življenjskih vprašanj.

Individualizacija pomeni preobrat od prevlade vnaprej določenih razrednih, slojnih, spolnih, kulturnih identitet k vse bolj pluralnim, posamično določenim, začasnim in relacijsko

oziroma odnosno zastavljenim življenjskim načrtom. S pojmom izbira in individualizacija mislimo na procese in izkušnje, za katere je značilno zmanjševanje vloge kolektivnih pripadnosti, kot so razredna pripadnost, spolne vloge, generacijska zavest, na račun krepitve lastne odgovornosti, samostojnih odločitev. Posameznik oziroma posameznica in njegovo oziroma njeno vsakdanje življenje sta tako postala strateški cilj in strateško izhodišče produkcije in reprodukcije sodobnih razvitih družb. Medtem ko je bil v industrijski moderni posameznik družbeno pomemben le kot nosilec razredno-slojnih, generacijskih in spolnih družbenih vlog in identitet, zdaj postaja pomemben on sam kot oseba s svojimi vsakdanjimi navadami, hotenji, imaginacijami, strahovi.

Sodobna tržna družba izkorišča te osebne potenciale v sferi produkcije, menjave in potrošnje, v javnem in zasebnem življenju in motivira ljudi, da zavestno in načrtno gojijo in izkoriščajo te potenciale pri iskanju najboljših odločitev, izbor. Zato individualizacija življenjskega poteka zahteva večjo pripravljenost za sprejemanje tveganih odločitev v poslovnem in vsakdanjem življenju, sposobnost ljudi, da »poskrbijo sami zase«. Kot pravi Richard Sennett (1999), je klasična socialna politika hotela vnesti varnost v tvegane življenjske situacije, kakršne so denimo starost, bolezen, brezposelnost. Nova socialna politika pa bo morala več pozornosti in sredstev nameniti tveganim prehodom; ljudem, ki so v obdobju prehoda iz šolanja v poklic, ki so v obdobju prehoda iz nezaposlenosti v zaposlitev in podobno. Gre za pomoč pri iskanju ustreznega ravnovesja med časom brezposelnosti in časom zaposlenosti, ravnovesja med javnim in zasebnim življenjem.

V fleksibilnem in individualiziranem svetu poindustrijske moderne so razmere za vzpostavitev ravnovesij ugodnejše kot v režimu togih časov in struktur, pa vendarle to ne zmanjša tveganj in negotovosti. Zato individualizacija življenja prinaša predvsem bolj ali manj iluzoren vtis emancipatornega procesa, saj v resnici povzroča številne pritiske in strese na ravni realnega vsakdanjega življenja, med katerimi prevladujejo stresi zaradi potrebe po nenehnih izbirah in zaradi občutka negotovosti, tesnob glede pravilnosti odločitev in izbor. Sodobni kapitalizem živi prav od izkoriščanja individualnih potencialov za samomotivacijo in samoorganizacijo življenja. Iznašel je veliko bolj zvit način izkoriščanja ljudi kot klasični ali monopolni kapitalizem, namreč izkoriščanje samoodgovornosti ljudi za svoj življenjski potek namesto neposrednega izkoriščanja njihove delovne sile (Beck, 1998). Zato so danes zaposleni pripravljeni delati bolj trdo, predvsem pa bolj zagreto, kot so to počeli tradicionalni mezdni delavci.

Individualizacija življenjskih potekov pomeni prelaganje družbenih zahtev, odgovornosti, nadzorovanj in urejevanj na posameznike. Gostota teh urejevanj v sodobnih globaliziranih družbah je zelo velika, njihov skupni učinek pa kompleksnost, podobna labirintu, ki nas spremlja dobesedno od rojstva do smrti. Celotna družba, gledano s tega vidika, postane nekakšna individualna spremenljivka. Družbene determinante se v tej optiki kažejo kot okoljske spremenljivke, ki jih posameznik in posameznica s svojimi željami, pričakovanji, fantazijami lahko izkoristita ali pa ne (Beck in Beck-Gernsheim, 2002). Vendar to ne pomeni, da se ljudje zato osamosvajamo od zunanjega nadzora in družbenih omejitev. Individualizirani posamezniki so vsestransko odvisni od trga dela, izobraževalnih in socialnih

ustanov, porabe, pravnih uredb, od prometnih ureditev, urbanističnih rešitev, mode, od zdravstvenih, psiholoških, pedagoških nasvetov.

Individualizacija zato ne pomeni nujno povečanja posameznikove svobode izbire in odločitve, temveč predvsem spremembo načina družbenega nadzora. Problem individualizacije je torej ta, da ljudje samostojnost v odločanju, ki jo zahtevajo procesi individualizacije, nadomeščajo z nekakšno simulacijo samostojnosti. To jih dela dejansko bolj odvisne od družbenih struktur in mehanizmov, kot je to veljalo za posameznike v tradicionalni industrijski družbi. Tako se pritisk k individualizaciji življenjskega poteka sprevrča v svoje nasprotje, v vse večjo odvisnost ljudi od globalnih družbenih institucij, ki jim ponujajo »podporo«, še bolj pa jih zavajajo v tržno pogojene in vodene vzorce življenja. Elektronski mediji do nepredstavljenih razsežnosti razširjajo polje informacij in nas vpletajo v svoje mreže. Vse bolj razširjene tehnike delitve in proizvodnje blaga so omogočile eksplozijo storitev in potrošniških izdelkov, ki smo jim izpostavljeni ves čas.

## **NOVA VLOGA ODRASLOSTI V SODOBNIH GLOBALIZIRANIH DRUŽBAH**

Globalizacija in individualizacija življenjskega poteka se kažeta predvsem skozi naslednje značilnosti: menjava življenjskih prostorov, fleksibilnost zaposlitve, mešanje več življenjskih perspektiv v eni biografiji, novo razumevanje mobilnosti – virtualna mobilnost, ne zgolj realna mobilnost med različnimi prostori, družbenimi ravnmi, državami in tako dalje. Danes si lahko gibljiv, ne da bi se ti bilo treba fizično premakniti iz svojega kraja, na primer s sodelovanjem v različnih virtualnih svetovih s pomočjo novih informacijskih tehnologij, sodelovanjem v različnih oblikah potrošnje.

Zaradi preoblikovanja podjetij in zmanjševanja števila zaposlenih se povečuje usmeritev k epizodičnim vzorcem dela in zaposlitve, to pa vpliva na druge biografske odločitve posameznic in posameznikov (Kohli, 1994). Strategije delovne lojalnosti zaposlenih in lojalnosti do zaposlenih, notranji trg dela in načelo senioritete, ki so omogočali zaposlitvene kariere in stabilne zaposlitve v klasični moderni, so nadomestile strategije zniževanja stroškov. Te ustvarjajo verige nestandardnih zaposlitev, zgodnje upokojitve ali pa prožne (beri) prekarne zaposlitve. Pogled na vse večjo prožnost upokojitev kaže, da je načelo polne in trajne zaposlitve do upokojitve vse bolj šibko. Ljudje so vse bolj prisiljeni obnašati se kot krošnjariji, ki svoje spretnosti ponujajo delodajalcem.

Pomembna komponenta sodobnega življenjskega poteka je čas. Vse se spreminja zelo hitro. To zmanjša napovedljivost razvoja in prihodnosti. Življenjski poteki se zato nenehno prilagajajo spremenjenim okoliščinam. Tudi prehodi niso več predvidljivi, kot so bili v preteklosti, ampak morajo biti izpogajani z institucijami, skozi katere prehajajo ljudje. Zoporedje in načrtovanje prehodov med otroštvom in odraslostjo se fragmentirata. Prav tako se fragmentira prehod iz odraslosti v starost. V nekatere dejavnosti, značilne za odrasle, vstopijo mladi zelo zgodaj, že na koncu otroštva, na primer v potrošništvo. Zabisujejo se meje med mladostjo in odraslostjo, med pripravo na aktivno življenje in samim aktivnim življenjem. Obdobje mladosti ni več ključno za oblikovanje osebnosti. Mladi odlagajo

odločanje, ki naj bi ga opravili v prehodu oziroma v mladosti, torej v omejenem časovnem obdobju, in ga prenašajo v odraslost. Obenem pa se dogaja juvenilizacija odraslosti in družbe; dejavnosti, nekoč značilne za mladost, se razširjajo v odraslost (Ule, 2008).

Strokovnjaki so si že enotni v tem, da je odraslost izgubila mnogo svojih stabilnih struktur in tradicionalnih pomenov ter postaja vse bolj psihološki fenomen. Pomen in prepoznavnost so izgubili tudi družbeni označevalci, ki so včasih omogočali prehod v odraslost. Zato ni več jasne opredelitve odraslega in odraslosti. Ta je zasnovana bolj na posamičnih preferencah kot na družbenih normah. Eden od odzivov, ki vzbuja strokovno pozornost, je, da poskušajo odrasli ohranjati mladost, kolikor dolgo je možno, tako z videzom kot obnašanjem, da doživijo toliko užitkov, kot je možno, in da ohranjajo življenjske poteke in možnosti odprte. Ali kot trdi Christopher Lasch, da je ekonomskega človeka zgodnje moderne zamenjal psihološki človek (Lasch, 1979, 2012). Normalizacija narcizma je mogoče najbolj očitna dramatična sprememba v zahodnih družbah. Lasch v zvezi s tem govori o hedonizmu brez sreče, narcističnem iskanju samozadovoljstva, jemanju, ne da bi bili pripravljeni dajati.

Čeprav živimo precej dlje, se izkazuje, da vse več ljudi ne odraste v tradicionalnem pomenu besede, kot se to navadno razume. Vzrokov za to je več. Predvsem družbene, ekonomske in tehnološke spremembe so povzročile, da je izjemno težko odrasti tako, kot je bilo to običajno še pred nekaj desetletji. Življenjske poti postajajo nelinearne, kar pomeni, da lahko skoraj v vsakem trenutku življenja »začneš znova«; vrneš se v izobraževanje, znova začneš družinsko življenje ali poklicno kariero. Z drugimi besedami, tudi v odraslosti se odločaš o stvareh, o katerih se »normalno« odločaš, ko si mlad. Značilne zaposlitve odraslih in mladih so vse bolj pomešane: vse več šolarjev in študentov dela, odrasli pa se vračajo v izobraževalne procese. Šolanje in izobraževanje tako nista več vezani na odraščanje in mladost. Svetova izobraževanja in dela sta vse manj ločena in nista več nujno zaporedna.

Tako analiza podatkov raziskave Slovensko javno mnenje za zadnjih 15 let kaže (Graf 1), da se tako ali drugače izobražuje med 30 in 40 % anketiranih v Sloveniji vseh starosti.

Analiza podatkov ne zaznava razlik po spolu, so pa razlike po starosti (Graf 2) in izobrazbi anketiranih (Graf 3).

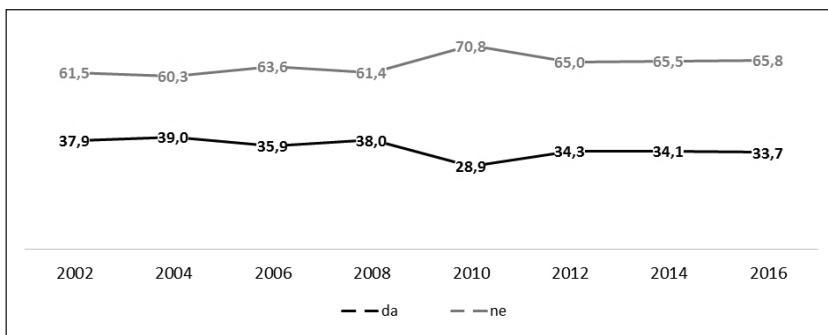
Najbolj močno so v dodatno izobraževanje vključeni stari med 31 in 45 let. Kar 52 % anketiranih te starosti se je udeležilo kake izobraževalne dejavnosti v letu 2016. V starostni kategoriji med 19 in 30 let je tistih, ki so se udeleževali dodatnega izobraževanja, 50 %, v starostni kategoriji med 46 in 60 let se jih kakorkoli izobražuje 38 %, v kategoriji nad 60 let pa 8 %.

Glede na izobrazbeno strukturo anketiranih se dodatno izobražuje največ tistih z višjo in visoko izobrazbo (59 %), najmanj pa se dodatno izobražujejo tisti z osnovnošolsko (13 %) in poklicno izobrazbo (21 %).

Odraslost torej danes pomeni reprezentacijo tega, kako ljudje upravljajo negotovosti in možnosti sodobnega sveta, v katerem so postali odgovorni za svojo usodo in lahko

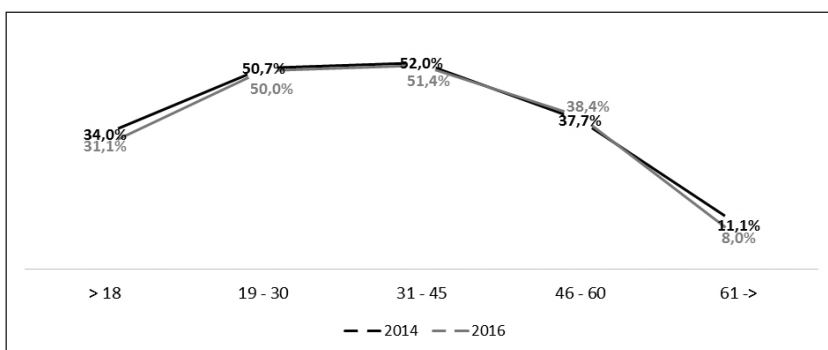


Graf 1: Ali ste se v zadnjih 12 mesecih udeležili kakšnega tečaja, predavanja ali konference, da bi izboljšali svoje znanje ali delovne veščine (v %)?



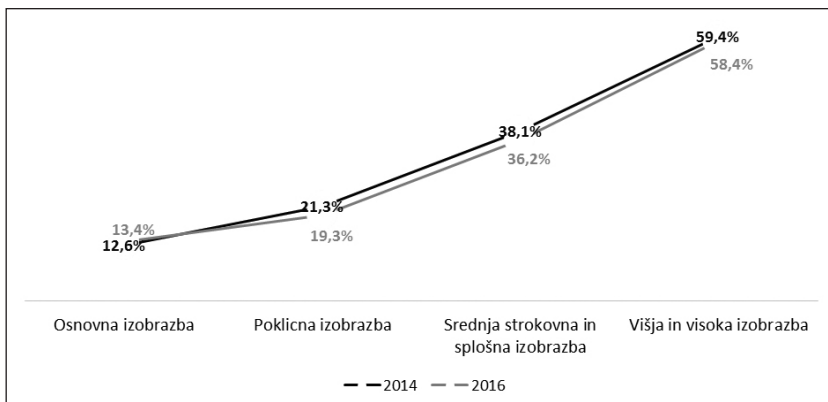
Vir: Kurdija in Malnar, 2017.

Graf 2: Udeležba v izobraževanju v zadnjih 12 mesecih po starostnih kategorijah (v %)



Vir: Kurdija in Malnar, 2017.

Graf 3: Udeležba v izobraževanju v zadnjih 12 mesecih glede na izobrazbeno strukturo anketiranih (v %)



Vir: Kurdija in Malnar, 2017.

izbirajo, kateri avtoriteti, vrednotnemu sistemu bodo sledili. Ob tem pa niso razbremenjeni odgovornosti za razvoj skupnosti in družbe (Côté, 2000; Ule, 2008). Pri odgovorni odraslosti gre za združevanje dveh moralnih naravnosti: moralne odgovornosti skrbi za druge in univerzalistične etike pravičnosti. Ti dve moralni usmeritvi je prva natančno raziskala in opisala Carol Gilligan (1982). Po njenem mnenju je problem sodobnih družb, da sta ti dve moralni usmeritvi postavljeni druga proti drugi in spolno kontaminirani. Moralna usmeritev »skrbi za druge« se pripisuje ženskam in je bila v moderni prav zaradi tega podcenjena ter podrejena »moški usmeritvi« univerzalne moralne pravičnosti ne glede na posledice. Že Gilliganova poziva, da je tako za odgovorno odraslost kot za temeljni etični razvoj sodobne družbe pomembna združitev obeh.

Côté (2000) pa celo meni, da bi kritična masa odraslih, ki bi razvili obe naravnosti, lahko delovala kot katalizator v prizadevanjih za odpravljanje problemov v odraslosti, ki jih ustvarjajo sodobne kapitalistične družbe. Ob tem ugotavlja, da so šle zahodne družbe v minulih desetletjih v smer enostranskega razvoja nedozorele odraslosti, zadržte vase, ter zanemarile pomembne probleme skupnosti in odgovornosti odraslosti. Côté vidi vzroke v sodobni potrošniški družbi, ki ima interes, da se povečuje populacija nezrelih odraslih s šibkim jazom ter dobro razvitimi nezavednimi impulzi, predvsem težnjo po neposredni in takojšnji zadovoljitvi želja. Ne le da na takšno populacijo lažje vplivamo s tržnimi ponudbami, je tudi manj odporna proti različnim oblikam očaranja z obljubami in navideznim zadovoljevanjem želja.

Enega od načinov reševanja tega problema ponuja model pluralizma karier, »časovnih rezin« v načrtovanju življenjskega poteka v pozni moderni. Kariere so postale pomembne, potem ko za načrtovanje in razreševanje življenjskih dogodkov niso več zadoščali rojstvo, domača socializacija in družbeni sloj (Luhmann, 1994). Kariera v pomenu, kot se je uporabljala v klasični moderni, zaznamuje menjave poklicnih položajev posameznika v nekem organiziranem družbenem sistemu. V pozni moderni se pojem kariere razširi. Kariera je postala zaporedje selektivnih dogodkov, ki jih izbere človek sam in ki vodijo k doseganju začasnega življenjskega cilja in samouresničevanja. Postala je oblika avtopoetskega razmerja, ki se nanaša samo nase ter se s tem tudi ohranja in razvija. Sestavljajo jo dogodki, ki sodijo k njej zato, ker pospešujejo in s tem omogočajo druge dogodke, ki tudi sodijo k njej. Pomeni lahko na primer načrtovanje izobraževalne poti, vstopanje in izstopanje iz izobraževanja (izobraževalna kariera), da se poveča zaposljivost posameznika ali da se okrepijo identitetni kapitali človeka.

## **VLOGA IDENTITETNIH KAPITALOV V RAZVOJU AKTIVNE ODRASLOSTI**

Prav zaradi individualizacije in globalizacije življenja izginja predstava o zaključeni, dobro zamejeni identiteti posameznika, ki je vezana na definiran »domači kraj«. Noben prostor ni več »moj«, ni več prednostni prostor mojega življenja, temveč nastaja mreža življenjskih prostorov posameznika, ki ustrezajo različnim »svetovom«, med katerimi se gibljemo. Tako delno destandardiziranje življenjskih potekov v sodobnih razvitih

družbah širi obseg dogodkov, ki so potencialno dostopni ljudem, in obenem zožuje verjetnost za oblikovanje dolgoročnih, trajnih pričakovanj. Prispeva k oblikovanju močno individualnih, začasnih in fluidnih identitet ter podpira delovanje, usmerjeno v trenutne zadovoljitve in manj v prihodnost. Te spremembe delujejo tudi na odrasle, tako da so prisiljeni prenavljati in izboljševati svoja poklicna znanja in spretnosti ter obnavljati in krepiti samopodobo.

Da bi pojasnili spremembe v identitetnih strukturah, se avtorji naslanjajo na koncept kulturnega kapitala Pierra Bourdieuja (1985). Sodobne družbe po njegovem označuje premik med različnimi vrstami kapitala: ekonomskim, kulturnim in socialnim, pri čemer ekonomski kapital zajema tradicionalni kapital v obliki proizvodjalnih sredstev, finančnih virov in institucij, ki obvladujejo gospodarstvo, kulturni kapital pomeni zbrano kulturno bogastvo družbe in izobrazbeni potencial ljudi, socialni kapital pa označuje značilnosti socialnih struktur, socialne odnose in omrežja.

Vse te oblike kapitala pomenijo izvore družbene moči. In izvori moči se lahko med seboj krepijo: ekonomski kapital lahko uporabimo za povečanje kulturnega kapitala, na primer za izobraževanje ali nakup kulturnih dobrin. Bourdieu (1985) je poudaril, da je za ljudi pomembno, kakšen kapital imajo na voljo v družbi. Pri tem je uvedel nove razlike med izvori kapitalov, ki služijo temu, da neka družbena skupina potrdi ali pa spremeni svoj položaj v družbenem in kulturnem prostoru. Prav tako je pomembna relativna veljava posamezne vrste kapitala v danem družbenozgodovinskem obdobju. Kulturni kapital si ljudje pridobivajo v procesu izobraževanja, skozi naslove in priznanja v prostočasnih kulturnih in športnih dejavnostih, prek medijev. Pomemben izvor kulturnega kapitala je danes industrija novih tehnologij. Drug izvor kulturnega kapitala so tudi osebne dejavnosti posameznikov na področjih oblikovanja okusa, življenjskega stila, telesne samopodobe, čustev in družbenega udejstvovanja.

Côté je na podlagi Bourdieujeve teorije kapitalov predlagal uvedbo pojma identitetnega kapitala, ki zajema vse kontekste, ki pomembno sodelujejo pri razvoju identitete (Côté, 2007). Côtéjeve raziskave o pomenu identitetnega kapitala kažejo, da niti zanimanje ekonomistov za človeški kapital niti zanimanje sociologov za kulturni kapital ne pojasnita osebnega in socialnega razvoja posameznika ter njegove socialne integracije. Ne en ne drug pojem nista dovolj občutljiva za kompleksnost procesa individualizacije v sodobnih družbah. Pojem identitetnega kapitala ponuja povezavo med njima in dodaja nujno potrebne psihološke in socialne vire, ki jih mora v svojem odraščanju razviti in znati uporabiti posameznik, zato da doseže polno socialno integracijo v družbo odraslih.

Posameznik na podlagi svojih kapitalskih identitetnih vložkov v prihodnost »pobira dividende« na identitetnih trgih. Da postane dober igralec na njih, mora najprej vzpostaviti stabilen občutek sebstva, tega pa podpirajo njegove socialne in tehnične spretnosti na številnih področjih dejavnosti, učinkovit vedenjski repertoar in psihosocialni razvoj ter vključenost v ključne socialne in poklicne mreže (Côté, 2007). Najuspešnejši vlagatelji v trg identitet gradijo na obeh vrstah identitetnih virov: socialnih in psiholoških (Ule, 2000).

Côté je prve pobude za uvedbo pojma identitetnega kapitala dobil iz raziskav sodobnega množičnega izobraževanja mladih na univerzah. Pojem identitetnega kapitala mu je na primer pomagal razumeti, zakaj nekateri študentje uspevajo v svojem študiju in karieri, drugi pa ne, čeprav izhajajo iz podobnih socialnih razmer in imajo podobne intelektualne sposobnosti. Côté domneva, da imajo uspešni zadosten identitetni kapital. Raziskave o razvoju motivacije za študij pri študentih so denimo pokazale, da je razlika med aktivnimi in pasivnimi študenti pomembnejša za uspeh v študiju in življenju, kot so denimo razlike v premoženjskem položaju njihovih izvornih družin (Côté in Allahar, 1994). Côté in Levine sta identificirala dve podvrsti pasivnih študentov: študente z motivacijo, ki jo poganjajo pričakovanja staršev, in študente, ki se za neki študij odločijo preprosto zato, ker niso imeli drugih boljših možnosti. Oba motiva na splošno dajeta negativne rezultate glede pridobljenih spretnosti in dosežene stopnje študija.

Côté razlikuje med pasivno in aktivno obliko individualizacije v sodobnih družbah. Za pasivno individualizacijo je značilno, da posamezniki pasivno sledijo trendom in stilom, ki jih narekuje sodobna potrošniška družba. Tisti, ki gredo po aktivni poti, so bolj vpleteni v potek svoje osebne rasti in poklicne kariere (Côté, 2000). Upirajo se iskanju lažjih rešitev, ki zahtevajo le malo osebnega prizadevanja, in namesto tega raje raziskujejo svoje sposobnosti, gradijo svojo psihološko moč, krepijo kritično zavest o svetu ter razvijajo individualne pomene in smisle življenja. Te osebe ohranjajo čut za odgovorno delovanje, pa čeprav drugi okrog njih počnejo drugače. V procesu individualizacije morajo ljudje na primer določati svoje vrednote in prepričanja, skupinske pripadnosti, pristočasne interese kot tudi intelektualne in estetske preference. To vse so danes primarno naloge oblikovanja identitete.

Vse to pa pomeni, da morajo zdaj odrasli opraviti ključno identitetno delo, prej rezervirano za obdobje mladosti. Raziskovalci identitetnih sprememb v življenjskem poteku so ugotovili, da se poglobljena kriza identitete iz (post)adolescence seli v obdobje mladih odraslih (Côté, 2007). Tako klasična adolescenca dijakov kot podaljšana adolescenca študentov sta postali s stališča prehoda in odločitev neproblematični in stabilni življenjski obdobji, vezani predvsem na izpolnjevanje zahtev v izobraževalnem sistemu. Šele obdobje mladih odraslih je obdobje razreševanja temeljnih identitetnih vprašanj. Identitetno delo v odraslosti po težavnosti, kriznosti in pomembnosti postaja podobno tistemu v mladosti.

Novejše raziskave kažejo, da so odrasli razvili dve vrsti strategij spopadanja z identitetnimi krizami: razvojne in izogibovalne strategije razreševanja identitetnih problemov (Schwartz, Côté in Arnett, 2005). V njih ugotavljajo, da na izbiro teh strategij pomembno vpliva občutek odgovornosti za svoj življenjski potek in zaupanja v to, da bo odrasel človek lahko presegel ovire, ki jih doživlja. Človek z razvojno strategijo zaupa v svoje sposobnosti in moč, v identitetnih odločitvah neobremenjeno upošteva več različnih možnosti. Človek z izogibovalno usmeritvijo pa nima tega občutka, zato teži h konformnosti s socialnimi pričakovanji ali k odlaganju identitetnih odločitev in njihovem izogibanju. Ljudje, ki sledijo izogibovalni strategiji, izkazujejo dokaj šibko samospoštovanje in samozaupanje, kažejo tudi manjšo zavezanost svojim ciljem, vrednotam in prepričanju (prav

tam). Njihovo identitetno raziskovanje je odvisno od različnih naključij in pogosteje vodi do življenjskih zmed in zmot. Njihovi identitetni problemi se ne izražajo v sistematičnem raziskovanju dostopnih možnosti, temveč pretežno v brezcilnosti in anomiji, ki sta značilni za klasično difuzno identiteto.

Človek z razvojno strategijo nikoli ne »dokonča« svojega identitetnega razvoja, temveč ostaja stalno aktiven razreševalec identitetnih problemov. Medtem pa človek z izogibovalno strategijo teži k pasivizaciji identitetnega razvoja, na primer s tem, da fiksira svoj osebnostni razvoj, ko se prilagodi pričakovanjem staršev in socialne okolice. S tem se sicer izogne tveganjem in morebitnim bolečinam, ki bi jih prinesla soočenja z novimi identitetnimi problemi, vendar pri tem tvega nastanek težjih problemov in konfliktov, ki se pojavijo zaradi novih kriznih ekonomskih, socialnih in medosebnih razmer, ki terjajo od njega večjo osebnostno zrelost, nove intelektualne in emocionalne sposobnosti. Lahko govorimo o tem, da ljudje z razvojno strategijo postanejo življenjsko aktivni, medtem ko ljudje z izogibovalno strategijo postanejo življenjsko pasivni.

Človek, ki ponotranji razvojno strategijo, mora aktivirati izvore svojega identitetnega kapitala, predvsem svoj socialni in izobrazbeni (kulturni) kapital, na primer tako, da pridobi ali predloži dokazila o izobrazbi (izobrazbeni kapital), sodeluje v različnih združenjih, društvih, klubih (socialni kapital). Ta dokazila delujejo kot nekakšen potni list človeka na njegovem potovanju na druga družbena in institucionalna področja. Potrebuje jih zato, da prepriča »čuvarje« oziroma »vratarje« skupin, institucij, dejavnosti, ki jim želi pripadati, da ga spustijo vanje. Doseganje realnega ali imaginarnega članstva v takšnih skupinah je pomembno v vsakdanji mikropolitiki identitetnih pogajanj človeka z njegovim družbenim okoljem. Prek interakcije z drugimi in potrjevanja s strani omenjenih izvorov identitetnega kapitala človek izboljšuje svojo samopodobo in samopredstavitev, s tem pa se povečuje tudi identitetni kapital.

Poleg navedenih opaznih socialnih izvorov identitetnega kapitala obstajajo še neopazni izvori, ki so morda še pomembnejši za razvoj identitete aktivnega odraslega človeka. To so bolj psihološki dejavniki, kot so trdnost sebstva, čustvena stabilnost in senzibilnost, samoodprtost in sposobnost vživljanja, kognitivna širina, prožnost in kompleksnost, sposobnost kritičnega razmišljanja in moralne presoje ter druge značajске lastnosti, ki dajo človeku psihološko vitalnost, ter sposobnosti za uspešno razumevanje in obvladovanje socialnih, poklicnih in osebnih ovir ter priložnosti, ki jih lahko pričakuje v času pozne moderne (Côté in Levine, 2002, str. 145).

Neopazni identitetni viri so povezani na primer z zmožnostjo jaza za sintezo in za izvedbo, ki sta temeljni zmožnosti za varovanje psihosocialnega zdravja in psihosocialnega razvoja človeka. Lahko pripomorejo k večji notranji trdnosti osebe, ker omogočajo reflektivne odgovore in reflektivno nanašanje na socialne moči. Človek tako lahko razvije občutek avtorstva svoje biografije, odgovornosti za svoje življenjske izbire ter za ustvarjanje smiselnega in zadovoljivega življenja. Ti cilji so tudi osrednjega pomena za individualiziranje življenjske poti. Uspešna uporaba identitetnega kapitala po Côtéju (2000) ne

pomeni podpore manipulativnim strategijam vzbujanja vtisov o sebi in varanja drugih. Nasprotno, človek uporablja svojo prožnost in osebnostno kompleksnost tako, da se lahko prilagaja večdimenzionalnim kontekstom družb pozne moderne. Identitetni kapital je torej celota moči, ne pa množica makiavelističnih trikov ali taktik strateške manipulacije s samim seboj in svetom.

## VSEŽIVLJENJSKO UČENJE KOT ODGOVOR NA IZZIVE GLOBALIZACIJE

Globalizacija prinaša radikalne spremembe v življenja ljudi. Destabilizira gotovosti vsakdanjega življenja, odpira možnost za pojav nepričakovanih dogodkov, ki nastanejo kot stranski učinki tehnoloških in ekonomskih sprememb v svetu. Kot pravi Beck (2016), globaliziranega sveta ne moremo več razlagati s pojmi, kot je družbena sprememba. Po njegovem gre za preobrazbo sveta. Pri spremembah gre namreč za permanentno transformacijo, pri čemer bazični koncepti in strukture, ki jih podpirajo, ostajajo konstantni. Preobrazba, nasprotno, destabilizira te strukture. Še več, omaje družbene konstante dosedanje eksistence in razumevanja sveta ter povzroča prave eksplozije šoka. Preobrazba pomeni, da je tisto, kar je bilo še včeraj nezamisljivo, danes realno.

Spremembe na trgu dela in grožnje potencialno izključenih mladih generacij so prisilile politiko, da z različnimi izobraževalnimi ponudbami in podaljševanjem šolanja zmanjša pritisk na trg dela. Zaradi podaljševanja in razširjanja izobraževalnih procesov na celotno generacijo mladih ter drugačnih zahtev trga postaja celo potreba po starostnem segmentiranju družbe na mlade in odrasle v zadnjem času vse manj aktualna. Ta proces torej v svojem trendu odpravlja mladino in mladost, toda paradoksalno tako, da nekatere pomembne značilnosti mladosti razširja na vse generacije in vse življenje. Med temi so na prvem mestu potreba po vseživljenjskem izobraževanju, negotovi zaposlitveni vzorci, potreba po stalnem redefiniranju (partnerskih) odnosov in identitete. Te značilnosti so doslej pripadale predvsem mladim, danes pa si jih mora potencialno prisvojiti vsakdo, ki želi biti uspešen v sodobni tehnološko zahtevni družbi.

Opraviti imamo s starostno-zaposlitvenim paradoksom, vse večjim razhajanjem med pričakovanim trajanjem življenja in vse težjo zaposljivostjo starejših nezaposlenih. Podoben paradoks je tudi v usklajevanju delovnega in družinskega življenja. Narašča potreba po trajnem usklajevanju družinskega življenja, zaposlovanja in izobraževanja, vendar je to potrebo danes vse težje zadovoljiti zaradi vse večje prožnosti ekonomije. Potrebne bodo najbrž obsežne politične spremembe, če se bomo lotili doseganja biografske integracije zaposlovanja, družinskega življenja in izobraževanja. Obstaja že vrsta predlogov za reševanje teh biografskih zank (Ule in Kuhar, 2003):

- *reorganiziranje delovnega časa* oziroma zamenjava »sprinterskega« modela kariere z »maratonskim« modelom; na primer podaljševanje celotnega zaposlitvenega obdobja posameznika in krajšanje dnevne/tedenske delovne obveznosti;
- *razširjanje modela vseživljenjskega učenja* namesto koncentracije izobraževanja na določeno življenjsko obdobje;

- *svobodnejše, dogovorno oblikovanje delovnega časa*, prožnejši sistemi tako imenovanih računov delovnega časa;
- *univerzalni državljanski dohodek*, ki bi ljudem ponujal vsaj minimalno socialno varnost v obdobju začasne brezposelnosti.

Ne moremo se torej več zanašati niti na temeljne gotovosti vsakdanjega sveta. To so doživetja in izkušnje, ki niso le zadeva teh ali onih skupin ljudi, to so izkušnje mnogih ljudi sedanje dobe, kar jim daje značaj splošnih izkušenj, ki zahtevajo usvajanje nekega novega znanja za obvladovanje življenja. Pri tem moramo upoštevati, da vseživljenjsko učenje ni le nekakšno trajno izobraževanje ljudi po koncu formalnega šolskega izobraževanja, ob pomoči raznih izobraževalnih institucij, učenja ob delu. Gre, kot pravi Peter Jarvis (2007), za kombinacijo več procesov, ki zajemajo tako telo kot um. Ti procesi vključujejo izkušnje iz raznih življenjskih situacij, ki jih potem človek kognitivno, emocionalno ali praktično integrira v svojo biografijo. Zato gre v vseživljenjskem učenju za stalno spreminjanje, za vedno nove izkušnje. To dogajanje je nenehno in zajema vsa življenjska obdobja. Kot rezultat globalizacije in hitrih družbenih sprememb se preprosto moramo nenehno izobraževati. Le tako se lahko počutimo doma v tem svetu, ki vnaša spremembe v vsak vidik vsakdanjega življenja.

Jarvis govori o tem, da morajo ljudje usvojiti priložnostno in samostojno učenje (Jarvis, 2007, str. 140). Prvo označuje učenje iz izkušenj, pridobljenih v dogodkih, ki so prinesli pomembne spremembe v vsakdanje življenje ljudi. Drugo pa učenje, ki ga človek izvaja v svoji režiji, običajno na neformalne načine, skozi svoje delovne izkušnje, ob prebiranju strokovne literature, z brskanjem po internetu in podobno. Jarvis še dodaja, da učenje v globaliziranem svetu ni le vseživljenjsko v smislu časovnega obsega poteka, temveč je tudi vsezajemajoče učenje v smislu vseh področij življenja. V vseživljenjskem učenju gre za ontološko bazo učenja, za to, kar smo in kar lahko postanemo. V vsezajemajočem učenju pa gre za učenje iz različnih vlog, ki jih prevzemamo v življenju, od koder gradimo svojo (socialno) identiteto (Jarvis, 2007, str. 154). Nekateri avtorji omenjajo še poglobljeno življenjsko učenje, ki zajema poglobljene identitetne in vrednotne vidike življenja (Belanger, 2016). Te oblike učenja ponujajo širok konceptualni okvir za razumevanje tega, kako, kje in zakaj se ljudje učijo. Vse tri vrste učenja seveda potekajo sočasno in se medsebojno prepletajo.

Če povežemo to misel s Côtéjevo tezo o ključni vlogi identitetnega kapitala pri razvoju aktivnega posameznika ali posameznice, potem lahko sklepamo, da bodo le ljudje, ki v svojem življenju uveljavljajo večinoma razvojno življenjsko strategijo, lahko izkoristili možnosti in pobude za produktivno vseživljenjsko, vsezajemajoče in poglobljeno učenje. Na drugi strani bodo ljudje, ki v svojem življenju uveljavljajo večinoma izogibovalno življenjsko strategijo, dojemali te možnosti in pobude predvsem kot prisilo k učenju. To pa pomeni, da bodo o tem, kako se bo odvijalo vseživljenjsko učenje, v velikem delu odločali identitetni kapitali, ki so si jih ljudje pridobili v življenjskem poteku. To potrjujejo tudi podatki raziskav javnega mnenja, ki smo jih predstavili v Grafu 3, o tem, kako je vključitev v dodatno izobraževanje povezana s stopnjo formalno dosežene izobrazbe. Ker pa

je porazdelitev identitetnih kapitalov znatno odvisna od socialnega statusa oziroma razredne pripadnosti in v njej prevladujočih izobraževalnih vzorcev, je sleherno nekritično zavzemanje za vseživljenjsko učenje, za dodatno izobraževanje, za izobraževanje odraslih ideološko početje, ki poskuša obstoječe realne socialne razlike preseči s pomočjo določene izobraževalne politike.

Jarvis (2007) se te nevarnosti zaveda. Po Jarvisu na vseživljenjsko učenje močno vplivajo konkretne družbene razmere, v katerih živijo ljudje in se v njem odzivajo na ta družbeni kontekst. Izobraževalne institucije imajo pri tem vlogo »ideoloških aparatov države« (Althusser, 1980). Zato je vseživljenjsko učenje (in podobno vsežajemajoče in poglobljeno učenje) zaznamovano z dominantnim vrednotnim in ideološkim sistemom (Jarvis, 2007, str. 146). Jarvis opozarja, da lahko zaradi tega v sedanjem globaliziranem kapitalističnem svetu vseživljenjsko učenje deluje tudi kot socializacijska agentura tega sveta. Mnoge institucije in skupnosti, kjer pridobivamo nova znanja in kjer se učimo »igrati« svoje vloge, se ujemajo z globalnim svetom sodobnega kapitalizma.

Zato nekateri kritični teoretiki izobraževanja govorijo o učenju, ki bi presegalo okvire sedanje kapitalsko motivirane globalizacije. Paolo Freire, znani brazilski teoretik radikalnega izobraževanja, na podlagi svojih negativnih izkušenj z vplivi globalizacije na brazilsko družbo na primer poziva na preseganje »bančniškega izobraževanja« v »izobraževanje, ki zastavlja probleme«. Bančniško izobraževanje poskuša ohranjati družbene neenakosti in razume učence kot »nevedne subjekte«, v katere se shranjujejo razne informacije, spreminjene v znanje, podobno kot se v bankah hrani denar in se spreminja v kapital. Izobraževanje, ki zastavlja probleme, po Freiru motivira ljudi k temu, da se kritično odzivajo na družbo okrog sebe in so jo pripravljeni spreminjati (Freire, 2000).

Podobno kot Freire tudi njegov kolega, brazilski teoretik izobraževanja Carlos A. Torres ugotavlja, da sedanja pretežno neoliberalno vodena globalizacija privilegira ali kar neposredno vzpostavlja določene izobraževalne politike, na primer favorizira deregulacijo javnega šolstva, podpira zasebno financiranje vseživljenjskega izobraževanja, konkurenco v posredovanju in preverjanju znanja (Torres, 2009). Tudi Torres se zavzema za emancipatorno izobraževanje, ki pripomore k osvobajanju ljudi od prisilnih oblik socializacije, in pri tem kot možen model omenja prav Freirov koncept »problemskega« izobraževanja. Opozarja pa, da emancipatorno izobraževanje lahko uspeva le ob podpori širšega družbenega gibanja, ki daje alternativo neoliberalnemu modelu družbe. Čeprav je tudi res, da doslej še nobeno antiglobalizacijsko gibanje ni razvilo resne alternative neoliberalnemu modelu globalizacije in tudi ne alternative dominantnim izobraževalnim modelom in procesom.



## LITERATURA

- Althusser, L. (1980). Ideologija in ideološki aparati države. V L. Althusser, E. Balibar, P. Macherey in M. Pêcheux, *Ideologija in estetski učinek* (str. 35–97). Ljubljana: CZ.
- Baethge, M. (1996). Individualization as hope and disaster. V K. Hurrellmann (ur.), *The Social World of Adolescents* (str. 27–41). Berlin, New York: W. de Gruyter.
- Bauman, Z. (1998). *Globalization: The Human Consequences*. New York: Columbia University Press.
- Bauman, Z. (2001). *The Individualized Society*. Cambridge: Polity.
- Beck, U. (1998). *Was ist Globalisierung?* Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Beck, U. (2016). *The Metamorphosis of the World*. Cambridge: Polity.
- Beck, U. in Beck-Gernsheim, E. (2002). *Individualization. Institutionalized Individualism and Its Social and Political Consequences*. London: Sage.
- Belanger, P. (2016). *Self-construction and Social Transformation: Lifelong, Lifewide and Life-deep Learning*. Pridobljeno s <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002444/244440e.pdf>.
- Bourdieu, P. (1985). *Sozialer Raum und »Klassen«*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Côté, J. E. in Allahar, A. L. (1994). *Generation on Hold: Coming of Age in the Late Twentieth Century*. New York: New York Univ. Press.
- Côté, J. (2000). *Arrested Adulthood. The Challenging Nature of Maturity and Identity*. New York: New York Univ. Press.
- Côté J. in Levine, C. (2002). *Identity Formation, Agency and Culture. A Social Psychological Synthesis*. London: LEA Publ.
- Côté, J. (2007). Youth and the provision of resources. V H. Helve in J. Bynner (ur.), *Youth and Social Capital* (str. 59–70). London: The Tufnell Press.
- Freire, P. (2000). *Pedagogy of the Oppressed*. New York: The Continuum International Publishing Company.
- Gilligan, C. (1982). *In a Different Voice*. Massachusetts: Harvard Univ. Press.
- Hagestad, G. O. (1997). Trends and Dilemmas in Life-Course Research: An International Perspective. V W. R. Heinz (ur.), *Theoretical Advances in Life Course Research* (str. 21–49). Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Heinz, W. R. (1997). Status Passages, Social Risks and the Life Course: A Conceptual Framework. V W. R. Heinz (ur.), *Theoretical Advances in Life Course Research* (str. 9–20). Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Jarvis, P. (2007). *Globalisation, Lifelong Learning and the Learning Society. Sociological perspectives*. London, New York: Routledge.
- Kohli, M. (1994). Institutionalisation und Individualisierung der Erwerbsbiographie. V U. Beck in E. Beck-Gernsheim (ur.), *Riskante Freiheiten* (str. 219–244). Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Krašovec, P. (2016). Še enkrat o neoliberalizmu I: Ekonomija. *Andragoška spoznanja*, 22(1), 57–70.
- Kurdija, S. in Malnar, B. (2017). *Slovensko javno mnenje 2016/2: Evropska družboslovna raziskava* [datoteka kodirne knjige]. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Arhiv družboslovnih podatkov [izdelava, distribucija].
- Lasch, C. (1979). *The Culture of Narcissism. American Life in an Age of Diminishing Expectations*. New York: W. W. Norton & Co.
- Lasch, C. (2012). *Kultura narcisizma. Ameriško življenje v času zmanjšanih pričakovanj*. Ljubljana: MK.
- Luhmann, N. (1994). Kопierte Existenz und Karriere. Zur Herstellung von Individualität. V U. Beck in E. Beck-Gernsheim (ur.), *Riskante Freiheiten* (str. 191–200). Frankfurt/M: Suhrkamp.

- Močnik, R. (2009). *Spisi iz humanistike*. Ljubljana: Založba /\*cf.
- Schwartz, S., Côté, J. in Arnett, J. (2005). Identity and agency in emerging adulthood: Two Developmental Routes in the Individualization Process. *Youth & Society*, 37(2), 201–229.
- Sennett, R. (1999). *The Corrosion of Character. The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New York, London: W. W. Norton & Co.
- Torres, C. A. (2009). *Education and Neoliberal Globalization*. New York: Routledge.
- Ule, M. (2000). *Sodobne identitete v vrtnu diskurzov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Ule, M. (2008). *Za vedno mladi? Socialna psihologija odraščanja*. Ljubljana: Založba FDV.
- Ule, M. in Kuhar, M. (2003). *Mladi, družina, starševstvo. Spremembe življenjskih potekov v pozni moderni*. Ljubljana: Založba FDV.
- Virno, P. (2003). *Slovnica množstva. K analizi oblik sodobnega življenja*. Ljubljana: Krt.

*Regina Egetenmeyer*

## THE INTERNATIONALISATION OF STUDIES IN ADULT EDUCATION

### The Example of COMPALL: Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning<sup>1</sup>

#### ABSTRACT

*This paper analyses international contexts of adult education and higher education as a framework for the COMPALL Joint Module. The module is designed to develop international knowledge, comparative research methods, intercultural competences, didactical insights, and networking experiences. The paper outlines the structure of the module and describes how such internationalisation impacts the participants. The evaluation shows that participants of the Joint Module develop not only intercultural competences, but also methodological, didactical, and networking competences. Furthermore, the module forges close partnerships between the respective universities as well as sustainable networks that extend beyond those of young students in adult education. The Joint Module gave several participants a fresh outlook on employability by integrating international perspectives into their prospective work contexts.*

**Keywords:** *adult education, internationalisation, comparative adult education, professionalization, higher education*

#### INTERNACIONALIZACIJA ŠTUDIJA V IZOBRAŽEVANJU ODRASLIH – PRIMER PROJEKTA COMPALL: PRIMERJALNE ŠTUDIJE V IZOBRAŽEVANJU ODRASLIH IN VSEŽIVLJENJSKEM UČENJU – POVZETEK

*Prispevek analizira mednarodni kontekst izobraževanja odraslih in visokošolskega izobraževanja kot ogrodja za pripravo skupnega modula COMPALL. Modul COMPALL je zasnovan za razvoj mednarodnega znanja, komparativnih raziskovalnih metod, interkulturnih kompetenc, didaktičnih strategij in izkušenj mreženja. Prispevek povzema strukturo modula in opisuje njegov vpliv na udeležence z vidika internacionalizacije. Evalvacija kaže, da udeleženci skupnega modula razvijejo ne le interkulturene kompetence, ampak tudi metodološke in didaktične kompetence ter kompetence mreženja. Skupni modul omogoča tudi razvoj tesnega partnerstva med posameznimi univerzami in vzpostavitev trajnostnih mrež, ki presegajo zgolj mlade študente v izobraževanju odraslih. Sodelovanje v skupnem modulu je več*

---

**Regina Egetenmeyer, PhD**, Julius-Maximilians-Universität Würzburg,  
[regina.egetenmeyer@uni-wuerzburg.de](mailto:regina.egetenmeyer@uni-wuerzburg.de)

<sup>1</sup> Parts of this paper were first published in Egetenmeyer (2017).

*udeležencem ponudilo nove zaposlitvene možnosti z vključevanjem mednarodnih perspektiv v njihove predvidene delovne kontekste.*

**Ključne besede:** *izobraževanje odraslih, internacionalizacija, primerjalna andragogika, profesionalizacija, visokošolsko izobraževanje*

## INTRODUCTION

Adult education as a field of practice, policy, and research can nowadays be increasingly understood as an international activity. This is different from the past, when adult education was more strongly embedded in national contexts. But at the beginning of the last century, strong international collaboration in adult education could also be observed between practitioners of various European countries (Németh, 2017a). Internationalisation and globalisation processes in adult education have to be understood in terms of their interrelations to globalisation processes in societies and international policies. But they can also be understood against the background of internationalisation in the field of adult education practice, which Knoll (1996) says is more international than adult education research.

Beside adult education, there are strong internationalisation processes in higher education, which also has a long history of international collaboration. Travelling to other universities, having intellectual exchanges with other academics, and communicating in a common academic language has been a regular feature of academic life since the beginning of modern times. Hilde De Ridder-Symoens (1992) calls this the ‘pilgrimage’ of academics. More recently, Varghese (2017) sees cross-border education as a typical phenomenon of internationalisation in the context of economic globalisation, and outlines various types of cross-border education developed in recent years.

Adult education as an academic subject and study is related to internationalisation processes not only in adult education itself but also in higher education in general. This provides the background for the Joint Module in “Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning” (COMPALL), which has been developed as part of the ERASMUS+ Strategic Partnership COMPALL (2015-2018)<sup>2</sup>. It focuses on the development of adult education students’ personal resources and capacities for internationalisation. This embeddedness in internationalisation in higher education and in adult education is reflected in a recently published volume (Egetenmeyer, Guimarães and Németh, 2017).

A partner consortium of seven European universities (Aarhus/Denmark, Florence/Italy, Helmut-Schmidt-University in Hamburg/Germany, Lisbon/Portugal, Padua/Italy, Pécs/Hungary, Würzburg/Germany) took the initiative to develop a joint-module methodology designed to allow universities to provide an international study programme for their master’s and doctoral students in adult education, based on their specific needs. The

---

<sup>2</sup> <https://www.hw.uni-wuerzburg.de/compall/startseite/>

consortium was created by universities and adult education professors who strongly appreciate the value of a joint module from an institutional perspective as well. This allowed for the deep institutional integration of the COMPALL Joint Module into the curricula of master's and doctoral studies.

This paper addresses internationalisation processes in adult and continuing education, and in higher education. It asks the question: How can international processes be represented in university studies in adult education? To answer this question, the paper identifies the international educational objectives for adult education studies developed in the COMPALL Joint Module. It then outlines the module's didactical and organisational structure for developing the identified educational objectives. Finally, the paper discusses how the module affects the participants' perspectives on internationalisation.

## **THE INTERNATIONALISATION OF ADULT AND CONTINUING EDUCATION**

This paper understands current political and societal developments as a background for adult and continuing education research and practice, which makes single phenomena in these two fields of education only understandable as parts of international contexts. Internationalisation in education, adult education, and continuing education – and hence comparisons with other countries – originally provided an impetus for “learning from the other” (Reischmann, 2008). A classic example in the German context is using the perspective of the English University Extension initiative to consider introducing this activity at German universities as well. This differentiation between self and the other (country/context/case) no longer appears in this clear-cut fashion. Moreover, international phenomena are now interwoven into “national” situations, cases, and contexts of adult education. Cultural theory discusses concepts such as transculturality (Welsch, 2010) or hybrid subjects (Reckwitz, 2006). These support the deconstruction of the dualism between national and international perspectives, emphasising the interwoven perspective of how different contexts influence a phenomenon. For adult and continuing education, three arguments can be found for this interwoven situation, and are presented below. These arguments represent the background into which the employment opportunities of graduates in adult education are integrated.

### **International and European education policies**

Educational issues have traditionally been a national issue and in some countries even a regional one. The 1992 Maastricht treaties (European Communities, 1992), which regulated collaboration in the European Union, even feature a harmonisation ban for educational issues. However, education is understood by international organisations such as the European Union, OECD, and UNESCO as a very important instrument for developing societies. This is why international organisations act in so-called “soft-laws” (Marcussen, 2004; Bieber and Martens, 2011) in educational issues. They convince member countries to agree on the formulation of policies (joint targets) in educational issues. However, it

should be stressed that international organisations are not hierarchically above national governments. In fact, nationally elected governments are members of international organisations. And most educational policies formulated by organisations can only be realised with the consent of all member countries. This is why viewing national governments and international organisations as opposed to each other involves the danger of ignoring that educational policies represent an agreement of national governments (Klatt, 2014). Realising and implementing the targets of international policies is the responsibility of the member countries. European policies on adult and continuing education can be found in several EU documents that target lifelong learning and education in general (European Union, 2012) or adult education as a specific area of learning and education (European Union, 2011). However, they can also be found in policies, programmes, and benchmarking studies of UNESCO and OECD (e.g. GRALE-Report, PIAAC study). These activities created a certain transparency in the education of member countries. Furthermore, international policies govern national ones. Local developments on qualification frameworks, the recognition of prior and informal learning, credit systems, literacy activities or quality management systems are only a few examples of what is realized at the local but agreed on at the international level. This is why local activities are interrelated with international developments and only understandable in their international interdependence.

### **The internationalisation of societies**

Local communities and societies as a whole are going through an enormous internationalisation process. On the one hand, this has been brought on by the digitalisation of people's daily lives. Neither communication, social relationships, online reading and research, nor markets or sales are local or national in nature. Moreover, they are localized through online access and available digital resources. This should not eliminate the borders of duty-free markets, which do not benefit people from all countries. Rather, this argument should focus on other kinds of boundaries and non-boundaries. Furthermore, the free movement of people between several countries allows for the easier mobility of their citizens. Free movement in the European Union also increases the number of people who relocate for employment reasons (OECD, 2015). International refugee situations, too, increase the migration of people to other places within and beyond national borders. For adult and continuing education, this means that the population becomes more international. It also means that non-mobile people have more possibilities to interact with people with a migration background. Thereby, the target group for adult and continuing education is becoming more diverse. As adult and continuing education has to adapt significantly to meet the needs and backgrounds of its target group, considering internationalisation is a fundamental basis for successful work in this field.

### **The international market for continuing education**

The development of international trade agreements and duty-free markets also enables and supports the provision of services such as continuing education. As part of the iMove project, the German Federal Ministry of Education and Research has initiated a platform

to support German providers of continuing education in offering (and selling) their services outside Germany as well. Frequently, there are target providers who sell technical products and who, along with these products, also provide continuing education to help customers use and repair them. The iMove project illustrates the increase of initial vocational and continuing education “exported” from Germany to other countries. The trend reports name China and India as having the highest demand for German educational exports (BIBB, 2016). Developing continuing educational opportunities for an “international market” may become a career field for graduates in adult and continuing education.

## **THE INTERNATIONALISATION OF HIGHER EDUCATION IN EUROPE**

Concurrent with these internationalisation developments in adult education, there has also been international development in higher education, where adult education is established as a specific field of study. As a result, the adult education field of study is included in the international developments at universities that affect all academic subjects.

In Europe, the ERASMUS programme has been providing mobility opportunities for university students for 30 years, and for teachers and staff of European higher education institutions for several years (DAAD, 2017). With the mobility budget being raised every year, European mobility is becoming an instrument of support to many students. Student mobility has created a so-called “ERASMUS generation” of mobile university graduates with international experience. Beside the mobility programmes for staff and teachers, the development programmes also support the institutional development of educational activities. In all these activities, joint development has become respected as well as widespread in European universities. Today, joint international activities are less unique and have become more acknowledged and requested than a decade ago.

The international education policies outlined above have brought about the intensive development of European higher education institutions. Bologna-compliant study programmes were developed in the last fifteen years. In general terms, a three-cycle degree structure (bachelor, master, and doctorate) is now in place throughout Europe (European Commission, EACEA and Eurydice, 2015). Modular structures, credit points, the recognition of internationally acquired credits, and learning agreements are just some examples of this process. Beside the legitimate criticism of its structure and reforms, the Bologna Process has developed a system that makes mobility, joint activities, and the mutual formal recognition of credits possible as an integrated part of university studies. The development of a joint module can build on these structures, which ensures the formal and legal basis for the joint activity.

In this context, universities may have explicit and/or implicit internationalisation strategies to support international activities. These strategies can include increasing international student enrolment, facilitating the recognition of internationally acquired credits, supporting international summer or winter schools, increasing the number of courses held in English, or providing additional funding for long-/short-term mobility. Support

may not mainly be financial. However, a university's commitment makes administrative and committee work easier, especially in terms of the administrative and legal structures of international work. When it comes to the development of international programmes, a university's digital, technical, and media services may substantially bolster the development of digital and online support for international collaboration activities in teaching and research.

### **THE EDUCATIONAL OBJECTIVES OF THE COMPALL JOINT MODULE**

The COMPALL Joint Module is being developed in response to the growing need for international insights among graduates in adult and continuing education on the one hand, and the growing commitment of universities to international teaching activities on the other. It understands international insights as a need for international experiences that can neither be limited to academic subjects nor to select competences. Rather, holistic and – as far as possible – broad-based experience in thinking, acting, and reflecting within an international learning environment is necessary to receive these insights. The goal is to cultivate

a process of understanding international and intercultural phenomena. Comparisons in international groups provide new insights into other countries and into new aspects and variations of new models. They also facilitate a better and more detailed understanding of the situation in one's own home country. Furthermore, they give participants a sense of how difficult it is to compare situations in other countries [...] [,] to understand in a cognitive, emotional, and social way the limitations of our understanding of our own and other phenomena. Ideally, this insight leads to an attitude of further questioning one's own understanding in an ongoing endeavour to working on deeper understanding. An ideal 'result' of the Winter School is to never have a final result, but to continue the never ending journey of personal efforts to try to understand each other. This also means searching for the things that link us to each other: to be aware of the always existing boundaries of our own understanding while developing an attitude of 'constantly trying' (Egetenmeyer, 2016, p. 19).

Against this background, the following educational objectives should be understood as interdependent rather than isolated.

*The academic objective* of the COMPALL Joint Module is to analyse European policies in lifelong learning that refer to adult education and the relevant policies of other international organisations. The analysis includes insight into the diversity of the forms in which international policies may appear and be implemented. It should make participants aware of the fact that European educational policies must be adapted to diverse local situations, and that diverse forms appear within and beyond the European Union. The second academic objective is to provide participants with in-depth insights into one current research issue in adult and continuing education and its international forms of



appearance. These issues change each year according to the current research questions of international experts teaching in the Joint Module. This approach allows participants to study and research current trends and to gain insight into cutting-edge research questions in adult and continuing education.

*The research methodology objective* is to cultivate participants' skills for analysing relationships between theories, policies/politics, and empirical practice in adult and continuing education. As there seem to be wide gaps between these fields, participants learn how to use a theoretical model to analyse policies/politics as well as empirical practice. In this way, they practice making analytical use of educational theories in general. Participants will be equipped with analytical skills to analyse practical contexts of their future employment contexts, too. Furthermore, participants apply comparative research skills in adult education in a research-based learning context. In this way, they are introduced to the comparative-interpretative research method of the Joint Module and trained in its use. Doctoral students are introduced to writing a joint comparative research paper. Furthermore, they are guided in the writing and the quality assurance processes (e.g. adaption to peer review, proofreading, publication).

Beside the academic and methodological objectives, the development of *intercultural competences* plays a crucial role in the COMPALL Joint Module. One aspect of this objective is to develop the ability to use English as the language of international communication in adult education. This includes knowing specialised and professional English terminology, but it also means being willing and prepared to interact with colleagues in English – colleagues for whom English is not a native language either. Interacting in English means disclosing one's own limitations in communicating in a foreign language. Nevertheless, it also cultivates an interest in each other and helps getting to know oneself and other colleagues in a new, mutually respectful way. The aforementioned cultivation of an "attitude of further questioning one's own understanding in an ongoing endeavour to working on deeper understanding" (ibid.) also requires the cultivation of distance to each other – respect for the "normality of the other" (Hunfeld, 2014, translation by the author). The cultivation of distance allows for asking in an ongoing way what can be understood from the other and one's own self, and where further efforts at mutual understanding are necessary. Distance supports respect for the other, willingness to learn from each other, and a working climate of awareness about the existing differences. This is essential for intercultural competence and shows why the cultivation of asking and re-asking is necessary for international work.

A further educational objective is the implicit development of *didactical insights* into the development of educational settings for adults. The COMPALL Joint Module is developed through intensive didactical reflections among the partner universities and serves as a kind of didactical model for education with adults. Participants gain insights into on-line learning settings, interactive learning settings, theory-practice learning settings, and programme design learning settings. The goal is to respect the diversity of the learning settings of the partner universities and participants.

*Networking experiences* are a further educational objective of the Joint Module, and stress the need for the development of international networks and partnerships. Participants are systematically brought into contact with each other during the whole module. In this way, a basis for the further internationalisation of research and practice in adult education is developed. Doctoral students have the opportunity to write a paper with international joint authorship, which is still a rare phenomenon in adult education (Fejes and Nylander, 2014; Käßplinger, 2015).

## **ON THE STRUCTURE OF THE COMPALL JOINT MODULE**

### **Partnership and target group**

The COMPALL Joint Module is being developed as a partnership between seven universities from five European countries, each with different emphases and expertise in the academic field of adult and continuing education. The joint module approach allows universities to also provide their students with academic opportunities based on the expertise of the partner universities. This is especially valuable for those partner universities that have only very limited teaching capacity in adult and continuing education. Furthermore, all partner universities can build on a context that appreciates the collaborative international development and provision of studies in adult and continuing education. Partner universities have integrated the joint module in different ways into their master's and doctoral programmes related to adult and continuing education (cf. Guimarães, Concetta and Fridson, 2017).

The COMPALL Joint Module is targeted at master's and doctoral students pursuing an academic emphasis in adult and continuing education. It consists of three parts: a preparatory phase, the Winter School in Würzburg, and a follow-up phase. As students not only have diverse backgrounds in terms of their undergraduate fields of study, but also in terms of their academic and research experiences (cf. *ibid.*), COMPALL provides tremendous opportunities but also requires rigorous preparation. This part of the module ensures that participants of the Winter School have a prior knowledge base that allows them to take full advantage of the in-depth study and international experience during their two weeks on-campus in Würzburg.

### **The preparation phase**

For the preparation phase, the Strategic Partnership COMPALL has developed several online tutorials, which on the one hand introduce participants to the structure of the Joint Module, and on the other guide them in a didactical way through the preparatory material, which consists of preparatory readings. To that end, a Moodle course has been developed, allowing participants to interact with lecturers and with each other. Furthermore, a participant booklet outlining the structure has been designed. In addition, all online tutorials are available as open educational resources via the project's website<sup>3</sup>.

---

3 <https://www.hw.uni-wuerzburg.de/compall/startseite/>

The second part of the participants' preparation work is developing a transnational essay relating to one of the comparative groups in which participants practice comparative research during the Würzburg Winter School. Each comparative group is guided by an international expert in the respective topic. Experienced doctoral students act as co-moderators supporting the international experts in working with the participants. Each participant is assigned to one comparative group, which consists of about two students from each country. If possible, comparative groups represent between three and five different countries. During the preparation part, the Moodle course is used for communication between comparative group participants and moderators to agree on the topic of the transnational essay and its structure. The Strategic Partnership COMPALL provides participants with a guide for preparing the transnational essay. On top of that, partner universities offer on-campus meetings or seminars with students to prepare for the Winter School together.

This preparation phase takes place from November until January each year. The concurrent online and on-campus preparation as well as the guides allow for the preparatory phase to be adapted to the specific needs of the participants. It also allows for a differentiation between participants who have studied adult education in a broad way and newcomers to adult education, between master's and doctoral students, and between internationally experienced and unexperienced participants. Coordinators at the local partner universities make decisions according to the needs of their participants. Although such a level of heterogeneity among students has nowadays become uncommon in academic contexts, the experiences of the COMPALL Joint Module have been very positive. Differences in knowledge levels can be addressed mainly during the preparatory phase.

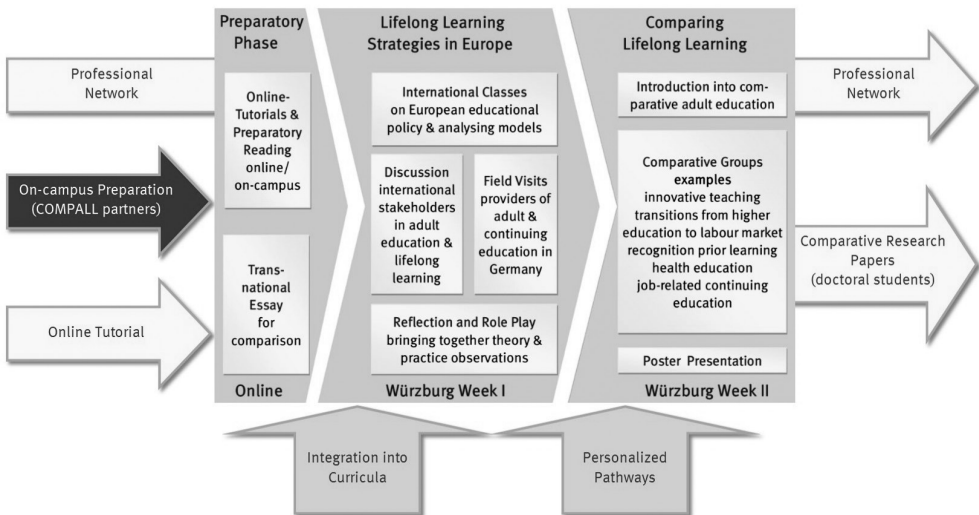


Figure 1: Structure of the COMPALL Project (Source: COMPALL project)

Heterogeneity also provides a diverse reflection basis for intercultural communication, and it is used systematically for creating additional learning settings among participants. In a didactical way, it represents the diversity of participants typically encountered in adult and continuing education.

To enable participants of the Joint Module to communicate with each other, they are invited to join an open and a closed LinkedIn network<sup>4</sup>. The participant profiles on LinkedIn also serve as a long-term networking tool between participants. Furthermore, the COM-PALL information tool provides participants with additional preparatory material in the field of comparative adult education.

### **Two weeks in Würzburg**

During the first week in Würzburg, participants study a theoretical model that can be used for analysing educational policies. They explore European adult education policies and the structure of adult and continuing education providers in Germany. After being introduced to the model, students practice applying it to international policies and using it during their discussions with adult education stakeholders and during their field visits to adult and continuing education providers. For that purpose, participants collaborate in international groups, giving one another insights into each other's contexts. In this way, the participants serve as information resources for their own countries of origin. To strengthen the exchange between participants from different universities and countries, they are placed in seminar rooms next to participants from other universities. This approach reinforces their international experience because it stimulates communication in informal settings as well. By the end of the week, participants reflect on their observations and, against the background of the theoretical model, develop an understanding of the interdependencies between theories, policies, and practice.

During the second week in Würzburg, the comparative groups are introduced to comparative research in adult and continuing education. Each participant acts as a representative of his/her country of origin, and the groups work to identify comparative categories that work in their case. Comparative groups look at the different cases (e.g. countries or other contexts) in juxtaposition and try to come up with an interpretation by contextualizing the differences between the compared cases. The second week ends with an open-space presentation, in which each group presents their comparison to the others.

### **The follow-up phase**

Doctoral students are offered the exclusive opportunity to co-author a comparative paper together with other doctoral students in their comparative group and possibly also with the group moderator. To that end, the authors select a few categories and cases for their comparison. The doctoral students receive guidance from the moderators on the structure and writing process of their paper. These are then subject to peer review, and successful

---

<sup>4</sup> [https://www.hw.uni-wuerzburg.de/compall/information\\_tool/](https://www.hw.uni-wuerzburg.de/compall/information_tool/)

papers are published in joint volumes by international publishers (Egetenmeyer, 2016a; Egetenmeyer, Schmidt-Lauff and Boffo, 2017; Egetenmeyer and Fedeli, forthcoming).

## THE INTERNATIONAL IMPACT FOR THE PARTICIPANTS OF THE JOINT MODULE

The COMPALL Joint Module is followed by an external evaluation, which is done each year after the winter school as well as twice as a mid-term evaluation 14-15 months after the respective winter school in April/May 2017 and 2018. The external evaluation is carried out on behalf of the COMPALL consortium by Susanne Lattke, at the German Institute for Adult Education. It shows the strong international impact that the participants experience through their participation. Although international interest can be expected from students who enrol in the Joint Module, the high number of students (around 90 participants each year) can also be seen as an indicator that interest is not only found among a small elite group of students.

Participating in the COMPALL Joint Module means studying in English, the international *lingua franca*. Studying in a shared language creates an international network and a community of experts in adult education. According to the mid-term evaluation, participants of the Joint Module value this experience. It promotes international openness and awareness of the fact that there is knowledge that is not directly accessible via the students' own mother tongue or via an international common language of instruction.

The feedback given in the short-term evaluation (Lattke and Egetenmeyer, 2017) shows that students think the winter school improves their intercultural competences and English language skills, which are highly valued by mobile students (Alves and Guimarães, 2017). Students also experience subject-related improvement concerning their analytical and methodological skills. The Joint Module seems to have the strongest impact on the participants' understanding of adult education in other countries and in their own.

The short-term evaluation also shows that doctoral students value the possibility to co-author an international paper most strongly. The idea to give doctoral students the opportunity to publish a comparative paper as a follow-up to the winter school was initially considered an experiment because funding was available. However, the possibility to receive close international guidance in writing a paper and to transfer the on-campus reflections into a written paper is becoming a central element of the winter school. Consequently, there are currently intensive discussions in the partner consortium on criteria for these comparative papers and their value for the academic discourse.

Although the mid-term evaluation received only a limited number of answers (75 answers), it shows former participants' have strong international outlook for both their studies and their careers. More than two-thirds of respondents anticipate either integrating an international perspective into their master's or doctoral thesis or working in an international environment.

The experiences of the partner consortium and the results of the evaluations emphasise the view that international dimensions should become a central part of university studies in adult education and lifelong learning. Adult education practice and research may nowadays no longer be understandable without their international interrelations. With the end of the COMPALL project in view in summer 2018, the partner consortium is currently considering further steps for the sustainable integration of these activities into the partners' regular curricula.

## CONCLUSION

The COMPALL Joint Module is designed on the basis of current international developments in higher education as well as in adult education. It is incorporating these developments into a collaboration that allows for the strengthening of adult education studies at all partner universities. The Joint Module has created a teaching design which targets the development of differentiated competences that are necessary in the context of the outlined internationalisation processes.

The partnership allows an elaborative teaching design, which is developed and realized based on the expertise and engagement of all partners. The collaboration not only allows students insight into the different research perspectives and expertise of the partner consortium, but can further be understood as a way to access the international and comparative perspective in adult and continuing education. The evaluation results show the highly international perspectives of the module's former participants. This international orientation should not only be understood as valuable preparation for future generation's prospective work contexts, it can also be understood as an important foundation for the future international collaboration of practitioners and researchers in the field of adult education and lifelong learning.

## REFERENCES

- Alves, N. and Guimarães, P. (2017). COMPALL Winter School students' motivation. In R. Egetenmeyer, P. Guimarães and B. Németh (Eds.), *Joint modules and internationalisation in higher education: Reflections on the Joint Module Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning* (pp. 143–157). Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Bieber, T. and Martens, K. (2011). The OECD PISA study as a soft power in education? Lessons from Switzerland and the US. *European Journal of Education*, 46(1), 101–116.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) (2016). *Trendbarometer 2016. Exportbranche Aus- und Weiterbildung*. Bonn: BiBB.
- De Ridder-Symoens, H. (Ed.). (1992). *A history of the university in Europe. Vol. I: Universities in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) (Ed.). (2017). *Europa in Bewegung – das europäische Erfolgsprogramm. ERASMUS feiert sein 30-jähriges Jubiläum*. Bonn: DAAD. Retrieved from [https://imperio.daad.com/medien/eu.daad.de.2016/dokumente/service/medien-und-publicationen/broschueren/na\\_jubilaeumsbrosch\\_fin\\_web.pdf](https://imperio.daad.com/medien/eu.daad.de.2016/dokumente/service/medien-und-publicationen/broschueren/na_jubilaeumsbrosch_fin_web.pdf).

- Egetenmeyer, R. (2017). Comparative studies in adult education and lifelong learning: The Joint-Module Methodology and its context. In Egetenmeyer, R., Guimarães, P. and Németh, B. (Eds.), *Joint modules and internationalisation in higher education: Reflections on the Joint Module Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning* (pp. 127–141). Frankfurt: Peter Lang.
- Egetenmeyer, R. (2016). Comparing adult education and lifelong learning in Europe and beyond: An introduction. In R. Egetenmeyer (Ed.), *Adult and lifelong learning in Europe and beyond: Comparative perspectives from the 2015 Würzburg Winter School*. (pp. 13–26). Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Egetenmeyer, R. (Ed.). (2016a). *Adult and lifelong learning in Europe and beyond: Comparative perspectives from the 2015 Würzburg Winter School*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Egetenmeyer, R. and Fedeli, M. (forthcoming). *Adult learning, adult education and employment contexts: Comparative perspectives from the 2017 Würzburg Winter School*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Egetenmeyer, R. and Lattke, S. (2007). *The EMAE-Project: Developing and implementing a multinational master's programme in adult education*. Bonn: German Institute for Adult Education. Retrieved from <https://www.die-bonn.de/doks/egetenmeyer0701.pdf>.
- Egetenmeyer, R., Schmidt-Lauff, S. and Boffo, V. (Eds.). (2017). *Adult learning and education in international contexts: Future challenges for its professionalisation. Comparative perspectives from the 2016 Würzburg Winter School*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- European Commission, EACEA and Eurydice (2015). *The European Higher Education Area in 2015: Bologna process implementation report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union: Luxembourg. Retrieved from [http://media.ehea.info/file/2015\\_Yerevan/73/3/2015\\_Implementation\\_report\\_20.05.2015\\_613733.pdf](http://media.ehea.info/file/2015_Yerevan/73/3/2015_Implementation_report_20.05.2015_613733.pdf).
- European Communities (1992). Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992. *Official Journal of the European Communities*, 35, 1-112.
- European Union (2011/C). Council resolution on a renewed European agenda for adult learning. *Official Journal of the European Union*, 372/01. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220%2801%29&from=EN>.
- European Union (2012/C). Council conclusions of 26 November 2012 on education and training in Europe 2020: The contribution of education and training to economic recovery, growth and jobs. *Official Journal of the European Union*, 393/02. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:393:0005:0007:EN:PDF>.
- Fejes, A. and Nylander, E. (2014). The Anglophone international(e): A bibliometrical analysis of three adult education journals 2005–2012. *Adult Education Quarterly*, 64(3), 222–239.
- Guimarães, P., Concetta, T., Fridson, D. and Fedeli, M. (2017). COMPALL-Joint Module: Diversity of Participants and Models of Curricular and Local Implementation. In R. Egetenmeyer, P. Guimarães and B. Németh (Eds.), *Joint modules and internationalisation in higher education: Reflections on the Joint Module Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning* (pp. 159–171). Frankfurt: Peter Lang.
- Hunfeld, H. (2014). *Fremdheit als Lernimpuls: Skeptische Hermeneutik - Normalität des Fremden - Fremdsprache Literatur*. Drava: Alpha Beta.
- Käpplinger, B. (2015). Adult education research between field and rhizome: A bibliometrical analysis of conference programmes of ESREA. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 6(2), 139–157.
- Klatt, M. (2014). Understanding the European Union and its political power. In M. Milana and J. Holford (Eds.), *Adult education policy and the European Union: Theoretical and methodological perspectives* (pp. 53–71). Rotterdam: Sense.

- Knoll, J. H. (1996). *Internationale Weiterbildung und Erwachsenenbildung: Konzepte, Institutionen, Methoden*. Darmstadt: Wissenschaftl. Buchgesellschaft.
- Lattke, S. and Egetenmeyer, R. (2017). *External evaluation COMPALL*. Bonn (Unpublished draft report).
- Lima, L. and Guimarães, P. (2011). *European strategies in lifelong learning: A critical introduction*. Opladen: Budrich.
- Marcussen, M. (2004). OECD governance through soft law. In U. Mörrth (Ed.), *Soft law in governance and regulation: An interdisciplinary analysis* (pp. 103–126). Northampton: Edward Elgar.
- Németh, B. (2017a). International adult learning and education trends reflected through collaborative actions of higher education in research programmes and development initiatives: An evolutionary scope. In R. Egetenmeyer, P. Guimarães and B. Németh (Eds.), *Joint modules and internationalisation in higher education: Reflections on the Joint Module Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning* (pp. 93–111). Frankfurt: Peter Lang.
- Németh, B. (2017b). Comparative studies in adult lifelong learning – COMPALL: Strategic partnership in transnational studies in adult and lifelong learning. *Opus et Educatio*, 4(2), 217–222.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005). *International migration outlook 2015*. Paris: OECD. Retrieved from [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2015\\_migr\\_outlook-2015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2015_migr_outlook-2015-en).
- Reckwitz, A. (2006). *Das hybride Subjekt: Eine Theorie der Subjektkulturen von der bürgerlichen Moderne zur Postmoderne*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Reischmann, J. (2008). Comparative adult education: Argument, typology, difficulties. In J. Reischmann and M. Bron, Jr. (Eds.), *Comparative adult education: Examples and experiences* (pp. 19–32). Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Schmidt-Lauff, S., Semrau, F. and Egetenmeyer, R. (forthcoming). Academic professionalization and transnationalization: Comparative studies in adult and lifelong learning (COMPALL). In E. J. Francois (Ed.), *Transnational perspective on teaching and learning technology*. Rotterdam: Sense.
- Varghese, N.V. (2017). Internationalisation and cross-border mobility in higher education. In R. Egetenmeyer, P. Guimarães and B. Németh (Eds.), *Joint modules and internationalisation in higher education: Reflections on the Joint Module Comparative Studies in Adult Education and Lifelong Learning* (pp. 21–38). Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Welsch, W. (2011). Was ist eigentlich Transkulturalität. In W. Welsch (Ed.), *Immer nur der Mensch? Entwürfe zu einer anderen Anthropologie* (pp. 294–322). Berlin: Akademie.



*Maruša Bajt, Ana Stanovnik Perčič*

## ERASMUS+ S PODPORO MEDNARODNEMU SODELOVANJU ODPIRA VRATA V SVET IZOBRAŽEVALCEM ODRASLIH V SLOVENIJI

### POVZETEK

*Prispevek predstavlja ozadje nastanka programa Erasmus+, ki letos praznuje 30-letnico delovanja, in ugotovitve iz Vmesnega nacionalnega poročila o implementaciji in učinkih programa Erasmus+, ki je bilo pripravljeno v letu 2017. Rezultati vmesne študije so pokazali, da ima mednarodno sodelovanje v programu Erasmus+ pozitiven vpliv na profesionalni razvoj osebja, razvoj lokalnih skupnosti in dvig kakovosti sistema izobraževanja odraslih v Sloveniji. Predstavljena je tudi platforma EPALE, spletno mesto aktualnih informacij s področja izobraževanja odraslih, ki hkrati deluje tudi kot podporno orodje za diseminacijo projektnih rezultatov in dobrih praks projektov Erasmus+ v Evropi.*

**Ključne besede:** *kakovost, profesionalni razvoj, Erasmus+, Vmesno nacionalno poročilo o implementaciji in učinkih programa Erasmus+, EPALE*

### ERASMUS+, OPENING UP OPPORTUNITIES FOR SLOVENIAN ADULT EDUCATORS – ABSTRACT

*The article addresses the background and history of the Erasmus+ Programme, which celebrates its 30th anniversary this year, and presents the main findings from the Interim National Report on the Implementation and Impact of the Erasmus+ Programme compiled in 2017. The results of the Interim National Evaluation show that international cooperation in the Erasmus+ Programme has a positive impact on the professional development of staff, the development of local communities and the improved quality of the adult education system in Slovenia. Additionally, the article presents EPALE, the electronic platform with up-to-date information from the field of adult education which is also a valuable and effective tool for supporting Erasmus+ projects.*

**Keywords:** *quality, professional development, Erasmus+, Interim National Report on the Implementation and Impact of the Erasmus+ Programme, EPALE*

---

**Maruša Bajt**, Center Republike Slovenije za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja, [marusa.bajt@cmepius.si](mailto:marusa.bajt@cmepius.si)

**Ana Stanovnik Perčič**, Center Republike Slovenije za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja, [ana.stanovnik-percic@cmepius.si](mailto:ana.stanovnik-percic@cmepius.si)

## UVOD

Izobraževanje in učenje sta procesa, ki potekata vse življenje. V vsakem starostnem obdobju se izobraževalne potrebe in načini učenja nekoliko razlikujejo. Evropsko združenje za izobraževanje odraslih (EAEA) je leto 2017 razglasilo za *leto izobraževanja odraslih v Evropi*. S tem korakom želijo v združenju poudariti pomembnost in koristi izobraževanja odraslih, ki smo jih prepoznali tudi v Sloveniji: »Spoznanje, da izobraževanje, ki se konča v mladosti, preprosto ne zadošča več niti posamezniku niti sodobni družbi, je razlog za vedno večji pomen vseživljenjskega izobraževanja. Enako pomembno kot poklicno je tudi splošno izobraževanje, ki prispeva k razvoju osebnih potencialov, splošni kulturni razgledanosti (razvoju kulturnega in socialnega kapitala) in opolnomoča ljudi za upravljanje pogojev lastnega življenja ter za prevzemanje odgovornosti za ustvarjanje in spreminjanje le-teh, torej tudi za aktivno družbeno in politično participacijo.« (Krek in Metljak, 2011, str. 35)

Mednarodno povezovanje širi obzorja in odpira vpogled v nove možnosti, povezuje ljudi, pomaga plemenititi odnose ter vpliva na sisteme. To je bilo tudi eno glavnih vodil, ki je pripeljalo do povezovanja držav na evropskih tleh, ob čemer je nastala tudi Evropska unija (EU), kot jo poznamo danes. EU dandanašnji še bolj stremi k prostemu pretoku ljudi in izmenjavi, za kar uporablja različne mehanizme. Eden izmed takih je tudi program Erasmus+, ki spodbuja mobilnost, sodelovanje, razvoj inovacij ter reforme politik na področju izobraževanja, usposabljanja, mladine in športa.

Namen tega prispevka je predstaviti ozadje nastanka evropskega programa Erasmus+ in ključne ugotovitve o vplivu, ki ga ima sodelovanje v mednarodnih projektih na organizacije in sistem izobraževanja odraslih v Sloveniji. Z namenom dviga kakovosti na področju izobraževanja, v želji po profesionalnem razvoju in krepitvi medkulturnih kompetenc se za mednarodno projektno sodelovanje odloča vse večje število slovenskih organizacij, ki se vključujejo tudi v program Erasmus+. Prispevek osvetljuje tudi pomen platforme za izobraževanje odraslih EPALE (*Electronic Platform for Adult Learning in Europe*) pri razširjanju dobrih praks in trajnosti rezultatov projektov mednarodnega sodelovanja.

## POGLED NAZAJ V NASTANEK PROGRAMA ERASMUS

Pogled v zgodovino, v obdobje druge polovice 20. stoletja, nam pove, da se je v evropskem prostoru začela snovati ideja o medsebojnem sodelovanju, ki je še kako vplivala na mednarodno sodelovanje, kakršno je bilo še desetletje prej povsem nepredstavljivo. Leta 1950, zgolj pet let po koncu druge svetovne vojne, so predstavniki držav, ki so še nekaj let pred tem stale na nasprotnih bregovih, sedli za skupno mizo ter blaginjo ljudi in razvoj evropskega prostora postavili na prvo mesto. Odločili so se, da je boljša pot za doseg tega cilja sodelovanje in ne politika, ki je stari kontinent pripeljala do pogostih vojn in spopadov med sosedskimi državami, nazadnje tudi do dveh svetovnih vojn (Zgodovina Evropske unije, 2017).

Naslednje leto so Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska in takratna Zahodna Nemčija podpisali *Pariško pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo*

(ESPI), ki velja za predhodnico Evropske unije, kot jo poznamo danes. Sprva je šlo za gospodarsko in politično sodelovanje, s širjenjem tudi na druga področja in pristopanjem novih držav članic pa se je izkazalo, da povezave zelo bogatijo življenje na številnih področjih, tudi v izobraževanju. V tem duhu so potekale tudi prve pilotne izmenjave študentov med letoma 1981 in 1986, ki so privedle do ustanovitve programa Evropske unije za izmenjavo študentov, imenovanega Erasmus (*European Region Action Scheme for the Mobility of University Students*) (Erasmus+: the EU's biggest success story, b. l.). To je bilo leta 1987, v njem pa je sodelovalo 11 držav.

Izobraževanje odraslih si je ves ta čas počasi, a vztrajno utiralo pot ter pridobivalo prepoznavnost in pomembnost. Ko so države članice Evropske skupnosti leta 1992 podpisale Maastrichtsko pogodbo, s katero je bila formalno vzpostavljena Evropska unija, sodelovanje na področju izobraževanja nasploh v Evropski skupnosti še ni imelo pravne podlage. Tudi o izobraževanju odraslih kot samostojni veji izobraževanja se še ni govorilo. Od samega začetka pa je imelo posebno vlogo in samostojen status poklicno izobraževanje in usposabljanje, ki je bilo prepoznano predvsem v luči politike zaposlovanja in je bilo s tem vezano bolj na populacijo odraslih zaposlenih kot mladih. Izobraževanje odraslih tudi v obdobju sedemdesetih let 20. stoletja, ko so se začeli redno sestajati ministri za izobraževanje, ki so opredelili šest področij sodelovanja (med drugim tudi izobraževanje migrantskih delavcev in njihovih otrok, sodelovanje na področju visokega šolstva, poučevanje tujih jezikov in promocijo enakih možnosti), še ni bilo omenjano, temveč je bilo še vedno vezano na poklicno usposabljanje.

Večji preskok je bil dosežen v beli knjigi Evropske skupnosti *Rast, tekmovalnost in zaposlovanje* iz leta 1993, kjer je Evropska komisija poudarila pomembnost sistema izobraževanja in usposabljanja za državljane same, kot tudi za ekonomski razvoj, s posebnim poudarkom na pomenu vseživljenjskega učenja. Na področju izobraževanja je iz tega obdobja treba omeniti še belo knjigo Evropske skupnosti *Poučevanja in učenje – proti učeči se družbi*, ki je leta 1995 nastala v sodelovanju generalnega direktorata za izobraževanje in generalnega direktorata za zaposlovanje. Čeprav v tem dokumentu koncept vseživljenjskega učenja ni poudarjen, pa je dano priporočilo za izboljšanje splošne ravni znanja ter enako obravnavo kapitalskih naložb ter naložb v izobraževanje in usposabljanje.

Z Maastrichtsko pogodbo se je leta 1993 prejšnjih šest programov na področju izobraževanja združilo v dva: Socrates in Leonardo da Vinci. V okviru programa Socrates sta se ohranila programa Erasmus in Lingua, dodan pa jima je bil Comenius, podprogram za področje šolskega izobraževanja. Dodana je bila tudi akcija splošnega izobraževanja odraslih, a ni dobila posebnega statusa podprograma. Tega dobi šele leta 2000, s podprogramom Grundtvig (Rasmussen, 2014).

Prvotnemu programu Erasmus, ki je trajal od leta 1987 do 1993, so sledili programa Socrates (1994–1999) in Socrates II (2000–2006) ter program Vseživljenjsko učenje (2007–2013), trenutno pa je aktualen program Erasmus+, ki se je začel leta 2014 in bo

trajal do leta 2020. Področje izobraževanja odraslih je bilo prvič vključeno v program Socrates II (Od Rima preko Maastrichta do Kopenhagna in naprej: Poklicno in strokovno izobraževanje in usposabljanje v Evropi, b. l.). Letos program Erasmus+, ki omogoča sofinanciranje projektov na področju celotne vertikale izobraževanja (vrtci, osnovne in srednje šole, terciarno izobraževanje in izobraževanje odraslih), prav tako pa tudi na področjih mladine in športa, praznuje 30-letnico.

Sedanji program Erasmus+, ki je najbolj kompleksen doslej, s sofinanciranjem podpira tako projekte mobilnosti posameznikov, projekte sodelovanja za inovacije in izmenjave dobrih praks kot tudi projekte, ki pomenijo podporo za reformo politik. S tem izobraževalcem odraslih v Sloveniji ponuja priložnost, da postanejo del mednarodnih aktivnosti, v okviru katerih se lahko povezujejo s predstavniki različnih organizacij iz tujine. Program je v preteklih letih omogočil mobilnost prek 2.100 strokovnim delavcem iz 210 različnih organizacij za izobraževanje odraslih (Mednarodno sodelovanje v številkah 2007–2017, 2017).

## **ERASMUS+ IN IZOBRAŽEVANJE ODRASLIH**

Program Erasmus+, ki pokriva področja izobraževanja, usposabljanja, mladine in športa, v Sloveniji upravljata dve nacionalni agenciji. Za področje izobraževanja, usposabljanja in športa, kot tudi za predhodnika tega programa, program Vseživljenjsko učenje (VŽU), skrbi CMEPIUS (Center Republike Slovenije za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja), področje mladine pa pokriva nacionalna agencija MOVIT (Zavod za razvoj mobilnosti mladih). Na CMEPIUS-u prav tako deluje Nacionalna podporna služba EPALE, ki upravlja večjezikovno evropsko platformo, namenjeno izobraževalcem odraslih. Platforma je spletno mesto aktualnih informacij s področja izobraževanja odraslih in hkrati deluje kot podporno orodje za diseminacijo projektnih rezultatov in dobrih praks projektov Erasmus+ v Evropi.

V vmesni fazi izvajanja programa Erasmus+ je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport v sodelovanju z zunanjo strokovnjakinjo in CMEPIUS-om pripravilo *Vmesno nacionalno poročilo o implementaciji in učinkih programa Erasmus+* (Klemenčič, pred objavo),<sup>1</sup> v okviru katerega so avtorji vmesne študije preverjali učinke programa Erasmus+ tako na ravni organizacij kot tudi na ravni sistema vzgoje in izobraževanja v Sloveniji.

Rezultati študije so potrdili predvidevanja sodelavcev CMEPIUS-a, ki smo jih prej lahko zaznavali zgolj prek spremljanja projektov, zdaj pa lahko tudi s statističnimi dokazi podkrepimo ugotovitev, da sodelovanje v programu pozitivno vpliva tako na institucije kot tudi na sam sistem izobraževanja. Pozitivni učinki so bili zaznani predvsem na področju razvoja strokovnih delavcev, organizacijske klime in kakovosti ter internacionalizacije zavodov.

---

<sup>1</sup> Podatki vmesne študije so obdelani in so v pripravi za tisk. Rezultati statističnih analiz se ne bodo več spreminjali.

V delu študije, ki se nanaša na izobraževanje odraslih, je sodelovalo 13 ljudskih univerz, kar je dobra tretjina vseh ljudskih univerz v Sloveniji. Sodelujoče so avtorji študije spraševali o učinkih na različne vidike njihovega dela, in sicer o:

- vplivu mednarodnega sodelovanja na različna področja dela v njihovi organizaciji,
- oceni vpliva sodelovanja v mednarodnih projektih na delo izobraževalcev v njihovi organizaciji,
- vplivu projektov iz programov VŽU ali Erasmus+ na sistem izobraževanja odraslih in ne le na organizacijo, iz katere prihajajo sodelujoči v raziskavi,
- vplivu platforme EPALE na sistem izobraževanja odraslih.

V nadaljevanju so predstavljeni izsledki študije, ki se nanašajo na vpliv mednarodnega sodelovanja, mednarodnih projektov ter platforme EPALE na ljudske univerze ter sistem izobraževanja odraslih v Sloveniji.

### **Vpliv mednarodnega sodelovanja na izobraževalne organizacije v Sloveniji**

Vsi sodelujoči v raziskavi so potrdili, da je imelo mednarodno sodelovanje pozitiven učinek na prepoznavnost njihove organizacije v okolju, odprtost organizacije do lokalnega okolja in širše ter sporazumevalno zmožnost zaposlenih v tujem jeziku. Prav tako so bili vsi anketiranci enotnega mnenja o pozitivnem vplivu na pripravljenost kolektiva za sodelovanje v novih projektih, kar je razvidno tudi iz podatkov, ki jih spremljamo na CMEPIUS-u; organizacije, ki so najbolj aktivne na področju mednarodnega sodelovanja, največkrat ne sodelujejo le v enem, temveč v več projektih hkrati.

Tako se 92 % organizacij strinja, da je sodelovanje v programu Erasmus+ ali njegovih predhodnikih pozitivno vplivalo na sodelovanje med izobraževalci in vodstvom organizacije, sodelovanje z drugimi ustanovami za izobraževanje odraslih v Sloveniji ter dialog med zaposlenimi. Velik delež vprašanih, 85 %, jih prav tako meni, da mednarodno sodelovanje spodbuja občutek pripadnosti zaposlenih skupnim ciljem in kolegialnost med zaposlenimi ter hkrati podpira uporabo IKT v organizaciji in omogoča izvajanje dodatnih dejavnosti za udeležence izobraževanja odraslih.

### **Vpliv mednarodnega sodelovanja na delo izobraževalcev v lastni organizaciji**

Respondenti so odgovarjali tudi na vprašanje o vplivu njihovega sodelovanja v mednarodnih projektih na delo izobraževalcev v lastni organizaciji. Vsi sodelujoči so zaznali pozitiven vpliv na usposabljanje izobraževalcev v znanju tujih jezikov, poznavanje in razumevanje sistemov izobraževanja odraslih v državah partnericah, poznavanje tujih didaktičnih okolij, motiviranost izobraževalcev za uvajanje sprememb in novosti v poučevanju. Vsi anketiranci se tudi strinjajo, da so njihove mednarodne aktivnosti pripomogle k seznanjenosti in uporabi novih učnih pripomočkov, gradiv ter oblik in metod poučevanja. To je razvidno tudi iz vsebin prijav projektov v okviru programa Erasmus+, kjer opažamo, da je podlaga mnogih projektnih idej prav prenova izobraževalnih procesov in prevetritev obstoječih programov.

Tako jih 92 % meni, da mednarodno sodelovanje pozitivno vpliva na ozaveščenost izobraževalcev o evropskih kulturnih in moralnih vrednotah. Velik delež vprašanih, 85 %, jih

tudi meni, da sodelovanje v mednarodnih projektih pozitivno vpliva na zmožnost izobraževalcev za poučevanje udeležencev s posebnimi potrebami in ranljivih skupin. Mednarodno sodelovanje prav tako krepi spoštovanje različnih kultur ter pripomore k boljšemu poznavanju evropskih institucij in njihovega delovanja.

### **Vpliv mednarodnega sodelovanja na sistem izobraževanja odraslih v Sloveniji**

Anketni vprašalnik je spraševal tudi po oceni vpliva sodelovanja v mednarodnih projektih na sistem izobraževanja odraslih. Vprašani se v celoti strinjajo s tem, da je sodelovanje v mednarodnih projektih pozitivno vplivalo na razširjanje dobrih praks izobraževanja odraslih znotraj Slovenije. Tako jih 92 % pravi, da so mednarodni projekti pozitivno vplivali na internacionalizacijo sistema izobraževanja odraslih, razširjanje dobrih praks v Evropi, splošen dvig kakovosti učenja/poučevanja, profesionalni razvoj izobraževalcev odraslih ter uporabo orodij EU za preglednost sistemov izobraževanja in priznavanje znanja odraslih. Da projekti vodijo tudi v pospeševanje kakovostnih izboljšav sistema, sodelovanje različnih deležnikov (izobraževalcev, odločevalcev, lokalne skupnosti in drugih) in podporo nacionalnim politikam izobraževanja odraslih, je potrdilo 85 % vprašanih.

Kot je razvidno iz rezultatov študije, je bilo sodelovanje v mednarodnih projektih prepoznano kot pozitivno, zato na CMEPIUS-u v želji, da bi mednarodno povezovanje in izkustvo medkulturnega delovnega okolja omogočili čim več slovenskim organizacijam, izvajamo tudi različne podporne aktivnosti in delavnice. Vmesno nacionalno poročilo o implementaciji in učinkih programa Erasmus+ je vključevalo tudi vprašanje o vplivu elektronske platforme za izobraževanje odraslih (EPALE) na njihovo organizacijo in na sistem izobraževanja odraslih.

### **Vpliv EPALE na izobraževalne organizacije in sistem izobraževanja odraslih v Sloveniji**

Z namenom dviga kakovosti na področju izobraževanja odraslih in kot podporno orodje projektom programa Erasmus+ je Evropska komisija leta 2014 vzpostavila tudi elektronsko platformo EPALE, ki izobraževalcem odraslih omogoča, da spremljajo, kaj se na njihovem področju dogaja tako doma kot v Evropi. Večjezikovna spletna skupnost, ki je trenutno dostopna v 24 uradnih jezikih EU, združuje pa že prek 30.000 registriranih uporabnikov iz vse Evrope, slednjim omogoča iskanje in izmenjavo novic, spletnih dnevnikov, vabil na dogodke, virov, dobrih praks ter spremljanje trendov politik s področja izobraževanja odraslih.

Sodelujoči v študiji so v celoti soglašali, da ima EPALE pozitiven vpliv na razširjanje in trajnost rezultatov, spremljanje aktualnih trendov in smernic izobraževanja odraslih v Evropi, medkolegialno učenje izobraževalcev odraslih (ang. *peer learning*) ter medsebojno izmenjavo dobrih praks. Dober primer izmenjave dobrih praks in širjenja projektnih rezultatov je Mestna knjižnica Ljubljana. Ta je med letoma 2014 in 2016 v okviru programa Erasmus+ izvajala projekt z naslovom »LinkINjob«. Strokovna delavka knjižnice navaja,

da EPALE za njih pomeni okno v svet izobraževanja odraslih, skozi katerega gledajo, kaj se dogaja na področju izobraževanja odraslih v Evropi, hkrati pa skozi to okno tudi kažejo, kaj delajo v knjižnici. Po objavi prispevkov so dobili pozitivne komentarje tujih organizacij, hkrati pa jim je platforma EPALE ponudila dodatne možnosti za promocijo projekta in dela knjižnice, pridobili so nove informacije ter tudi partnerje za prihodnje projektno sodelovanje (EPALE Slovenija, 2015).

Delež tistih, ki menijo, da ima EPALE pozitiven vpliv na iskanje tujih projektnih partnerjev, spremljanje aktualnih trendov in smernic izobraževanja odraslih v Sloveniji ter spremljanje aktualnih dogodkov s področja izobraževanja odraslih (seminarji, konference in podobno), je prav tako zelo velik, 92-odstoten. Ne nazadnje so sodelujoči v 85 % izrazili tudi strinjanje, da EPALE pozitivno vpliva na profesionalni razvoj izobraževalcev odraslih, uporabo IKT v izobraževanju ter pomeni prvi korak h kasnejšim kompleksnejšim mednarodnim projektom.

## SKLEP

Svet, v katerem živimo, se vse bolj odpira, ljudje se povežemo, razdalje med nami se krajšajo in postajajo lažje premostljive. Z mednarodnim sodelovanjem se nam je ponudilo obilo možnosti, da se v želji po iskanju in usvajanju novega znanja povežemo in srečujemo s kolegi iz tujine – in vse to pomagajo uresničevati tudi različni evropski programi. Eden izmed takih je vsekakor program Erasmus+, ki pa ni le orodje za sofinanciranje mobilnosti in aktivnosti, ki privedejo do implementacije posameznih projektov, temveč čedalje večji poudarek namenja tudi krepitvi učinkov mednarodnega sodelovanja. Učinek mora biti viden tako pri posamezniku kot tudi v organizaciji, lokalni skupnosti in celotnem sistemu. Skozi naše delo na CMEPIUS-u ugotavljamo, da tiste organizacije, ki so pri tem najbolj uspešne, mednarodnega sodelovanja ne razumejo le kot projektno delo, ampak predvsem kot način delovanja; novopridobljena znanja in izkušnje prepletajo z obstoječimi in jih prenašajo svojim deležnikom. Le tako je namreč zagotovljena tudi trajnost rezultatov, ki jih tovrstno sodelovanje prinaša.

Zgoraj omenjena študija je prva tovrstna raziskava s področja izobraževanja odraslih v Sloveniji. Rezultati so jasno pokazali, da ima mednarodno sodelovanje pozitiven vpliv tako na profesionalni razvoj osebja, ki z apliciranjem mednarodnih znanj in izkušenj vpliva na delovanje lastne organizacije, razvoj v lokalni skupnosti in na dolgi rok tudi na dvig kakovosti sistema izobraževanja odraslih, prav tako pa tudi na krepitev medkulturnih kompetenc izobraževalcev odraslih.

## LITERATURA

- EPALE Slovenija. (2015). *Mestna knjižnica Ljubljana sodeluje na EPALE* [Facebook video]. Pridobljeno s [https://www.facebook.com/pg/EPALE.SI/videos/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/EPALE.SI/videos/?ref=page_internal).
- Erasmus+: the EU's biggest success story* (b. l.). Pridobljeno s [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/anniversary/30th-anniversary-and-you\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/anniversary/30th-anniversary-and-you_en).

- Klemenčič, E. (v pripravi). *Vmesno nacionalno poročilo o implementaciji in učinkih programa Erasmus+*. Ljubljana: CMEPIUS.
- Krek, J. in Metljak, M. (ur.). (2011). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 2011*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Mednarodno sodelovanje v številkah (2007–2017)*. 2017. Pridobljeno s <http://statistike.cmepius.si/>.
- Od Rima preko Maastrichta do Kopenhagna in naprej: Poklicno in strokovno izobraževanje in usposabljanje v Evropi* (b. 1). Pridobljeno s <http://www2.cmepius.si/files/cmepius/userfiles/publikacije/rim-kobenh.pdf>.
- Rasmussen, P. (2014). Adult Learning Policy in the European Commission. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult Education Policy and the European Union. Theoretical and Methodological Perspectives* (str. 17–34). Rotterdam: Sense Publishers.
- Zgodovina Evropske unije*. (2017). Pridobljeno s [https://europa.eu/european-union/about-eu/history\\_sl](https://europa.eu/european-union/about-eu/history_sl).



*Urška Štremfel*

## KAKO POIMENOVATI SODOBNE STRUKTURE IN PROCESSE OBLIKOVANJA TER IZVAJANJA IZOBRAŽEVALNIH POLITIK IN PRAKS?

### Razmislek o slovenjenju termina »governance«

Z odpiranjem v evropsko in širše mednarodno okolje je v slovenski izobraževalni prostor vstopila tudi množica nove terminologije. Medtem ko je bilo izrazoslovju, ki se nanaša na vsebino izobraževanja (npr. kompetence), v slovenski pedagoško-andragoški znanosti namenjene relativno veliko pozornosti (npr. Javrh, 2008; Kohont, 2011), je slovenjenje izrazoslovja, ki pojasnjuje (nov) način oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik, ostalo relativno prezrto. V dokumentih mednarodnih institucij in organizacij (Evropska komisija, OECD, UNESCO, IMF, Svetovna banka) ter akademski literaturi so nove strukture in procesi oblikovanja izobraževalnih politik najpogosteje opredeljeni s terminom *education governance*, ki ga obravnavamo in o njegovem slovenjenju razmišljamo v tem prispevku.

Termin *governance* je v različnih družboslovnih razpravah po vsem svetu (politologija, pravo, javna uprava, ekonomija, sociologija itd.) v zadnjih nekaj desetletjih zavzel osrednje mesto, vendar se še danes uporablja za poimenovanje zelo heterogenih in ponekod medsebojno povsem nezdržljivih pojmov, z različnimi pomeni in implikacijami ter brez natančne definicije, o kateri bi se lahko zedinili. Da bi zagotovili njegovo zadostno pomenko natančnost, je zato tudi rabo slovenskega termina smiselno omejiti na njegovo konceptualizacijo v določeni vedi (Bačlija, Červ in Turnšek Hančič, 2013). Že ustaljenih prevodov z drugih področij (npr. vladanje, upravljanje, vladovanje) torej na področju izobraževanja ne moremo uporabiti brez tehtnega premišljevanja in argumentiranega utemeljevanja. V prispevku se tako omejujemo na razmislek o rabi pojma *governance* na področju pedagoško-andragoške in politoloških znanosti, katerih presek je bil v mednarodnem prostoru (npr. Jakobi, Martens in Wolf, 2010; Kotthoff in Klerides, 2015) že prepoznan kot pomemben pri pojasnjevanju oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik v nacionalnem in mednarodnem kontekstu. Kratek vpogled v razumevanje termina *governance* razdeljujemo v dve kategoriji: normativno, kot ga opisujejo javnopolitični dokumenti, ter analitično, kot ga v razpravah opredeljuje akademska skupnost.

V dokumentih mednarodnih institucij (resolucijah, sporočilih itd.) je termin *governance* najpogosteje uporabljen v okviru priporočil za vzpostavitev ustreznih institucionalnih struktur in procesov, ki naj bi omogočali uresničevanje predhodno opredeljenih konkretnih ciljev izobraževanja.<sup>1</sup> Termin *governance* pa je obravnavan tudi v posebnih konceptualnih dokumentih, v katerih je skoraj praviloma predstavljen s pozitivno konotacijo (npr. *good governance* (Evropska komisija, 2001),<sup>2</sup> *effective education governance* in *smarter education governance* (OECD, 2016a; 2016b), posebno pozornost in svojstveno interpretacijo pa mu namenjajo tudi druge organizacije (npr. IMF, 2017; UNESCO, 2017). Termin *governance* je tako normativno opredeljen ne le kot sredstvo, ki naj bi pripomoglo k uresničevanju predhodno opredeljenih in natančno določenih strateških ciljev, temveč tudi kot vrednotna kategorija.

Če obravnavamo termin *governance* kot analitično kategorijo, vidimo, da je bil v vzgojo in izobraževanje vpeljan kot preučevanje sprememb v urejanju izobraževalnih sistemov (Altrichter, 2010), pri čemer pa njegov cilj ni promocija določenega modela, temveč njegovo kritično premišljanje. Pri tem *governance* pomeni strukturo, ki se nanaša na konstelacijo institucij in akterjev, ter proces, ki se nanaša na obliko družbene koordinacije, na podlagi katere so akterji vključeni v postavljanje pravil in njihovo izvajanje ter s tem doseganje kolektivnih ciljev (npr. Pierre in Peters, 2000). A izraz *governance* ne označuje le spremembe v konstelaciji akterjev, temveč tudi spremembo v javnopolitičnih instrumentih, s katerimi se vodi oz. upravlja družba (Jordan, Wurzel in Zito, 2005). Ob tem ne gre več za zavezujoče predpise in sankcije, temveč za postavljanje prioritete, (samo)usmerjanje ter avtonomijo in hkrati odgovornost akterjev za njihovo doseganje.

Kompleksnost rabe termina dodatno povečuje obstoj treh strukturnih dimenzij *governance*, ki tvorijo medsebojno odvisno celoto: mednarodne, sistemske in institucionalne (Zgaga, 2006a). Razširitev razprav o (*education*) *governance* namreč lahko pripišemo predvsem procesom globalizacije in evropeizacije. Ker na mednarodni ravni ni oblasti in akterjev, katerih delovanje bi lahko opredelili s pojmi, ustaljenimi v nacionalnih okvirih, se je za oblikovanje in izvajanje izobraževalnih politik na mednarodni ravni vzpostavilo poimenovanje *global (education) governance* (Meyer in Benavot, 2013) in *European (education) governance* (Evropska komisija, 2001). Ker gre pri tem za (so)delovanje akterjev na nadnacionalni, nacionalni, regionalni, lokalni in individualni ravni, se je (predvsem v EU) uveljavil tudi izraz *multi-level governance* (Wilkozewski in Sundby, 2016). Po več kriterijih inovativen način sodelovanja akterjev v EU na področju izobraževanja pa je glede na svoj odmik od tradicionalne metode skupnosti poimenovan tudi z izrazom *new modes of governance* (Eberlein in Kerwer, 2002).

Pod vplivom globalizacijskih in drugih procesov so bile v zadnjih desetletjih izpeljane reforme javnega sektorja ter bila spremenjena razmerja med državo in civilno družbo pri

1 Npr. v Resoluciji Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih (Svet, 2011, str. 2) je navedeno: »Tako kot druga področja bi morali tudi izobraževanje odraslih usmeriti v politiko, temelječo na učnih izidih, [...] ter vzpostaviti večstranski model upravljanja (*governance*), ki je pri tem potreben.«

2 V dokumentu Evropske komisije (2001) so kot načela dobrega vladanja opredeljene odprtost, participacija, odgovornost, učinkovitost in skladnost.

oblikovanju in izvajanju izobraževalnih politik tudi na nacionalni ravni. Tradicionalne pristope oblikovanja in izvajanja politik od zgoraj navzdol, v katerih kolektivno zavezujoče rešitve sprejema vlada oz. parlament, njihovo izvajanje pa je zaupano uradnikom v javni upravi, so zamenjali decentralizirani pristopi, v katerih vlada ob uporabi vrste oblik partnerstva sodeluje z regionalnimi in lokalnimi akterji, socialnimi partnerji ter civilno družbo. V tem okviru govorimo o premiku od vladanja, v katerem ima osrednjo vlogo vlada (*government*), k bolj participativnemu načinu oblikovanja in izvajanja izobraževalnih politik (*governance*).

Nove strukture in procesi na področju izobraževanja pa se ne zrcalijo le na ravni izobraževalnih politik, temveč tudi na ravni izobraževalnih praks. V upravljanje šol se je namreč v zadnjih desetletjih vključila množica notranjih in zunanjih akterjev (učitelji, učenci, starši, lokalna skupnost), pri čemer so navedeni procesi poimenovani *school governance*.

Če zdaj razpravo od kratkega orisa raznolike rabe termina *governance* v normativnih aktih in akademskih razpravah premaknemo k vprašanju njegovega slovenjenja, ugotovimo, da je termin tudi na področju izobraževanja uporabljan za poimenovanje raznolikih struktur in procesov, ki pa jih vedno določa levi prilastek (*good/effective/smart governance, multi-level/school governance*). Zgaga (2006b) meni, da odprtost definicije na mednarodni ravni pomeni problem pri prevajanju termina v nacionalnih kontekstih. Prepričan je, da termin *governance* absolutno ni nevtralna tehnična zadeva, temveč temelji na vrstah institucij in/ali sistemov, to je na konceptualnem in kulturnem ozadju.

Na podlagi pregleda temeljnih nacionalnih javnopolitičnih dokumentov in akademskih razprav na področju izobraževanja lahko ugotovimo, da slovenjenju termina doslej ni bila namenjena večja pozornost, v politoloških znanostih pa se še ni izoblikovala in ustalila ena sama poimenovalna rešitev, saj zasledimo prevode vladavina, vladanje, upravljanje in vladovanje. Pri tem gre pri vladovanju za relativno novo poimenovanje,<sup>3</sup> rabo prevodov vladanje in upravljanje pa avtorji (npr. Boh, 2005; Lajh, 2006) prevladujoče utemeljujejo s prisotnostjo/odsotnostjo vladnih akterjev pri oblikovanju in izvajanju javnih politik. Na neustaljenost prevodov termina kažejo tudi podatki Evrokorporusa (Vlada Republike Slovenije, 2017). V razdelku »Uprava EU« lahko najdemo zelo raznolike prevode: odgovorna politika svetovnega reda (*good global governance*), nova oblika upravljanja (*new form of governance*), odgovorno vodenje/dobro upravljanje (*good governance*), v tako poimenovanem razdelku »Šolstvo« pa prevoda ni zaslediti.

Ob raznolikosti obstoječih prevodov termina *governance* se je zato primerno vprašati, zakaj je na področju izobraževanja smiselno uporabiti prevod vladavina, vladanje in/ali upravljanje ter ali je morda smiselno razmišljati tudi o novih, še neuveljavljenih prevodih.

Prevod upravljanje kot proces, ki predpostavlja prevladujočo ali celo izključno vlogo nevladnih akterjev v javnopolitičnem procesu in ne zahteva nujno vladnih akterjev, lahko

<sup>3</sup> Bačlija idr. (2013) kot potencialno primerno poimenovalno rešitev predlagajo izraz vladovanje, pri čemer kot ključni argument za terminologizacijo navajajo dosedanjo pomensko neobremenjenost izraza, a obenem opozarjajo tudi na njegove poimenovalne pomanjkljivosti.

označimo kot preširok in neustrezen za poimenovanje procesov na mednarodni in nacionalni ravni, saj je izobraževanje javnopolitično področje, za katerega je tradicionalno značilna prevladujoča vloga države (Hudson, 2007, str. 268). Wilkoszewski in Sundby (2016) pojasnjujeta, da v novi obliki vladavine ministrstva, pristojna za izobraževanje, ostajajo ključni akterji tako v razmerju do ravni EU kot v razmerju do preostalih (regionalne, lokalne, šolske) ravni in individualnih akterjev (učiteljev, staršev, učencev). Jordan in drugi (2005) pa menijo, da novi javnopolitični instrumenti, ki so značilni za vladavino, v veliko primerih zahtevajo udeležbo države, tako kot so bili pri tradicionalni vladi pogosto vključeni nedržavni akterji. Iz navedenega je mogoče sklepati, da je na področju izobraževanja bolj smiselno kot prevod upravljanje uporabiti prevoda vladavina (struktura) in vladanje (proces). Vladavino oz. vladanje razumemo kot strukturo oz. vse tiste dejavnosti družbenih, političnih in upravnih akterjev, ki vodijo, usmerjajo<sup>4</sup> ali nadzirajo družbo; vladavina oz. vladanje torej ni omejena zgolj na dejavnosti države oz. vlade (Kooiman, 2003, str. 3), predvideva pa participacijo *sine qua non* vladnih igralcev.<sup>5</sup> Navedeni argumenti tako lahko prevod vladavina podpirajo le, kadar gre za termin *governance* na mednarodni in sistemski ravni, ne pa tudi za *governance* na ravni institucij/šol. Zdi se, da je na tem področju primernejši izraz za poimenovanje procesov upravljanje, medtem ko je pri strukturi smiselno razmišljati o izrazih vodstvo in uprava šol. Ker pa navedeno ni v dometu politoloških znanosti, je priporočljivo, da se razprave pri tem argumentirano dopolnijo z izsledki drugih ved (npr. teorije organizacij).

Koncept *governance* ni uniformen, končan, neproblematičen in nesporen. Daleč od tega. Povezan je s številnimi vprašanji, problemi in dilemami. Zato je dobrodošlo, da je svoj prostor našel tudi v tej številki Andragoških spoznanj. V prispevku smo poskušali prikazati raznoliko rabo termina v mednarodnem okolju ter manko njegovega ustreznega umeščanja v slovenskem okolju. Pri tem je treba upoštevati, da termin *governance* sam po sebi ne pove ničesar – moramo ga definirati s pridevnikom, kot smo prikazali, pri tem pa razločevati ne le med njegovo mednarodno, sistemsko ali institucionalno, temveč tudi normativno in analitično dimenzijo. Vse to pa so le izhodišča, ki nakazujejo na potrebo po pozornosti in široki razpravi med vsemi relevantnimi akterji o tej temi v prihodnje.

## LITERATURA

- Altrichter, H. (2010). Theory and Evidence on Governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. *European Educational Research Journal*, 9(2), 147–158.
- Bačlija, I., Červ, G. in Turnšek Hančič, M. (2013). »Governance«: vladanje, upravljanje, vladavina ali vladovanje?. *Družboslovne razprave*, 29(73), 99–119.

<sup>4</sup> Beseda vladavina izhaja iz grškega glagola κυβερνάω [*kubernáo*], ki pomeni usmerjati.

<sup>5</sup> Pri tem dodajamo, da sta lahko ob navedeni argumentaciji izraza vladavina kot struktura in vladanje kot proces uporabljena ne le z vidika obremenjenosti s prevladujočo/izključno vlogo vlade (npr. Zgaga, 2006a), temveč tudi v obratni smeri – kot vrednotna opredelitev v primerih, ko se želi poudariti prevladujoča vloga države na področju (npr. javno šolstvo).

- Boh, T. (2005). *Evropeizacija in izvajanje skupnih evropskih okoljskih politik v Sloveniji* (Doktorska disertacija). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Eberlein, B. in Kerwer, D. (2002). Theorising the New Modes of European Union Governance. *European Integration online Papers*, 6(5), 1–16.
- Evropska komisija (2001). *Good Governance. A White Paper*. Pridobljeno s [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf).
- Hudson, C. (2007). Governing the Governance of Education: the state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6(3), 266–282.
- IMF (2017). *The IMF and Good Governance*. Pridobljeno s <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/The-IMF-and-Good-Governance>.
- Jakobi, A. P., Martens, K. in Wolf, K. D. (2010). *Education in Political Science. Discovering a neglected field*. London: Routledge.
- Javrh, P. (ur.) (2008). *Vseživljenjsko učenje in strokovno izrazje*. Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Jordan, A., Wurzel, R. in Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, 53(3), 477–496.
- Kohont, A. (ur.) (2011). *Terminološki slovarček karijerne orientacije*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Kotthoff, H. in Klerides, E. (2015). Researching Governance in Education: Synergies and Future Research Agendas. V H. Kotthoff in E. Klerides (ur.), *Governing Educational Spaces. Knowledge, Teaching and Learning in Transition* (str. 1–11). Rotterdam: SensePublishers.
- Lajh, D. (2006). *Evropeizacija in regionalizacija: spremenbe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Meyer, H. in Benavot, A. (ur.) (2013). *PISA, Power, and Policy: The Emergence of Global Educational Governance*. Oxford: Symposium Books.
- OECD (2016a). *Governing Education in A Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016b). *Education Governance in Action. Lessons from case studies*. Paris: OECD Publishing.
- Pierre, J. in Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Svet EU (2011). Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih. Pridobljeno s [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220(01)&from=EN).
- UNESCO (2017). Education. Analytical tool: Governance. Pridobljeno s <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/quality-framework/supporting-mechanisms/governance/>.
- Vlada Republike Slovenije (2017). Evrokorporus. Pridobljeno s <http://www.evroterm.gov.si/evrokorporus/>.
- Wilkoszewski, H. in Sundby, E. (2016). From Hard to Soft Governance in Multi-level Education Systems. *European Journal of Education: Research, Development and Policy*, 51(4), 447–462.
- Zgaga, P. (2006a). Visokošolske politike: vladati ali upravljati?. V N. Toš (ur.). *Pogledi na reforme: družboslovne refleksije na predlog reform: Slovenija 2005–2006* (str. 219–234). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zgaga, P. (2006b). Reconsidering higher education governance. V J. Kohler in J. Huber (ur.), *Higher education governance. Between democratic culture, academic aspirations and market forces* (str. 35–50). Strasbourg: Council of Europe Publishing.



*Zoran Jelenc*

## **BOGATA IN ZGLEDNA PRAKSA, A ŽAL SISTEMSKA ZAPOSTAVLJENOST**

### **Ob Andragoškem kolokvijju in strokovnem posvetu v Ajdovščini**

Andragoški center Slovenije (ACS) je 3. in 4. oktobra 2017 v sodelovanju z Ljudsko univerzo Ajdovščina – tokrat prvič zunaj Ljubljane – pripravil 21. andragoški kolokvijj. Umestil ga je v dvodnevni posvet, ki ga je vodila mag. Zvonka Pangerc Pahernik, vodja promocijskega in informacijskega središča ACS. Kolokvijja v ožjem smislu se je udeležilo 78 ljudi.

Kolokvij je ponudil bogato vsebino, s katero je omogočil razmislek o neformalnem izobraževanju odraslih kot strategiji prilagajanja spremembam v družbi in naravi. Izhodiščna podlaga razpravam je bila ugotovitev, da se Slovenija sooča tako s spremembami v družbi kot v naravi; »potencial dobrih praks neformalnega izobraževanja s tega vidika ni izkoriščen in predstavlja izziv prihodnosti«, je v svojih izhodiščih zapisala dr. Nevenka Bogataj, nosilka tega področja na ACS. Tako doma kot v Evropi stopa v ospredje razvojnih trendov pestrost družbenih skupin in spreminjanje naravnega okolja, a ne gre le za spremembe podnebja in migracije, temveč tudi za številne druge spremembe pri posameznikih in v družbi, je v svojem prispevku razmišljala Nevenka Bogataj. Primerjalne prednosti ima pri tem neformalno izobraževanje, ki ne poteka le v institucijah, temveč po vsem prostoru in tudi v obliki samoorganizacije. Pomembno vlogo ima pri tem lokalno okolje, kjer nastajajo organizirane oblike skupnosti. Avtorica opozarja, da neformalno izobraževanje v Sloveniji še ni del strategije odzivanja na spremembe.

Širok okvir za razmišljanje o tej tematiki je ponudila dr. Darja Piciga z ministrstva za okolje in prostor v prispevku z naslovom Izzivi neformalnega izobraževanja za trajnostno prilagajanje na spremembe; v njem je predstavila problematiko okolja v Evropi in globalne megatrende. Opozorila je na *varstvo, ohranjanje in izboljševanje naravnega kapitala, učinkovito rabo virov in nizkoogljično gospodarstvo ter varovanje pred okoljskimi tveganimi za zdravje*. Menila je, da moramo te pojave, ki so kompleksni izzivi današnjega sveta, reševati z integralnim (celostnim in povezovalnim) pristopom. V ta namen je Evropska unija pripravila razvojni model in ekosistemski okvir, imenovan Agenda 2030. Sprejeti so

tudi dokumenti, ki podpirajo Agendo 2030 na področju izobraževanja. Poglavitni delež v teh programih ima seveda neformalno izobraževanje odraslih.

Sledil je prispevek mag. Andreja Sotoška, direktorja ACS, z naslovom Potenciali izobraževanja odraslih za prilagajanje na družbene spremembe. Opozoril je na že znano nezadovoljivo stanje, ko gre za temeljne spretnosti odraslih po rezultatih raziskave PIAAC (četrtnina odraslih na osnovni ravni spretnosti ali pod njo), in tudi na skrb zbujajoče strmo upadanje udeležbe odraslih v izobraževanju po podatkih Eurostata (vključenost odraslih, starih od 25 do 64 let, v letu 2010 16,9 % in v letu 2016 11,6 %). Potrebo po sistemskih in razvojnih premikih ter obete za to nakazujejo projekti Strategija spretnosti v Sloveniji, Akcijski načrt izpeljave Strategije spretnosti, Strategija dolgožive družbe, Strategija bralne pismenosti in Strategija pametne specializacije z ukrepi. Pri tem, še posebej pri razvijanju neformalnega izobraževanja, ima pomembno vlogo ACS.

Potrebo po tem, da se v literaturi zgodi premik od osredinjenosti na človeka (antropocentrizem) k biocentrizmu – z razširitvijo pozornosti na celotno biosfero in skrbjo za njeno dobro, je obravnaval prispevek dr. Tanje Badalič z Ljudske univerze Ajdovščina. Ekološka in etična funkcija literature lahko pomagata vnovič vzpostaviti našo zvezo z naravo in zemljo, je poudarila; književnost ne more pojasnjevati vzrokov ekološke krize, lahko pa je kritična do človekovih negativnih posegov v okolje, saj sta znanje in vedenje bistvena dejavnika, ki omogočata premik od antropocentrizma k bolj celostnemu ekološkemu pristopu. Možnosti, ki jih ima pri tem izobraževanje odraslih, vidi zlasti v bralnih študijskih krožkih.

Razmišljanje je nadaljevala in dopolnila dr. Nevenka Bogataj z ACS, sicer tudi nosilka izbrane teme kolokvija, s prispevkom Kako se z neformalnim izobraževanjem prilagajamo na spremembe narave. Opozorila je na čedalje pogostejše ugotovitve o spreminjanju naravnih razmer, v katerih živimo (geofizične, meteorološke, hidrološke, klimatske in druge danosti). Države in občine so lahko pri njihovem obravnavanju uspešne, a globalno v povprečju manj kot majhne skupnosti, »kjer deluje tradicija [...] izbrušena skozi stoletja«. Vse to je primerno za obravnavo v neformalnem izobraževanju, s katerim se lahko prožno in aktivno odzivamo na spremembe. Hrbtenica neformalnega izobraževanja pa so študijski krožki, ki jih izvajajo na ljudskih univerzah, v knjižnicah, razvojnih agencijah in drugih ustanovah. Skupaj je v navedenih organizacijah na goriškem območju v obdobju od 2007 do 2017 delovalo 389 študijskih krožkov (od prek 2.500 delujočih v Sloveniji). Ugotovitve o učinkih učenja v študijskih krožkih dokazujejo njihovo uspešnost. V sklepnih mislih je avtorica poudarila, da so študijski krožki primer dobre prakse, s katerimi se uspešno obvladujejo spremembe, saj kontinuirano vodijo do pridobivanja znanja o obvladovanju naravnih pojavov.

Gostje iz Irske so v prispevku Skupnostno učenje kot način odzivanja na spremembe prikazali izobraževanje v lokalni skupnosti v mestu Limerick City na Irskem. Šlo je za izobraževanje mestnega prebivalstva z nizko formalno izobrazbo in visoko stopnjo brezposelnosti. Prikazali so, kako so v mestu organizirali izobraževanje omenjenih prebivalcev prek skupnostnih izobraževalnih centrov. To neformalno izobraževanje, ki je bilo



naravnano na pridobivanje temeljne pismenosti, je imelo pomembno socialno vrednost, omogočalo je napredovanje in pridobivanje izobraževalnih izkušenj, razvijanje kakovosti življenja, spodbujalo je prostovoljsko delovanje in medgeneracijsko sodelovanje ter vseživljenjsko učenje.

Zadnji prispevek na kolokviju je bila predstavitev z naslovom Projekt Življenjske spretnosti odraslih v Evropi mag. Estere Možina, raziskovalke z ACS. Gre za evropski projekt (naziv v angleščini: Life Skills for Europe – LSE), ki se izvaja v letih 2017–2018, v njem pa sodeluje pet organizacij: ena evropska, tri nacionalne in ena lokalna. Rezultati raziskave PIAAC so pokazali, da imajo milijoni državljanov Evropske unije pomanjkljive spretnosti za življenje in delo. Cilji projekta so: proučitev izobraževalnih pristopov za razvoj LSE (celovitejši pristopi k razvoju zmožnosti); razvoj prenosljivih modelov in modulov za razvoj LSE; vzpostavitev dobrih praks in orodij ter priporočil za razvoj LSE pri izbranih ranljivih skupinah odraslih; priprava orodij za načrtovalce politik od lokalne, regionalne do ravni EU. Gre za razvijanje življenjskih spretnosti, ki jih omenjene skupine odraslih potrebujejo, da *zboljšajo osebno učinkovitost, da se soočajo z izzivi, rešujejo probleme, se vključujejo v izobraževanje in učenje, se vključujejo v skupnost terboljšujejo svoje mentalno zdravje in blagostanje*. Izvajalci projekta pričakujejo, da bodo pripravili poročilo s pregledom in opredelitvijo koncepta LSE; izdelali terminološki slovar življenjskih spretnosti; ustvarili spletni zbirki odličnih praks s področja razvoja življenjskih spretnosti iz vse Evrope ter inovativnih orodij za razvijanje življenjskih spretnosti, ki se uporabljajo v Evropi; izdelali prenosljive module za pripravo izobraževalnih programov ter orodje za ozaveščanje in pripravo strategij za razvoj življenjskih spretnosti in da bodo ob koncu projekta, leta 2018, organizirali mednarodni konferenci za promocijo in strokovno predstavitev projektних rezultatov.

Kolokvij je bil del posveta za izobraževalce odraslih. V prvem sklopu posveta pod naslovom Izzivi neformalnega izobraževanja v Zgornji Vipavski dolini so predstavniki Ljudske univerze Ajdovščina v uvodnem delu v dveh prispevkih – Neformalna usposabljanja in nacionalne poklicne kvalifikacije (NPK) in Študijski krožki – prikazali svoje primere dobre prakse, sledili pa sta predstavitvi dveh primerov urejanja vrtov v izobraževalne namene. Prvi z naslovom Od občinske njive do urbanega vrta je nastal kot projekt Projektnega učenja za mlajše odrasle (PUM-O) v Ajdovščini; Ljudski univerzi Ajdovščina je občina dodelila parcelo, na kateri so v okviru PUM-O uredili vrt. Na njem gojijo različne rastline, tudi zdravilna zelišča, izkušnje iz te dejavnosti pa posredujejo okoliškemu prebivalstvu, med njimi kmetijcem, oskrbovancem doma za starejše in drugim, izdelujejo pa tudi zeliščno sol za prodajo. Drugi primer z naslovom Urbani vrt v Mariboru je predstavila dr. Marta Gregorčič s Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. V Mariboru so svoj vrt poimenovali skupnostni urbani vrt, pa tudi urbane brazde in urbano vrtnarstvo. Projekt je podoben tistemu v Ajdovščini, le da se je pri njem razvilo tudi sodelovanje s šolami, vrtci in drugimi organizacijami, organizirajo tudi predstavitve in delavnice za vrtičkarje, v njegovem okviru pa so nastali dve društvi, Urbani eko vrt in Varuhi semen, ter Semenska knjižnica.

V drugem programskem sklopu pod naslovom Z ustreznimi spretnostmi do boljšega življenja so referenti predstavili dejavnosti iz projekta Uresničevanje prenovljenega Evropskega programa za učenje odraslih (EPUO) v Sloveniji. Projekt je namenjen popularizaciji sporočil tega programa ter izobraževalne politike doma in v EU, predvsem pa ozaveščanju slovenske javnosti o pomenu in vseprisotnosti izobraževanja odraslih in vseživljenjskega učenja ter o priložnostih, ki so na voljo odraslemu prebivalstvu. Projektne dejavnosti se navezujejo na druga sorodna prizadevanja, na prireditve Teden vseživljenjskega učenja ter promocijsko kampanjo Zgledi vlečejo. Na posvetu je bilo predstavljenih več strokovnih dogodkov EPUO, izpeljanih v letih 2016 in 2017.

Organizatorjema za izbiro vsebin in zelo dobro izpeljavo dogodkov v obeh dnevih čestitam. Med dvodnevno prireditvijo sem ugotovil, da sem najstarejši med udeleženci. A to je bila tudi moja prednost; sem živa priča zadnjih 30 do 40 let razvoja izobraževanja odraslih v Sloveniji. Ker se je vsebina kolokvija ves čas dotikala tega razvoja, največkrat tudi ali predvsem s kritičnimi ugotovitvami o njem, se mi je zdelo potrebno, da bi v razpravi opozoril na njegove pozitivne dosežke (žal mi zaradi pomanjkanja časa na posvetu to ni bilo omogočeno).

Ob predstavitvah neformalnega izobraževanja odraslih sem se spominjal, kako smo se teh vprašanj lotevali pred tremi ali štirimi desetletji. Mikalo me je, da bi to povedal udeležencem srečanja, a lahko to storim šele zdaj. Konec sedemdesetih let sem se prvič srečal s pojmom »neformalno izobraževanje odraslih«. Ko sem pojem uporabil v pogovoru s tedanjo ministrico Majdo Poljanšek, me je začudeno vprašala, kaj da je to. Nič presenetljivega, saj so ta pojem poznali le redki Slovenci. Drug tak nov pojem je bilo »svetovalno delo v izobraževanju odraslih« (andragoško svetovalno delo). Nihče ga ni poznal, meni pa so poprejšnje poklicne izkušnje ponudile zanimivo temo, o kateri sem kasneje tudi pisal. No, na zdajšnjem posvetu v Ajdovščini pa je bil govor o razvitem omrežju središč za informiranje in svetovanje pri izobraževanju odraslih v Sloveniji (znano s kratico ISIO), ki ga zdaj jemljejo kot zgled iz Slovenije tudi v drugih državah. Na podoben razvoj lahko pokažem tudi pri dejavnostih, kot so študijski krožki (danes njihovo omrežje v Sloveniji presega zgled iz Švedske, od koder smo jih prinesli), projektno učenje za mlade odrasle (prinesli smo ga iz Danske, a smo dejavnost uspešno prilagodili našim razmeram in možnostim), središče za samostojno učenje (po zgledu iz Velike Britanije), borza znanja (po zgledu iz ZDA, kjer že zdavnaj ne deluje več, pri nas pa imamo razvito omrežje teh središč), usposabljanje za življenjsko uspešnost (po zgledu iz Velike Britanije) in tudi prireditve Teden vseživljenjskega učenja (prav tako po zgledu iz Velike Britanije, ki pa je pri nas presežen s Parado učenja in Dnevi učečih se skupnosti). Vsekakor izjemen razvoj, katerega začetkov se skorajda ne spominjamo več.

Hotel sem poudariti, da se je v Sloveniji v nekaj desetletjih praksa izobraževanja odraslih zelo uspešno razvila, še posebno praksa neformalnega izobraževanja in učenja. Strinjam pa se s kritičnimi opozorili (v prispevku dr. Petre Javrh), da se je zdaj treba čim bolj posvetiti poglobljanju spoznanj in teoretičnemu obravnavanju izobraževanja odraslih.

Ob zgoraj skiciranem prikazu uspešnega razvoja v praksi pa seveda ostajam pri kritični oceni, da smo pri sistemskem urejanju izobraževanja odraslih še vedno na ravni, na kateri smo bili pred tremi ali štirimi desetletji. Tu lahko pričakujemo napredek šele, ko bomo zares sprejeli in udejanjili strategijo vseživljenjskosti učenja, ki so jo na ministrstvu za izobraževanje potrdili že pred desetimi leti (2007), a je ostala mrtva črka na papirju. Udejanjenje strategije vseživljenjskosti učenja je namreč pogoj za sistemsko ureditev in obravnavo izobraževanja odraslih, ker ga le tako lahko zajamemo kot koherentno celoto in sistem. Takšno strategijo pa mora sprejeti vlada in ne eno samo ministrstvo, saj je učenje dejavnost, s katero se morajo ukvarjati v vseh vladnih resorjih (učenje je aktualno na vseh področjih) in ne le v »šolskem«, če uporabim to že nekoliko zastarelo poimenovanje, ki ga še zmeraj uporabljajo tako politiki kot mediji.

Bralcu, ki bi se želel z dogajanjem v Ajdovščini podrobneje seznaniti, so na voljo video-posnetki vseh programskih sklopov (na <http://pro.acs.si/ak2017/video>) in fotografije (na <http://pro.acs.si/ak2017/fotografije>) ter tudi vsa gradiva za prispevke na posvetu in kolo-kviju (na <http://pro.acs.si/ak2017/vsebine>).



*Marcella Milana in Tom Nesbit (ur.)*

## **GLOBAL PERSPECTIVES ON ADULT EDUCATION AND LEARNING POLICY**

*Hampshire, Palgrave Macmillan, 2015*

Monografija, ki predstavlja globalne perspektive javnih politik izobraževanja odraslih, je izšla v zbirki Palgrave Studies in Global Citizenship Education and Democracy. Obsega 254 strani in vključuje 17 poglavij, ki jih je napisalo 19 avtorjev in avtoric. V predgovoru in uvodnem poglavju se bralci in bralke lahko seznanijo z zgodovinskim ozadjem ter zakonodajnimi in političnimi konteksti izobraževanja odraslih v svetu. Izobraževanje odraslih ima dolgoletno tradicijo in je skozi zadnja stoletja opravljalo dejavno vlogo v procesu oblikovanja družbenega, ekonomskega, političnega in kulturnega življenja. Koncepti in paradigme izobraževanja odraslih ter prek tega tudi značilnosti in vloga javne politike izobraževanja odraslih pa so se skozi zgodovino spreminjali. Povečano zanimanje držav za področje se je začelo kazati v drugi polovici 20. stoletja, ko je postalo del političnih diskurzov in zakonodaje, vendar je bilo še vedno manj pomembno kot druga področja izobraževanja. Vlade so izobraževanje odraslih pogosto obravnavale kot del socialne ali razvojne politike in kot instrument za reševanje socialnih problemov. Danes naraščajoči pritiski globalizacije in ekonomske integracije spreminjajo vlogo države ter krepijo mednarodne in nadnacionalne vidike oblikovanja izobraževalnih politik. Zaradi globalnih ekonomskih, družbenih in političnih kriz ter številnih problemov na področju ekologije, miru, varnosti, migracijskih in demografskih trendov itd., s katerimi se soočajo države po svetu, se vzpostavlja medsebojna odvisnost med različnimi nacionalnimi sistemi. V tem procesu se krepí vloga nadnacionalnih teles in mednarodnih nevladnih organizacij, ki prek različnih analiz, deklaracij, memorandumov in priporočil oblikujejo globalno politiko izobraževanja odraslih. Posledice teh vplivov se kažejo kot vse bolj homogene nacionalne politike izobraževanja odraslih.

Po uvodu sledi deset poglavij z opisom javnih politik izobraževanja odraslih v desetih državah v petih globalnih regijah, kot jih opredeljuje UNESCO: Evropa (Škotska, Češka), Severna in Južna Amerika (ZDA, Brazilija, Mehika), podsaharska Afrika (Bocvana, Gana), arabska regija (Palestina) in Azija – Pacifik (Južna Koreja, Indija). Avtorji in avtorice teh poglavij se osredinjajo na vprašanja, kje, kdo in kako oblikuje politiko izobraževanja odraslih; kakšni vplivi in pritiski se pri tem pojavljajo; kako je politika izobraževanja odraslih implementirana oz. prevedena v prakso; kakšni so njeni učinki na prizoriščih učenja ter kako vpliva na andragoške delavce in delavke in kako na udeležence

in udeleženske izobraževanja odraslih. Iz predstavitve politik lahko razberemo zelo velike razlike med državami in deli sveta. Vsaka država ima svojo tradicijo, zakonodajno strukturo, kulturo in svoj tempo napredka. Na položaj izobraževanja odraslih v posamezni državi vplivajo tudi drugi dejavniki, npr. odnos vlade do področja izobraževanja odraslih, posebne spodbude izobraževanju odraslih, razmerje med izobraževalnim sistemom za mladino in izobraževanjem za odrasle, vpliv civilne družbe in nadnacionalnih organizacij. V vseh izbranih primerih država do določene mere prevzema tudi odgovornost za razvoj izobraževanja odraslih, največkrat gre za centralno oblikovanje politik izobraževanja odraslih, z izjemo Indije in Mehike, kjer so za to področje pooblašene regije in pokrajine. Večina držav politiko izobraževanja odraslih povezuje z drugimi politikami, ki skrbijo za trg dela, socialno varnost, zdravje, okolje itd., in tako je oblikovanje politike izobraževanja razpeto med različnimi ministrstvi in njihovimi oddelki, ki privzemajo različne interpretacije ter se osredinjajo na različne vidike, na ta način pa izvajajo nezdružljive politike. Pomanjkanje systemske koordinacije med ministrstvi ovira izmenjavo informacij in dobrih praks, prav tako je šibka vladna podpora načrtovanju izobraževanja odraslih – kar pa se vse kaže v popolnem političnem zastoju. Kljub mednarodnim spodbudam, da se vpeljejo izobraževalne politike »od zibelke do groba«, ostaja oblikovanje in izvajanje politike izobraževanja odraslih pogosto nepovezano in fragmentirano; kaže se bolj kot kompilacija ukrepov, ki se odzivajo na specifične probleme, kot pa ogrodje povezanih načel in programov. Predstavljene države imajo zelo raznolike pristope pri oblikovanju politike izobraževanja odraslih, prav tako imajo zelo različne poudarke glede ključnih političnih ciljev (ekonomska konkurenčnost, socialna kohezija itd.). Razlikujejo se tudi interpretacije nacionalnih politik izobraževanja in učenja odraslih, saj so odvisne od sociokulturnih in političnih okoliščin, znotraj katerih živijo in delajo avtorji in avtorice posameznih poglavij.

Predstavitvi javnih politik izobraževanja odraslih sledi pet poglavij o naraščajoči vlogi meddržavnih in nadnacionalnih (transnacionalnih) organizacijah, ki oblikujejo globalno politiko izobraževanja odraslih, to so Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), Svetovna banka, Evropska unija in Mednarodni svet za izobraževanje odraslih (ICAE). Tudi iz opisa politik izobraževanja odraslih v izbranih državah lahko razberemo velik vpliv teh organizacij na nacionalne izobraževalne politike. Večina naštetih organizacij zagovarja neoliberalna stališča, izjema je Mednarodni svet za izobraževanje odraslih, ki združuje različne organizacije civilne družbe in jih spodbuja pri uvajanju različnih pristopov v obrambi pravic odraslih do izobraževanja na ravni skupnosti.

Tom Nesbit v zaključnem poglavju povzema razprave predhodnih poglavij in ugotavlja, da imajo predstavljene države, kljub velikim razlikam v oblikovanju javnih politik izobraževanja odraslih, tudi nekaj skupnih značilnosti: spreminjanje definicij izobraževanja odraslih in zamenjevanje pojma z vseživljenjskim učenjem; širjenje tehničnega in poklicnega izobraževanja; nejasna delitev med splošnim in poklicnim izobraževanjem, spreminjanje družbene vloge izobraževanja; vse večja odvisnost od kvantitativnih meril in kazalcev delovanja, sodelovanje civilne družbe in naraščajoči vpliv nadnacionalnih organizacij.

Primerjalno analizo naštetih značilnosti interpretira z vidika pojmovanja izobraževanja odraslih, oblikovanja politik izobraževanja odraslih in kontekstov, znotraj katerih procesi oblikovanja politik potekajo. Posebej poudarja pomanjkanje konceptualne jasnosti glede izraza izobraževanje in učenje odraslih na eni strani ter izraza vseživljenjsko učenje na drugi strani, kar se kaže v večini nacionalnih in nadnacionalnih politik izobraževanja odraslih. Iz opisa javnih politik izobraževanja odraslih v izbranih državah in organizacijah lahko namreč razberemo, da je v zadnjem času izobraževanje odraslih združeno (in včasih tudi nadomeščeno) z bolj splošnim izrazom »vseživljenjsko učenje«. Ta dva izraza se pogosto štejeta za sinonima ali pojma, ki se delno prekrivata. A čeprav oba poudarjata pojmovanje, da se ljudje lahko učijo skozi celotno življenje in v različnih okoljih, sta še vedno različna. Vseživljenjsko učenje je na splošno osredinjeno na posameznika, ki naj bi imel sposobnosti in motivacijo, da prevzema odgovornost za svoje učenje. Pojem je nekontekstualen in ni povezan z organiziranimi strukturami izobraževalne ponudbe. Pri opredeljevanju izobraževalnih ciljev in dejavnosti je glavna odgovornost na posamezniku, hkrati pa je podcenjena vloga skupnosti. Takšna individualistična osredinjenost pojma je privlačna za neoliberalne vlade. Te namreč zagovarjajo izobraževanje, ki ohranja status quo v družbi in mu ne kljubuje. Nasprotno pa je izobraževanje odraslih bolj jasen in vključujoč izraz, ki je bil v svetu uporabljan skoraj stoletje. Izobraževanje odraslih ima korenine v družbenih reformah in poudarja zavezanost družb dolgoročnemu izobraževalnemu in družbenemu razvoju. Nesbit meni, da so politični dokumenti, ki brez težav združujejo ta dva izraza, problematični. Že s tem, ko prezrejo razlike med njima, podpirajo dominantne perspektive. Zlasti v sedanji neoliberalni klimi postaja izobraževanje odraslih še eno od sredstev za sprejemanje, ne pa problematiziranje statusa quo.

Nesbit strne razpravo v ključno ugotovitev, da politika izobraževanja odraslih ob koncu 20. stoletja za večino držav ni bila prioriteta in da v času globalizacijskih procesov negotovosti in nestabilnosti tudi ni pričakovati drugačnih pristopov. Vprašanja miru, pravičnosti in človekovih pravic so zaradi ekonomskih razlogov potisnjena v ozadje. V mnogih političnih dokumentih je kljub še vedno humanistični fasadi opazen premik od družbeno pravičnega modela k vse bolj utilitarnim, ekonomističnim in individualističnim poudarkom. Mednarodne politike se manj ukvarjajo s prizadevanji, kako bi lahko kaj storile, in se bolj ukvarjajo z dokumentiranjem, nadziranjem načrtovanja, implementacije in evalvacije tistega, kar trenutno obstaja. Ključna vloga izobraževanja odraslih pri reševanju številnih ekonomskih, ekoloških in družbenopolitičnih kriz na začetku 21. stoletja je v globalnem oblikovanju politik še vedno podcenjena. Kljub pesimističnim sklepom pa Nesbit opozarja na nekaj pozitivnih znamenj sprememb, ki lahko dajejo upanje: razvoj učečih se mest in regij, mednarodni tedni oz. festivali učenja odraslih, povečana uporaba informacijskih in komunikacijskih tehnologij v izobraževanju, vključevanje nevladnih organizacij in civilne družbe itd. Takšni primeri sicer ne pomenijo celostnih premikov v razvoju politik izobraževanja odraslih, postavljajo pa kažipote za prihodnost in kažejo možnosti, da izobraževanje odraslih lahko ustvarja prihodnost, ki si jo želimo, in ne tiste, ki nam je zapovedana.

Monografija je pomemben prispevek k dosedanjim razpravam o večplastnosti koncepta »izobraževanje in učenje odraslih« ter o oblikovanju in implementaciji politik, povezanih s tem konceptom, v svetu. Vsekakor je besedilo dobrodošlo izhodišče za kritičen premislek o stanju in trendih javnih politik v procesih evropeizacije in globalizacije izobraževanja odraslih, zato jo priporočamo tako oblikovalcem in izvajalcem javnih politik kot študentom, profesorjem, andragoškim delavcem in zainteresirani javnosti.

*Sonja Kump*



## NAVODILA AVTORJEM

Glej: <http://revije.ff.uni-lj.si/AndragoskaSpoznanja>

Revija Andragoška spoznanja je znanstvena revija za izobraževanje in učenje odraslih. Objavlja znanstvene in strokovne članke v slovenskem in angleškem jeziku. Vsi članki so recenzirani, recenzentski postopek je anonimen.

Revija je namenjena objavi izvirnih znanstvenih člankov (raziskave, razprave, analize), poročil, razmišljanj o strokovni terminologiji in knjižnih ocen predvsem s področja humanistike in družboslovja, ki obravnavajo različne vidike učenja in izobraževanja v odraslosti in starosti ter s tem povezane pojave. Zaželeni so tudi prispevki s področja drugih znanstvenih disciplin, perspektiv in tradicij, ki se povezujejo s področjem učenja in izobraževanja odraslih.

Poleg objave v tiskani obliki so članki dostopni tudi na spletni strani: <http://revije.ff.uni-lj.si/AndragoskaSpoznanja>.

Članke sprejemamo vse leto na naslov uredništva:  
as@ff.uni-lj.si.

Prispevkov ne vračamo, o zavrženih prispevkih pa avtorja obvestimo. Uredniški odbor si pridržuje pravico do sprememb naslova in drugih uredniških posegov.

### Obseg prispevkov

Znanstveni prispevki naj ne presegajo 6.000-7.000 besed, strokovni pa 3.000 besed. Prispevki v drugih rubrikah (poročila o dogodkih, zgodbe o učenju, napovedi novosti, recenzije knjig) naj ne presegajo 1.500 besed.

### Oblikovanje prispevkov

Za pisanje prispevkov avtor uporabi program Microsoft Word, slog Normal in tip pisave Times New Roman 12. Če prilagate slike, razpredelnice in tabele, jih v tekstu opremite s številko in naslovom; prosimo, da jih pošljete tudi ločeno, čeprav ste jih že vstavili v tekst. Opombe naj bodo oštevilčene in izpisane kot sprotne opombe.

Besedilo naj ima jasen naslov, napisan v slovenskem in angleškem jeziku. Temu sledi povzetek v obsegu 100 do 150 besed, v slovenskem in angleškem jeziku, s ključnimi besedami (4–5). Izvirne termine, če je to potrebno, avtor zapiše v oklepaju za slovenskim prevodom v poševni pisavi.

Na koncu prispevek opremite z imenom in priimkom, akademskim ali strokovnim nazivom ter z imenom ustanove, v kateri ste zaposleni (oboje v slovenskem in angleškem jeziku) ter z e-naslovom in telefonsko številko.

### Reference v besedilu

Reference naj bodo navedene skladno s slogom navajanja APA. Navodila so dostopna na spletni strani revije.

## INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS

See: <http://revije.ff.uni-lj.si/AndragoskaSpoznanja>

Andragogic Perspectives is a scientific journal that publishes scientific papers in the field of adult education and learning in both Slovene and English. All papers are anonymously peer-reviewed.

The journal publishes original scientific articles (research, discussions, analyses), reports, considerations on terminology and book reviews, especially in the fields of social sciences and humanities, which deal with various aspects concerning education and learning in adulthood and old age, as well as related phenomena. The journal also welcomes contributions from other scientific disciplines, perspectives and traditions related to adult education and learning.

The papers are available in printed format as well as on the journal's website: <http://revije.ff.uni-lj.si/AndragoskaSpoznanja>.

Articles may be submitted throughout the year via email to: as@ff.uni-lj.si.

We do not return received contributions. The authors will be notified of potential rejection. The editorial board reserves the right to change titles and perform other editorial procedures.

### Paper Length

Scientific papers should not exceed 6,000-7,000 words. Contributions in other segments (reports on events, stories about learning, introducing innovations, book reviews) should not exceed 1,500 words.

Authors should use Microsoft Word, using the 'Normal' style and size 12 Times New Roman font. When including images, tables and spreadsheets, these have to be marked in the text with a title and number. Additionally, we ask authors to also send these materials separately, despite their inclusion in the text. Any notes should be numbered and formatted as footnotes.

The text must be introduced by an intelligible title, followed by an abstract of 100 to 150 words, with four to five keywords in English.

Contribution must be accompanied by the following: author's first and last name, academic or professional title, the name of the affiliated institution, in addition to the author's e-mail address, and phone number.

### References

References should be formatted according to the APA style sheet. Instructions are accessible on the journal's website.



Univerza v Ljubljani  
FILOZOFSKA  
FAKULTETA