

**Dr. Sabina Jelenc Krašovec, dr. Sonja Kump**

## Sistemsko urejanje izobraževanja odraslih

**Povzetek:** Članek izhaja iz ocene stanja na področju sistemske urejenosti izobraževanja odraslih, ki temelji na obstoječih raziskavah in različnih političnih dokumentih. Avtorici primerjalno analizirata razvoj in spremembe, ki so se v izobraževanju odraslih zgodile v preteklih petnajstih letih. V nadaljevanju ocenjujeta položaj izobraževanja odraslih v Sloveniji z vidika predlaganih sistemskih ukrepov, še zlasti, kako se uresničujejo na šestih temeljnih področjih, in sicer: umestitev v celoten sistem vzgoje in izobraževanja, zakonodaja, upravljanje, financiranje, mreža izvajalcev in programov in infrastruktura. Prispevek skleneta z ugotovitvijo, da v preteklih letih niso nastale opazne spremembe v sistemski ureditvi področja izobraževanja odraslih; to še naprej ostaja marginalizirano področje v celotnem sistemu vzgoje in izobraževanja. Načrtovalcem in oblikovalcem politike izobraževanja odraslih v razmislek ponudita novejša priporočila tujih strokovnjakov s področja izobraževanja odraslih in Komisije Evropske unije.

**Ključne besede:** politika izobraževanja odraslih, zakonodaja, financiranje, upravljanje, infrastruktura.

UDK: 374.7

Izvirni znanstveni prispevek

*Dr. Sabina Jelenc Krašovec, docentka, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za pedagogiko in andragogiko, Slovenija*

*Dr. Sonja Kump, izredna profesorica, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za pedagogiko in andragogiko, Slovenija*

*e-naslov: sonja.kump@guest.arnes.si*

## Uvod

V prispevku analiziramo rezultate prizadevanj po sistemskem urejanju izobraževanja odraslih, ki so potekali v zadnjem desetletju in pol, pri čemer izhajamo iz več virov. V ključnih točkah analiziramo politične dokumente, prikazujemo zgoščeno analizo poglobljenega pregleda dostopnih podatkov, izhajamo pa tudi iz ugotovitev o sistemskem urejanju izobraževanja odraslih v raziskovalnem poročilu Strategija in koncepcija izobraževanja odraslih v Sloveniji<sup>1</sup>. Ugotovitve, predstavljene v poročilu, temeljijo na izidih desetletnega raziskovanja sistema izobraževanja odraslih, ki je bilo opravljeno v Andragoškem centru Slovenije<sup>2</sup>. Na podlagi teh obsežnih raziskovalnih projektov in sinteznega poročila je Andragoško društvo Slovenije v zadnjih nekaj letih izdelalo dva dokumenta, namenjena nosilcem vzgojno-izobraževalne politike v Sloveniji, tako splošne kot tudi vzgojno-izobraževalne. To sta: Lista zahtev Andragoškega društva Slovenije. Pobude in predlogi Andragoškega društva Slovenije za izboljšanje sistemskega položaja izobraževanja odraslih v Sloveniji (2006) in Strateške naloge na področju izobraževanja odraslih. Predlog in pobuda za programe političnih

<sup>1</sup> Na voljo je le raziskovalno poročilo (Z. Jelenc 2000).

<sup>2</sup> Potekala sta dva obsežnejša raziskovalna projekta: Izobraževanje odraslih kot dejavnik razvoja Slovenije in Razvoj in uveljavljanje sistema izobraževanja odraslih v Sloveniji; nosilec obeh je bil Z. Jelenc. V prvem so bila analizirana in prikazana poglavitna področja in razsežnosti izobraževanja odraslih, to pa so bila: sistemsko koncipiranje izobraževanja odraslih; programi, metode in oblike izobraževanja odraslih; sistemsko urejanje poklicnega izobraževanja odraslih; visokošolsko izobraževanje odraslih; temeljno izobraževanje odraslih, neformalno izobraževanje odraslih ter potrebe po izobraževanju odraslih, v drugem pa so sintetično opredelili strateško pomembne ukrepe za razvoj izobraževanja odraslih v Sloveniji in prvine za njihovo udejanjanje. Navedeni vir je sintetično poročilo o teh raziskavah, ki vsebuje: širša družbena in politična določila razvoja izobraževanja odraslih; konceptualizacijo izobraževanja odraslih v svetu in prikaz razvoja koncipiranja in sistemskega urejanja izobraževanja odraslih v Sloveniji; teoretična izhodišča in opredelitev temeljnih pojmov in pojavnosti izobraževanja odraslih; analizo potreb, ponudbe, sistemske ureditve in izobraževalne politike; na koncu pa podaja oceno in možnosti razvoja in usmeritev v prihodnosti.

strank (2008). Dokumenta, ki temeljita na strokovnih spoznanjih andragogike, teoretičnih in tudi praktičnih, se zavzemata za spremembo vzgojno-izobraževalne politike v Sloveniji. Gotovo pa je bila želja predlagateljev tudi to, da dobijo čim večjo podporo v stroki. Menimo, da so ugotovitve o sistemskem urejanju v navedenih dokumentih ustrezno izhodišče tudi za naše razmišljanje in razpravo v tem prispevku.

Kot izhodišče lahko uporabimo tudi spoznanja o sistemu izobraževanja odraslih, ki so bila leta 1995 predstavljena v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji; v njej je ugotovljeno, da (Krek 1995):

- je razvojni zaostanek v izobraževanju odraslih v Republiki Sloveniji v primerjavi z razvitejšimi državami Evrope precejšen (povprečno je slovenski državljani v začetku devetdesetih hodil v šolo le 9,8 leta, v Evropi vsaj leto dlje);
- izobraževanje odraslih sistemsko ni ustrezno urejeno, izključeno je iz sistema javnega financiranja, čeprav naj bi delovalo kot javna služba;
- se izobraževanje odraslih ni razvijalo v specifičen, samostojen, kompleksen in raznovrsten sistem;
- nimamo dovolj razvitega in raznovrstnega omrežja ter infrastrukturnih dejavnosti za izvajanje javne službe v izobraževanju odraslih; ponudba je stihijska, regijsko neenakomerno porazdeljena in ne ustreza potrebam različnih ciljnih skupin.

V devetdesetih letih se je urejanju področja izobraževanja odraslih namenilo nekoliko več pozornosti in med dosežki, ki so bili uresničeni od leta 1991, lahko izpostavimo:

- ustanovitev Andragoškega centra Republike Slovenije, ki je imel vlogo osrednjega razvojno-svetovalnega ter raziskovalnega središča v Sloveniji leta 1991;
- sprejetje zakona za področje izobraževanja odraslih (Zakon o izobraževanju odraslih) leta 1996;
- Vlada Republike Slovenije je leta 1996 ustanovila Strokovni svet Republike Slovenije za izobraževanje odraslih;
- sprejetje Nacionalnega programa izobraževanja odraslih leta 2004, ki je opredelil cilje, prednostna področja in dejavnosti, potrebne za izvajanje izobraževanja odraslih.

V prispevku bomo skušali pokazati, kako se predlagani sistemski ukrepi uresničujejo na šestih ključnih področjih, ki po navedenih raziskavah sestavljajo sistemsko ureditev izobraževanja odraslih, to pa so: umestitev v celoten sistem vzgoje in izobraževanja, zakonodaja, upravljanje, financiranje, mreža izvajalcev in programov in infrastruktura.<sup>3</sup> V vseh navedenih dokumentih se pojavlja tudi nekoliko bolj razčlenjena različica nalog na področju sistemskega urejanja,

<sup>3</sup> Ta področja so bodisi eksplicitno bodisi opisno navedena v vseh zgoraj navedenih dokumentih, navedena pa so tudi v Strategiji vseživljenjskosti učenja v Sloveniji. (Jelenc Z. 2007, str. 9).

v kateri so pobude in predlogi za sistemske ureditev izobraževanja razvrščeni v deset ali enajst točk; če iz teh seznamov izluščimo poglobitve in vsebinsko identične postavke, so to:

- enakovredna umestitev izobraževanja odraslih v celotnem sistemu vzgoje in izobraževanja;
- država je temeljna nosilka odgovornosti za sistemske ureditev in razvoj izobraževanja odraslih; ustanovitev direktorata (urada, agencije) za izobraževanje odraslih;
- zagotovitev doslednega izvajanja zakonskih obveznosti lokalnih skupnosti glede izobraževanja odraslih;
- v regijah, ki bodo predvidoma nastale kot področja upravljanja med državo in občino, naj določijo svoje obveznosti do izobraževanja odraslih;
- proučitev in vpeljava ustreznega sistema financiranja izobraževanja odraslih; razviti sistem financiranja, ki bo upošteval vse potrebe in vključeval vse partnerje;
- zagotovitev čim večje pravičnosti v izobraževanju in enak dostop do izobraževanja vsem odraslim;
- vzpostavitev partnerstva med civilno družbo, delodajalci, sindikati in državo;
- preimenovanje Ministrstva za šolstvo in šport v Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje;
- izboljševanje in prestrukturiranje znanja in spretnosti za delo in zaposlitev z izobraževanjem in učenjem odraslih je najpomembnejša prvina nacionalne razvojne strategije in politike;
- zagotovitev ustreznega razvoja in delovanja infrastrukture za izobraževanje odraslih.

V nadaljevanju bomo oceno stanja in položaja izobraževanja odraslih v Sloveniji predstavili zlasti po posameznih področjih sistemske urejenosti.

## Umestitev v sistem

To, da naj se izobraževanje odraslih pojmuje kot enakovreden in enakopraven del vzgojno-izobraževalnega sistema, je bistvenega pomena za sistemske urejanje vseh drugih področij sistemske ureditve izobraževanja odraslih. Menimo, daje to prva, najbolj temeljna postavka, ki je teoretično in praktično najširše izhodišče za izboljšanje sistemskega položaja izobraževanja odraslih v Sloveniji. Utemeljena je s teoretičnimi shemami o makrosistemu in (meta)teoriji o vzgoji in izobraževanju, kakršne je pri nas postavil dr. Franc Pediček (1992, str. 397)<sup>4</sup>,

<sup>4</sup> Pediček pravi, da postane znanost »celost« takrat, ko vključuje več sistemskih ravni: »logos, empirio, tehne, pragmo in praksis«, polno razvita pa je takrat, ko je udeležena na vseh teh ravneh obravnavanja svojega predmeta. (Pediček 1992, str. 396). Andragogiko kot znanost o izobraževanju odraslih vidi kot enakovredno področje pedagogiki (ter v njegovi delitvi tudi hebegogiki in geron-

povzeli in dodatno pojasnjevali in razvijali pa so jih tudi andragogi (Z. Jelenc 2000, str. 74-75). Sistem vzgoje in izobraževanja sestavljata dve sistemsko enakovredni, vendar pa specifični in med seboj različni področji vzgoje in izobraževanja, to sta izobraževanje otrok in mladine ter izobraževanje odraslih. Takšna umestitev je izhodišče, ki določa ureditev vseh nadaljnjih področij izobraževanja odraslih - zakonodajo, upravljanje, financiranje, posledično pa seveda tudi razvoj mreže institucij in programov izobraževanja ter infrastrukture.

Predlagano opredelitev sistema dodatno utemeljujeta koncept in filozofija vseživljenjskosti izobraževanja, ki »zahtevata drugačno sistemsko ureditev celotnega izobraževanja in v tej tudi izobraževanja odraslih« (Jelenc Z. 2000, str. 76). Gre za dve komplementarni, sistemsko enakovredni in enakopravni področji, označujeta pa ju poimenovanji: *za-etno izobraževanje* (po angleškem »initial« education) za izobraževanje otrok in mladine, in *nadaljevalno izobraževanje* (po angleškem »continuing« education) za izobraževanje odraslih.

Ta čas je izobraževanje odraslih - kljub navedenemu deklarativnemu pristajanju politike v enakopravnost področij izobraževanja v dokumentih in aktih - v sistemu vzgoje in izobraževanja obravnavano razdrobljeno, neenotno in kot »dodatek« področju izobraževanja otrok in mladine. Izobraževanje odraslih (in posledično andragogiko) se v sedanjem sistemu vzgoje in izobraževanja zmotno izenačuje z izobraževanjem otrok in mladine (ter pedagogiko) in se ga obravnava predvsem kot skolarizirano in institucionalizirano področje, kot dodatek sedanjim možnostim začetnega izobraževanja, s tem pa se izgublja najpomembnejše prvine področja, ki izhajajo iz raznolikosti potreb, ki jih imajo odrasli. To se jasno zrcali tudi v Beli knjigi o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji (Krek 1995). Njeni oblikovalci vzgojo in izobraževanje očitno enačijo s šolanjem; izobraževanju odraslih sicer namenijo posebno poglavje, kjer so zapisana temeljna izhodišča (pisali so jih andragogi), a v drugih delih sistema povezave z njim, ki bi nakazovala nepretrganost izobraževanja vse življenje, tako rekoč ni; v končni shemi ga tudi ni, saj zajema shema le obdobja otroštva in mladostništva (od 1. do 24. leta starosti).

Z. Jelenc (2005) ugotavlja, da je v naši vzgojno-izobraževalni politiki zadnjih desetih let sicer prioriteto in podporo dobil projekt Nacionalni program izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji, a bi bilo treba izobraževanje odraslih najprej sistemsko urediti, da bi se Nacionalni program lahko ustrezno uresničeval. Ugotavlja, da bi bilo treba projekta obravnavati povezano, vendar pa naj bi imeli sistemsko urejanje in strategija prednost, saj je nacionalni program le ena od oblik uresničevanja strategije razvoja tega področja.

Če želimo, da bodo za uresničevanje Nacionalnega programa zagotovljene ustrezne razmere, je treba področje najprej sistemsko urediti; prvi korak je dogovor o konceptualnih vprašanjih, na tej podlagi pa je treba zasnovati sistemsko ureditev področja. Nacionalni program pomeni naslednjo stopnjo ude-

togogiki), s čimer po njegovem odpadejo vse nejasnosti okrog odnosov andragogike s pedagogiko; obe sta le samostojni disciplini v okviru vse bolj razvijajoče se znanosti ali (meta)teorije o vzgoji in izobraževanju. če sistem ni postavljen tako, ga lahko štejemo za okrnjenega.

janjanja sistemske ureditve, saj določa konkretne zahteve in možnosti za njeno uresničevanje.

Ustrezna sistemska umestitev je nujen pogoj za celostno in enakopravnejše ter hkrati različno obravnavanje področja izobraževanja odraslih, to pa naj bi se udejanjalo na vseh nadaljnjih področjih sistemskega urejanja, ki smo jih navedli v uvodu. Stanje na teh področjih ugotavljamo v nadaljevanju.

## Zakonodaja

Področje izobraževanja odraslih je urejeno z več zakoni<sup>5</sup>. Slovenija je med redkimi državami, ki imajo poseben zakon za izobraževanje odraslih - Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO) (Ur. l. 110/2006), vendar pa imajo mnoge države po več zakonov, ki urejajo posamezna specifična področja izobraževanja odraslih. Poleg navedenega zakona urejajo pri nas izobraževanje odraslih še nekateri drugi zakoni s področja izobraževanja, to so t. i. »šolski zakoni« - Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, 2003), Zakon o osnovni šoli (Ur. l. 2006), Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Ur. l. št. 79/2006), Zakon o gimnazijah (Ur. l. št. 1/2007) in Zakon o visokem šolstvu (Ur. l. št. 119/2006), ali tudi z drugih področij (delo, zaposlovanje, sociala, različna področja dejavnosti ali strok).

Slabost Zakona o izobraževanju odraslih (ZIO) je, da podrobneje opredeljuje in ureja le področje neformalnega izobraževanja, urejanje izobraževanja odraslih za pridobitev izobrazbe (formalno izobraževanje) in položaj izobraževanja odraslih v sistemu ter organizacijo in financiranje (to, kar za otroke in mladino ureja ZOFVI) pa prepušča drugim (šolskim) zakonom. Že s tem je povedano, da ne more delovati kot krovni zakon, saj prepušča zakonom, ki prednostno obravnavajo druga področja, mnoga ključna vprašanja in rešitve o izobraževanju odraslih. Ugotavljamo, da je v teh zakonih izobraževanje postransko področje; prilagajati se mora temeljnemu področju, ki jih zakoni obravnavajo prednostno. Tako je tudi s pričakovanjem, da je mogoče s krovnim zakonom o financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) enakovredno obravnavati tudi izobraževanje odraslih. Analogno velja za zakone, ki so namenjeni vzgoji in izobraževanju na posameznih stopnjah izobraževalnega sistema (osnovna, poklicna, srednja, višja, visoka). Ti zakoni ne morejo specifično zajeti izobraževanja odraslih, kar se je izkazalo tudi v praksi.

<sup>5</sup> Do leta 1971 nismo imeli posebnega zakona, ki bi urejal izobraževanje odraslih, od leta 1971 do 1980 pa je »nekateri dele izobraževanja odraslih določal 'Zakon o delavskih univerzah, izobraževalnih centrih in drugih organizacijah, ki se poleg šol ukvarjajo z izobraževanjem'« (Ur. l. 1971) in se je kasneje preimenoval v 'Zakon o organizacijah za izobraževanje odraslih' (Ur. l. 1977). Ta dva zakona sta urejala predvsem položaj in možnosti nosilcev in izvajalcev izobraževanja odraslih. Po letu 1980 pa je bilo tudi področje izobraževanja odraslih vključeno v enotni zakon za celotno področje vzgoje in izobraževanja, to je bil 'Zakon o usmerjenem izobraževanju' (Ur. l. 1980), ki je veljal vse do leta 1996, ko so bili sprejeti novi zakoni za vsa področja vzgoje in izobraževanja (to so tim. 'šolski zakoni'), med temi tudi Zakon o izobraževanju odraslih.« (Jelenc 2000, str. 133).

Področje formalnega izobraževanja odraslih urejajo torej drugi zakoni, ki pa namenjajo osrednjo pozornost področju vzgoje in izobraževanja otrok in mladine. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, 2003) obravnava izobraževanje odraslih obrobno, hkrati pa ne upošteva specifičnih značilnosti področja izobraževanja odraslih. V ZOFVI je zapisano, da »opravljanje javne službe na področju izobraževanja odraslih ureja zakon« (ZOFVI, 10. člen), to pa ni res. Ker ZIO ne odpravlja pomanjkljivosti v drugi področni zakonodaji in krovnem zakonu za vzgojo in izobraževanje, je zakonska ureditev izobraževanja odraslih pomanjkljiva in s tem je izobraževanje odraslih v zakonodaji za vzgojo in izobraževanje nedorečeno ali sistemsko pomanjkljivo urejeno. Je tudi pristransko, saj daje prednost le nekaterim področjem izobraževanja odraslih (npr. poklicno izobraževanje, izobraževanje za potrebe dela) ali izobraževanju nekaterih skupin prebivalstva. (Beltram idr. 2008)

Poseben problem je zakonsko urejanje visokošolskega izobraževanja odraslih. Po sprejemu Zakona o visokem šolstvu iz leta 1993, ki s spremembami in dopolnitvami velja še danes, se odrasli v visokem šolstvu ne omenjajo več. Pojma »študij ob delu« in »študij iz dela« (Zakon o usmerjenem izobraževanju, 1980) je nadomestil pojem »izredni študij«. Toda v sedanjem zakonu ni jasne opredelitve izrednega študija; ali je ta študij del javne službe javnih fakultet? Sestava udeležencev izrednega študija se je po sprejemu Zakona o visokem šolstvu temeljito spremenila, saj se po novem zakonu v izredni (plačljivi) študij lahko vpisujejo tudi tradicionalno mladi kandidati, ki nimajo dovolj točk za vpis na želeni redni študij. Po oceni raziskovalcev je bila sredi devetdesetih let 20. stoletja med izrednimi študenti le še približno polovica odraslih, ki so opustili začetno izobraževanje po srednji šoli in so že imeli delovne izkušnje (Mihevc idr. 1995, str. 187). Ker Urad za statistiko spremlja gibanje izrednih študentov po starosti, je ocena, koliko je med njimi resnično odraslih, le približna. Podatkov o udeležencih nadaljnega strokovnega izobraževanja v okviru visokošolskih institucij ni na voljo. Zadnja temeljita analiza visokošolskega izobraževanja odraslih s številnimi priporočili za izboljšanje stanja je bila izpeljana pred štirinajstimi leti (Mihevc idr. 1995). Menimo, da se razmere na področju izrednega študija za odrasle oz. zaposlene od takrat niso izboljšale, ampak gre razvoj prej v nasprotno smer; prevladuje tržni interes ponudnikov, drugi pogoji visokošolskega izobraževanja odraslih (kot so prilagojene oblike pedagoškega dela, kakovost izvedbe, prožnost ponudbe itn.) so zanemarjeni.

Ta čas se v Andragoškem centru Slovenije končuje projekt z naslovom Strokovne podlage za zakonsko urejanje izobraževanja odraslih. (Beltram idr. 2008) Tudi tu ugotavljajo, da sedanja zakonska ureditev pomanjkljivo in neustrezno ureja izobraževanje odraslih na različnih področjih. V besedilu je poleg drugega, na kar smo že opozorili v tem prispevku, zahteva, da bi bilo treba v novem Zakonu o izobraževanju odraslih v celoti opredeliti pravice do izobraževanja odraslih kot zakonsko zagotovljene pravice. V večini razvitih držav Evropske unije so pravice do izobraževanja za izobraževalno prikrajšane skupine odraslih do brezplačnega izobraževanja (za zvišanje ravni pismenosti, izobrazbene ravni, učenje jezika idr.) zagotovljene. Zdajšnja zakonodaja tudi nikjer ne opredeljuje

obveznosti delodajalca, da mora zagotoviti dostop do izobraževanja (Beltram idr. 2008, str. 25). Pripravljalci strokovnih podlag tudi opozarjajo, da občine ne upoštevajo zdajšnjega priporočila, po katerem naj bi vsako leto sprejele letni program izobraževanja odraslih, zato predlagajo, da ga je treba opustiti in namesto tega vpeljati trdnejše zakonske določbe za financiranje. Te povezujejo z boljšo zakonsko ureditvijo javne mreže in javne službe. Nasploh sestavljavci »strokovnih podlag« opozarjajo na položaj izobraževanja odraslih na ravni lokalne skupnosti; treba je razviti ustrezne službe, zakonsko določiti obveznosti lokalne skupnosti in doseči, da lokalna skupnost prevzame financiranje tistih dejavnosti in programov, ki so v interesu prebivalcev te skupnosti.

Ugotavljamo, da tudi te »strokovne podlage« še premalo upoštevajo teoretične opredelitve o položaju in umestitvi izobraževanja odraslih v sistem vzgoje in izobraževanja in tako - vsaj v sedanjem predlogu - ne postavljajo zakonske ureditve na ustrezne temelje.

Glede na ugotovljeno stanje bi bilo verjetno najboljšje, da bi področje izobraževanja odraslih zakonsko povsem na novo uredili; najustrezneje tako, da bi ga ločili od področja izobraževanja mladine. To bi urejali z enim, krovnim (temeljnim) zakonom za izobraževanje odraslih, za druga specifična področja, ki jih zakon ne zajema, pa z drugimi zakoni.

## Upravljanje

Za upravljanje izobraževanja odraslih na državni ravni pristojno Ministrstvo za šolstvo in šport. Zdaj ima za upravljanje področja vzgoje in izobraževanja dve organizacijski enoti, to sta direktorata za »predšolsko vzgojo in osnovno šolo« in za »srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih«. Izobraževanje odraslih torej nima svojega direktorata in je upravno umeščeno v Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih. To dokazuje, da Ministrstvo za šolstvo in šport izobraževanju odraslih ne pripisuje tolikšnega pomena, da bi mu v sestavi svojih upravnih enot dalo samostojen direktorat; povsem formalistično in administrativno ga je umestilo v Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih, v njem pa ima status podrejene enote, ki se imenuje Sektor za izobraževanje odraslih.<sup>6</sup> Vodja sektorja je podrejen direktorju direktorata in ni član Kolegija ministra (kar direktor je), to pa pomeni, da osebno neposredno ne sodeluje in ne soodloča v vodstvenem organu ministra. S takšno razporeditvijo je izobraževanje odraslih dodeljeno v vsebinsko neustrezno in preozko enoto, saj ta formalno ni pristojna za vse drugo izobraževanje (temeljno, splošno, državljansko, prostočasno, za osebni razvoj, družino in vzgojo, zdravje, kakovost življenja, usposabljanje za življenjsko uspešnost, »funkci-

<sup>6</sup> Da gre res za formalistično in administrativno umestitev kaže tudi to, da je v enem od prejšnjih mandatov Vlade - ko je MŠŠ vključevalo tudi znanost in visoko šolstvo - bilo izobraževanje odraslih razporejeno v področje visokega šolstva.



onalna pismenost«<sup>7</sup>, prosti čas, šport in rekreacija, kultura, različna področja dejavnosti, informacijska tehnologija, tuji jeziki itn.), ki sestavlja veliko večino (okrog 90 odstotkov) vsega izobraževanja in učenja odraslih.

Da na Ministrstvu za šolstvo in šport ni ustrezne umeščenosti izobraževanja odraslih v celoten sistem vzgoje in izobraževanja, kaže v prispevku prej predstavljena upravna razporeditev. Na tem področju bi bilo potrebnih precej sprememb. Temeljna pa bi bila ta, da bi se - v skladu s shemo (makro)sistema vzgoje in izobraževanja - oblikovala dva temeljna direktorata: za začetno in za nadaljevalno izobraževanje<sup>8</sup>.

S tem pa še ne bi bili razrešeni vsi problemi upravljanja na področju izobraževanja odraslih. Izobraževanje odraslih je bilo s spremembami leta 2004 razdeljeno med dve ministrstvi. Del je ostal v Ministrstvu za šolstvo in šport, del pa spada pod Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (gre za visokošolsko izobraževanje; po najnovejših vladnih odločitvah pa naj bi sem umeštili tudi višješolsko izobraževanje odraslih, to pa bi še zmanjšalo težo izobraževanja odraslih v direktoratu za srednje šole in prispevalo k razdrobljenemu upravljanju področja). In še naprej: za celotno področje izobraževanja za delo (poklicno izobraževanje odraslih, izobraževanje delavcev in zaposlenih, izobraževanje brezposelnih itn.) in za različne socialne vloge je pristojno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Takšna razpršenost področij izobraževanja odraslih bi zahtevala ustrezno usklajevanje in seveda upravljanje v skupnem medresorskem organu (agenciji). Takšnega usklajevalnega organa zdaj ni, to pa seveda povzroča številne težave, ki niso omejene le na čas sprejemanja letnih programov in poročil, temveč se pojavljajo ves čas njihovega izvajanja.

Ne glede na to, kako se bo v prihodnosti uredilo upravljanje izobraževanja odraslih na državni ravni, je treba - poleg tega da se upravljanje uredi v posebni, relativno samostojni, drugim pomembnim upravnim enotam enakovredni enoti - okrepiti položaj in zmogljivost upravne enote ali enot, ki so odgovorne za izobraževanje odraslih.

Pristojnosti in odgovornosti pri upravljanju izobraževanja odraslih še vedno niso ustrezno opredeljene in razmejene tudi, ko gre za pristojnosti države in lokalnih oblasti. Na to je opozarjala že Bela knjiga (Krek 1995, str. 314), a se ni še nič uredilo.

<sup>7</sup> Področje, na katerem se je izrazito pokazala slabost našega izobraževanja, tako mladih kot tudi odraslih. Mednarodna primerjalna raziskava je pokazala, da se je večina odraslega prebivalstva v Sloveniji po pisnih dosežkih umestila na najnižje ravni pismenosti v primerjavi s prebivalstvom drugih razvitih držav Amerike in Evrope. (Možina 2000, str. 18)

<sup>8</sup> Direktorata naj bi imela svoje notranje organizacijske enote (sektorje) v skladu z vsebinsko razčlenjenostjo vzgoje in izobraževanja, npr. sektor za predšolsko vzgojo, sektorji za osnovno, srednje, višje, visoko šolstvo, pri izobraževanju odraslih pa za splošno, poklicno, državljansko itn. izobraževanje. Direktorata bi imela svoje notranje organizacijske enote (sektorje) v skladu z vsebinsko razčlenjenostjo vzgoje in izobraževanja, npr. sektor za predšolsko vzgojo, sektorji za osnovno, srednje, višje, visoko šolstvo, pri izobraževanju odraslih pa za splošno, poklicno, državljansko itn. izobraževanje.

V stroki se že dlje časa ponavljajo predlogi, da naj Ministrstvo za šolstvo in šport spremeni svoje ime. Izraz »šolstvo« namreč »ne zajema vseh dejavnosti, za katere je Ministrstvo za šolstvo in šport pristojno« /\_\_\_/; »s pojmom 'šolstvo' izključujemo večino izobraževanja in učenja odraslih, vse zunajšolsko izobraževanje (v tem tudi neformalno izobraževanje otrok in mladine) ter predšolsko vzgojo« (Strateške naloge 2008, str. 11). Ministrstvo za šolstvo in šport naj bi se preimenovalo v Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje; navsezadnje se tudi prevod imena ministrstva v angleščini glasi »Ministry of Education and Sport«.

## Financiranje

Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji, sprejeta junija 2004, (Resolucija \_ 2004), je nedvomno pripomogla k večji stabilnosti pri financiranju izobraževanja odraslih z javnimi sredstvi. Po podatkih analitikov (Jelenc 2005, str. 9-10) pa to še ne pomeni bistvenega povečanja deleža sredstev za izobraževanje odraslih v bruto družbenem proizvodu (BDP). Če bi želeli dohiteti po izobraževanju odraslih srednje razvite države ali celo doseči najrazvitejše, bi se moral obseg javnih finančnih sredstev, ki jih zdaj dajemo za izobraževanje odraslih, povečati za okrog 5- do 10-krat. Delež javnih sredstev, ki jih daje slovenska država za izobraževanje odraslih, je treba povečati tako, da se bo postopoma približal 1 % bruto družbenega proizvoda ali vsaj 10 % celotnih javnih sredstev, ki jih daje država za izobraževanje. (Prav tam)<sup>9</sup>

Zadnji prikaz deleža javnih sredstev za izobraževanje odraslih je dostopen za leto 1995, ko je znašal 0,08 % nacionalnega proizvoda (Drofenik 1999, str. 95). V tistem času so najrazvitejše evropske države izobraževanju odraslih namenjale okoli 1 % nacionalnega proizvoda (nobena od najrazvitejših zahodnoevropskih držav pa ne manj kot 0,3 % BDP). Predpostavljamo, da zaradi neenotne metodologije, novejših podatkov o deležu javnih sredstev za izobraževanje odraslih nimamo. Na to opozarja tudi evropska študija o ponudnikih izobraževanja odraslih (Study on Adult Education Providers 2006). Menimo, da bi bilo s preglednim javnim financiranjem izobraževanja odraslih treba zadostiti trem temeljnim zahtevam: zadostnosti sredstev, učinkovitosti v uporabi sredstev in pravičnosti v porazdelitvi sredstev. Pravična distribucija javnih sredstev na področju izobraževanja odraslih pa naj ne bi pomenila enakih deležev za vse, ampak več za tiste, ki so v začetnem izobraževanju dobili manj.

Poleg javnih sredstev naj bi bili pri financiranju izobraževanja odraslih angažirani tudi drugi viri (sredstva podjetij, sredstva udeležencev, mednarodni in drugi viri). Nacionalni program izobraževanja odraslih (NPIO) se udejanja z letnimi programi, ki jih vsako leto sprejme Vlada RS. V javnih sredstvih pa morajo biti poleg državnih virov v ustreznem razmerju udeleženi tudi krajevni (občinski) viri. Teh sredstev pa tako rekoč ni. Zakon o izobraževanju odraslih

<sup>9</sup> Podrobnejša pojasnila v navedenem viru.

namreč lokalnim skupnostim ne nalaga obveznosti, da morajo sprejeti letni program izobraževanja odraslih za izvedbo programov, določenih z NPIO, temveč odločitev o tem prepušča njim. Zaradi tega se, odkar je bila sprejeta Resolucija o NPIO, obveznosti iz NPIO poravnavajo večinoma le iz proračunskih sredstev Republike Slovenije, to pa seveda ne omogoča ustreznega uresničevanja nacionalnega programa. Zmanjkuje zlasti denarja za tiste programe in naloge, ki jih NPIO ne opredeljuje kot prioritete, in seveda za razvoj ustrezne infrastrukture. Izobraževanja odraslih ni mogoče uspešno razvijati, če ne bo izdelan ustrezen sistem financiranja; za izdelavo takšnega sistema pa je odgovorna država.

Menimo, da bi bilo sistem financiranja treba podpreti z ustreznimi zakonskimi določbami; te so pri zdajšnji zakonodaji pomanjkljive. V takšnih razmerah je delitev sredstev za programe - izjemen položaj imajo le programi osnovnošolskega izobraževanja odraslih, v katerem je financiranje zakonsko natančno določeno - odvisna od proračunskih sredstev, ki so na voljo. Avtorji Strokovnih podlag za zakonsko urejanje izobraževanja odraslih predlagajo, da bi bilo treba javno financiranje urediti na ravni stalnega financiranja javne mreže in javnega financiranja izvajalcev na podlagi javnih razpisov za zakonsko urejanje izobraževanja odraslih (Beltram idr. 2008, str. 48). Sedanji sistem nikakor ne zagotavlja ustreznega dostopa, pravičnosti in kakovosti izobraževanja, ki so sicer deklarirane vrednote in cilji v dokumentih, ki jih za pospešitev razvoja izobraževanja odraslih sprejema Komisija Evropske unije (Evropska komisija 2007).

Za ponazoritev te ugotovitve navajamo podatke Statističnega urada RS za konec šolskega leta 2006/07, ko je bilo na enotah srednjih šol za odrasle 14.956 udeležencev izobraževanja, med njimi je bilo kar 74,4 % samoplačnikov in le 12,6 % brezposelnih, ki so bili vključeni v programe Zavoda za zaposlovanje (Udeleženci ... 2006/07). Tako je pri nas, kot opozarja Kodelja, »pravica do izobrazbe sicer priznana kot univerzalna pravica, vendar je v resnici njeno uresničevanje omejeno, tako s starostjo subjekta te pravice kakor tudi s pravno ureditvijo dolžine brezplačnega izobraževanja v državi, v kateri biva« (Kodelja 2006, str. 167). Pravično financiranje izobraževanja odraslih naj bi zagotovilo, da bodo ciljne skupine izobrazbeno prikrajšanih nadaljevale izobraževanje, da se bo povečala njihova udeležba v programih, ki jim bodo zagotavljali konkurenčnost na trgu dela, ne pa da jim bo omogočeno vključevanje le v kratkotrajne tečaje usposabljanj za trenutne potrebe delodajalcev.

Če upoštevamo udeležbo odraslih v formalnih oblikah izobraževanja, podatki kažejo, da so največ stroškov za to obliko izobraževanja v letu 2004 poravnali posamezniki (64 %), sledijo delodajalci (30 %), v najmanjšem delu je bila soudeležena država (12 %) (Mohorčič idr. 2005, str. 38). Pomembne razlike se pokažejo pri vključevanju odraslih v formalne in neformalne oblike izobraževanja. Raziskovalci opozarjajo, da udeležba odraslih narašča predvsem pri vključitvi v krajše, neformalne oblike izobraževanja, usposabljanja in spopolnjevanja<sup>10</sup>. Neformalno izobraževanje je v primerjavi s formalnim praviloma

<sup>10</sup> Izobrazbeno prikrajšani se vključujejo v najkrajše izobraževalne programe (okoli 30 ur), bolje izobraženi odrasli ostajajo v izobraževalnih programih vsaj še enkrat dlje. Razlike se pokažejo tudi v

manj regulirano, zato se hitreje prilagaja spremenjenim zahtevam trga delovne sile. Toda neformalno izobraževanje ne prispeva k razvoju kariere, izboljšanju materialnega in socialnega položaja tistih z nizko stopnjo izobrazbe in nizkimi položaji v zaposlitvi. Koristi od neformalnega izobraževanja imajo lahko tisti z višjo stopnjo dosežene izobrazbe, ki si tako dopolnjujejo in posodablajo svoje dosedanje znanje (Mohorčič idr. 2005, str. 24). V primerjavi z neformalnimi programi, ki največkrat podajajo specifično znanje in spretnosti (ki jih narekujejo potrebe delovnih mest), pa programi formalnega izobraževanja zagotavljajo široke splošne in prenosljive kvalifikacije. Toda podatki kažejo, da se udeležba odraslih v formalnem izobraževanju z leti manjša: v formalnem izobraževanju je udeleženih malo manj kot 8 % odraslih, v neformalnem izobraževanju pa nekaj manj kot tretjina (Mohorčič idr. 2005, str. 83). To pa vsekakor ni v skladu z retoriko Komisije Evropske unije, da je zaradi zahtev na znanju temelječega gospodarstva nujno zviševati izobrazbeno raven prebivalstva.

Pri analizah udejanjanja NPIO v preteklih letih ugotavljamo, da Slovenija celo tistega obsega sredstev, ki jih je določila z NPIO, ne daje v celoti. Delno zaradi tega, ker izvajanja nekaterih načrtovanih programov ne omogoča premalo razvita infrastruktura za izobraževanje odraslih, delno pa zaradi tega, ker se nekateri programi financirajo s sredstvi ESS, in se zato v letnih bilancah zmanjšuje delež proračunskih sredstev Republike Slovenije (Program ... 2008).

Modeli financiranja naj bi poleg raznovrstnosti virov upoštevali tudi stimulatивne ukrepe za spodbujanje dejavnosti izobraževanja odraslih in pospeševanje udeležbe odraslih v izobraževanju (Jelenc Z 2005), to pa naj bi uredili z ustreznimi zakonskimi in pravnimi predpisi (npr. zakoni za posamezna področja dejavnosti, finančna in davčna zakonodaja).

## Omrežje

Razvoj javne mreže institucij na področju izobraževanja odraslih odlikava javni interes, saj se tako izboljšujejo izobraženost, razgledanost in dejavnost državljanov. Težava nastane, ko omrežje ne zagotavlja ustreznih izobraževalnih programov in drugih dejavnosti za različne potrebe prebivalstva, ki bi bili financirani iz javnih sredstev; če je ponudba osredinjena predvsem na določene potrebe (npr. potrebe dela in zaposlitve) ali namenjena le nekaterim ciljnim skupinam.

Zoran Jelenc v svojem prispevku o razvijanju sistema in ureditvi izobraževanja odraslih (2005, str. 11) navaja, da je »izenačevanje dostopnosti do izobraževanja in povečevanje udeležbe odraslih v izobraževanju zahteven in zapleten proces, ki ga je mogoče izpeljati le s posebej načrtovanimi projekti«. Takšne projekte naj bi po njegovem mnenju skupno zasnovali in izpeljali država in posame-

zna krajevna območja ob pomoči ustreznih razvojno-raziskovalnih in svetovalnih strokovnih ustanov (za razvoj izobraževanja odraslih, družbeni ali skupnostni razvoj itn.), z združevanjem posebnih namenskih finančnih sredstev.

Lokalna skupnost ali država naj bi ustanovili ustrezno število javnih organizacij, ki bi zagotavljale ustrezno ponudbo programov. Glede na raznolike potrebe različnih ciljnih skupin odraslih bi pričakovali, da bo število javnih organizacij sčasoma ostajalo enako ali se še povečevalo in - ob dodatni ponudbi šol in zasebnih izobraževalnih organizacij - ustrezalo različnim potrebam, vendar pa podatki kažejo, da število javnih organizacij upada.

Po zadnjih podatkih Statističnega urada RS (Nadaljnje izobraževanje ... 2007) je bilo v šolskem letu 2006/07 največ izvajalcev nadaljnega izobraževanja zasebnih organizacij (122), tem sledijo vozniške šole (70), enote pri šolah (44) in šole na četrtem mestu so ljudske univerze (34), ki so edine institucije, namenjene samo izobraževanju odraslih. Njihovo število se je v preteklih letih opazno zmanjšalo, kajti leta 1997 jih je bilo še 44 (Statistični letopis 1998). Tudi v mednarodni študiji je Slovenija uvrščena med države, kjer z leti narašča število zasebnih ponudnikov izobraževanja odraslih, hkrati pa upada število javno financiranih ponudnikov izobraževanja odraslih (Study on Adult Education Providers . 2006).

Iz podatkov o nadaljnjem izobraževanju (Nadaljnje izobraževanje ... 2007) lahko razberemo, da je bilo število vseh udeležb v treh vrstah programov (javno priznani programi, programi, ki niso javno priznani in jezikovni programi) najvišje v šolskem letu 2003/04 (326.052), potem se je udeležba vsako leto zmanjševala, do šolskega leta 2006/07 za 18 % (268.745 udeležb). Zmanjševanje števila udeležb od šolskega leta 2002/03 (58.624 udeležb) do šolskega leta 2006/07 (37.839 udeležb) je najopaznejše v javnoveljavnih programih, saj je bil upad 36-odstoten. Največ udeležb (v šolskem letu 2006/07 jih je bilo 205.101) je bilo v programih, ki niso javnoveljavni, od tega večina, 80 %, v programih za potrebe poklicnega dela. Po ugotovitvah Statističnega urada RS nadaljnje izobraževanje odraslih in odrasčajočih poteka le v tretjini slovenskih občin; med temi pa je 20 % takih, ki imajo samo avtošolo (Nadaljnje izobraževanje ... 2006).

Še bolj zaskrbljujoči so podatki o regionalni oz. občinski ponudbi izobraževanja odraslih v Sloveniji v šolskem letu 2008/09, ki jih vsako leto zbira Andragoški center Slovenije. Analitiki opozarjajo, da se število izvajalcev izobraževanja odraslih med dvanajstimi slovenskimi regijami precej razlikuje (Brenk 2008); odrasli imajo največje možnosti za izobraževanje v osrednjeslovenski regiji, kjer je evidentirano kar 40,7 % celotne izvajalske ponudbe. Najskromnejšo ponudbo izvajalcev izobraževanja odraslih imajo v notranjsko-kraški regiji (5 izvajalcev), spodnjeposavski (4 izvajalci) in zasavski regiji (3 izvajalci). Velike regionalne razlike v dostopnosti do izvajalcev izobraževanja odraslih med posameznimi regijami se pokažejo tudi pri analizi števila odraslih prebivalcev (prebivalci, stari nad 15 let in več) na izvajalca izobraževanja. V Sloveniji je v povprečju 5780 odraslih prebivalcev na izvajalca. Medtem ko ima osrednjeslovenska regija 3548 odraslih na izvajalca, pride v zasavski regiji 13.204 in v spodnjeposavski regiji kar 15.315 odraslih na izvajalca. Čeprav se je število izvajalcev od šolskega leta

1994/95 (kojih je bilo 164) do šolskega leta 2008/09 (304 izvajalcev) skoraj podvojilo, so izvajalci izobraževanja odraslih evidentirani le v 58 slovenskih občinah, to je slaba četrtnina vseh slovenskih občin. Največ izvajalcev je iz ljubljanske občine (110 izvajalcev oz. 36,2 %), sledi ji občina Maribor z 38 izvajalci (12,5 % od vseh izvajalcev), v drugih občinah je število izvajalcev veliko manjše. Kar 24 občin ima evidentiranega le po enega izvajalca izobraževanja odraslih.

Pri razvijanju omrežja moramo slediti različnim ciljem izobraževanja, ki naj posegajo na področje dela, državljanstva, socialnega življenja, prostega časa in osebnih interesov. Pri sistemskem urejanju je treba to ustrezno upoštevati.

## **Infrastruktura**

Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih ima možnosti za ustrezno uresničevanje, če bi bilo izobraževanje odraslih ustrezno sistemsko umeščeno, kot smo navedli na začetku in v drugem poglavju tega prispevka, in sistemsko urejeno v skladu v vsemi točkami v nadaljevanju našega besedila. Realno je pričakovati, da bodo težave tudi pri uresničevanju mnogih zahtev in postavk, določenih z NPIO. Ustrezna sistemska urejenost je še posebno pomemben dejavnik, ki omogoča razvitost in ustrezno urejenost infrastrukture na posameznem področju. In nasprotno, neustrezna sistemska urejenost je pomemben dejavnik pomanjkljive razvitosti infrastrukture. Ker je izobraževanje odraslih področje, ki nima dolge tradicije, je to seveda dodaten razlog, da njegova infrastruktura do zdaj še ni bila dovolj razvita. Zato je toliko pomembnejše, da se najprej vzpostavi ustrezna infrastruktura, ki je prvi pogoj za uresničevanje drugih programiranih ciljev NPIO.

V NPIO ima razvijanje infrastrukture pomembno mesto. Določa potrebne ukrepe in sredstva za razvoj usposobljenosti strokovnih delavcev, izobraževalne ponudbe (razmestitev organizacij za izobraževanje odraslih, ponudba izobraževalnih programov, razvoj kakovosti), svetovalne dejavnosti, razvojnoraziskovalne dejavnosti, informacijske dejavnosti, organizacijske infrastrukture, promocijske in animacijske dejavnosti ter vloge delodajalcev in njihovih združenj in vloge prostovoljskih in nevladnih organizacij.

Za vzpostavitev ustrezne infrastrukture je izredno pomembna razvita in učinkovita razvojna in raziskovalna dejavnost. Andragoški center Republike Slovenije (ACS) je bil ob ustanovitvi edina nacionalna institucija, ki je imela vlogo raziskovalnega in razvojnega središča za različne potrebe izobraževanja odraslih. Takšen status mu je uspelo obdržati prvih pet let delovanja, dokler ni v njegovo delovanje in status poseglo Ministrstvo za šolstvo in šport z opredelitvijo vloge ACS v ZOFVI (28. člen) in s spremembo odloka o ustanovitvi ACS ter z njegovo reorganizacijo. Postal je vladna razvojna in strokovna služba za izobraževanje odraslih, z enakim statusom in funkcijo, kakršno imata Zavod Republike Slovenije za šolstvo in Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje. Tako spremenjena namembnost je v nekaj letih zmanjšala ali tako rekoč odpravila avtonomno raziskovalno dejavnost institucije in jo nadomestila

s servisiranjem Ministrstvu za šolstvo in šport na področju izobraževanja odraslih, na to je opozorila tudi stroka (Jelenc Krašovec 2007; Jelenc Krašovec idr. 2007).

Vse to je v nasprotju s sprejeto Resolucijo o NPIO, kjer je izrecno zapisano: »Z različnimi ukrepi bomo spodbujali razvojno in raziskovalno delo na področju izobraževanja odraslih kot podlago za razvijanje teorije, preučevanje inovativnih metod in novih pristopov, njihovo vrednotenje in prenašanje v prakso /.../«. Področje izobraževanja odraslih zdaj nima več temeljne raziskovalne baze, ki bi omogočala ustrezno teoretično in empirično raziskovalno dejavnost.

Poleg v NPIO naštetih infrastrukturnih dejavnosti, ki jih razvijajo profesionalne organizacije, je pomembno tudi to, da se spodbujata razvoj in delovanje nevladnega sektorja, ki ima kot dejavnik civilne družbe velike možnosti za razvijanje in opravljanje izobraževalne dejavnosti za različne skupine in populacije odraslih (združenih v stanovskih ali ljubiteljskih društvih). Prav gotovo tudi te potrebujejo ustrezno politično in vladno podporo.

## Sklep

V zadnjih petnajstih letih s sistemsko ureditvijo področja izobraževanja odraslih niso nastali pomembnejši premiki. Ker se ni spremenila temeljna umešitev področja izobraževanja odraslih v sistem vzgoje in izobraževanja, so lahko nastale le parcialne spremembe, kakršne smo opisali predvsem na področjih zakonodaje (ZIO) in financiranja (NPIO). Izobraževanje odraslih ostaja marginalno področje v sistemu vzgoje in izobraževanja.

Uspešno sistemsko urejanje izobraževanja odraslih ni mogoče brez temeljitih analiz in raziskovanja tega področja. Za spremljanje stanja na področju izobraževanja odraslih bi bilo treba več podpore nameniti raziskovalnemu delu, po priporočilih Komisije Evropske unije (2007) pa še zlasti okrepi raziskave o učinkovitosti in pravičnosti. Zaradi okrnjenega raziskovalnega dela nimamo poglobljenih analiz o udeležbi posameznih ciljnih skupin, kot so starejši, starejši zaposleni, invalidi, nizko izobraženi, brezposelni, migranti itn. Ker podatki o javnem financiranju izobraževanja odraslih niso pregledni, ni jasno, s kakšnimi sredstvi se dosegajo cilji izobraževanja odraslih, ki so zapisani v Nacionalnem programu. Zelo slabo je raziskano izobraževanje in usposabljanje, ki ga izvajajo podjetja, saj za to izobraževanje najpogosteje niso določeni izobrazbeni standardi, prav tako ni nikakršnega nadzora nad izvajanjem te dejavnosti. Tako na primer Slovenija ni bila vključena v raziskovanje položaja in usposobljenosti izobraževalcev v podjetjih (Eurotrainer 2008); na to so poročevalci raziskave posebej opozorili, saj kljub velikim prizadevanjem niso dobili podatkov iz Slovenije.

V koalicijskem sporazumu o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008-2012 »Uveljavitev odgovornosti za spremembe«, ki so ga v novembru 2008 parafirale štiri vladajoče stranke, je v besedilu Področje šolstva in športa (na str. 27) izobraževanju odraslih namenjen en stavek, ki napoveduje urejanje področja javnih organizacij za izobraževanje odraslih, zagotavljanje

delovanja in razvoja javne službe na tem področju, okrepljeno strokovno službo v okviru pristojnega ministrstva ter revidiranje zakonskih podlag, ki sistemsko urejajo področje izobraževanja odraslih. V koalicijskem sporazumu je izobraževanje odraslih omenjeno tudi v poglavju »Področje znanja in tehnologije za kakovosten razvoj« - MVŠZT, ko se koalicijski partnerji zavezujejo, da se bo delež prebivalstva z več kot srednjo izobrazbo v naslednjih petih do osmih letih približal 30 %; to bodo med drugim skušali doseči tudi s povečanjem deleža odraslih, ki se vračajo v visokošolsko izobraževanje, in z večjo integracijo vseživljenjskega učenja ter z vzpostavitvijo sistemskih in finančnih mehanizmov za spodbujanje vseživljenjskega učenja. Ker lahko iz zadnjega statističnega letopisa razberemo, da je bil leta 2007 delež prebivalstva s terciarno izobrazbo 17 %, in je bilo le 7 % tistih z univerzitetno izobrazbo (Statistični letopis 2008), postavljenega cilja vlada brez temeljite podpore višje- in visokošolskemu izobraževanju odraslih ne bo mogla uresničiti.

Če v sklepu na podlagi podatkov o udeležbi odraslih v izobraževanju poskušamo oceniti uresničevanje treh temeljnih ciljev Nacionalnega programa, tj. področje splošnega neformalnega izobraževanja odraslih (aktivno državljanstvo, osebnostni razvoj, sobivanje z drugačnimi ...), zviševanje izobrazbene ravni odraslih (zmanjševanje družbene zapostavljenosti nekaterih skupin prebivalstva, zmanjševanje izobrazbene neenakosti) ter izobraževanje in usposabljanje za razvoj delovne sile, lahko ugotovimo, da se uresničuje predvsem tretji cilj, prva dva sta v veliki meri zanemarjena. Podobne so tudi strokovnjakov Evropskega združenja za izobraževanje odraslih ocene o izobraževanju odraslih v Evropi (Adult education trends and issues in Europe . 2006). Ugotavljajo, da države in delodajalci podpirajo predvsem izobraževanje za potrebe dela, nepoklicno usmerjeno izobraževanje odraslih pa je v mnogih državah kljub političnim retorikam zanemarjeno. Zato Komisiji Evropske unije predlagajo, naj namenja več pozornosti tudi neekonomskim koristim izobraževanja. Med priporočili vladam, članicam Evropske unije izpostavljajo predvsem naslednje poudarke:

- holistični - celostni, integrirani, sistematični in vseobsegajoči pristop;
- na vseh ravneh izobraževalnega sistema je treba z javnim financiranjem podpreti zlasti izobraževanje nizkokvalificiranih in marginaliziranih skupin prebivalstva - to naj postane odgovornost nacionalnih pa tudi regionalnih in lokalnih oblasti;
- zaradi pluralistično strukturiranega in fragmentiranega področja izobraževanja odraslih naj državne oblasti v sodelovanju z organizacijami civilne družbe zagotovijo koherentno in strukturirano izobraževanje odraslih, ki bo zajelo poklicno in nepoklicno izobraževanje;
- zagotoviti sistematično zagotavljanje kakovosti ponudbe izobraževanja odraslih in kakovost osebja;
- priznavanje vseh oblik učenja odraslih, še zlasti neformalnega in priložnostnega učenja odraslih, naj bo zajeto v zakonodajo;
- okrepitev raziskovanja izobraževanja odraslih, zlasti temeljnih in aplikativnih raziskav.



Raziskovanje je pomembno tudi zaradi oblikovanja primerljivih kazalnikov, konceptov in statistik - to je pogoj za oblikovanje sistemov spremljanja in merjenja področja izobraževanja odraslih - ki omogočajo načrtovanje področja izobraževanja odraslih, pregledno odločanje in sistematično ocenjevanje kakovosti.

Večino predlaganih priporočil je Komisija Evropske unije (2007) uvrstila v Akcijski načrt za izobraževanje odraslih, v katerem državam članicam sporoča, naj okrepijo kompleksen sektor izobraževanja odraslih, ki zajema široko paleto ponudnikov in ki naj dosega razne vrste ciljnih skupin. Akcijski načrt zajema tele temeljne cilje: odpraviti ovire za sodelovanje odraslih v izobraževanju, izboljšati kakovost ponudbe in učinkovitost sektorja, pospešiti postopek ocenjevanja in priznavanja neformalnega in priložnostnega učenja za prikrajšane skupine (npr. starejši, migranti), povečati možnosti za odrasle, da pridobijo vsaj za stopnjo višjo kvalifikacijo, zagotoviti dovolj vloženi sredstev in spremljati delovanje sektorja.

## Literatura

- Adult education trends and issues in Europe (2006). Brussels: European Association for Education of Adults - EAEA Dostopno na [http://ec.europa.eu/education/pdf/doc268\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc268_en.pdf). (5. 1. 2008).
- Brenk, E. (2008). Pregled ponudbe izobraževanja odraslih v Sloveniji v šolskem letu 2008/2009. Poročilo in analiza. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Beltram idr. (2008). Strokovne podlage za zakonsko urejanje izobraževanja odraslih. Predlog. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Drofenik, O. (1998). Nacionalni program izobraževanja odraslih. Razvojne usmeritve. 1. zvezek. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Drofenik, O. (1999). Nacionalni program izobraževanja odraslih. Cilji, dejavnosti, utemeljitve. 2. Zvezek. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Evropska komisija (2007). Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij. Vseživljenjsko učenje in znanje, ustvarjalnost in inovacije. Osnutek skupnega poročila za leto 2008 Sveta in Komisije o napredku pri izvajanju delovnega Programa Izobraževanje in usposabljanje 2010; [http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2007/com2007\\_0703s101.pdf](http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2007/com2007_0703s101.pdf).
- Eurotrainer (2008). Making lifelong learning possible. A study of the situation and qualification of trainers in Europe. Brussels: Education and Culture.
- Jelenc, Z. (2000). Strategija in koncepcija izobraževanja odraslih v Sloveniji. Ljubljana: Andragoški center Slovenije. Dostopno na: <http://oal-seminar.naspletu.com/zjelencporocilo.html> (9. 1. 2009).
- Jelenc, Z. (2005). Le strategija zagotavlja trden sistem. Andragoška spoznanja, 11, št. 3, str. 65-79.
- Jelenc, Z. (2007) (ur.). Strategija vseživljenjskosti učenja v Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport in Pedagoški inštitut.

- Jelenc Krašovec, S. idr. (2007). Kakšno reorganizacijo Andragoškega centra želi minister? Sobotna priloga, 10. nov. 2007, leto 49, št. 247, str. 38.
- Jelenc Krašovec, S. (2007). Zgolj še ena služba ministrstva? Andragoški center Slovenije. Šolski razgledi, 58, št. 17, str. 3.
- Krek, J. (1995) (ur.). Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Kodelja, Z. (2006). O pravičnosti v izobraževanju. Ljubljana: Založba Krtina.
- Komisija EU (2007). Akcijski načrt za izobraževanje odraslih - Za učenje je vedno pravi čas. Bruselj, 27. 9. 2007, COM (2007) 558 konč.
- Lista zahtev Andragoškega društva Slovenije. Pobude in predlogi Andragoškega društva Slovenije za izboljšanje sistemskega položaja izobraževanja odraslih v Sloveniji (2006). Dostopno na: <http://www.andragosko-drustvo.si/zahteve.html> (7. 1. 2009).
- Mihevc, B., Jelenc, N. E., Kump, S., Podmenik, D., Zagmajster, M. (1995). Visokošolsko izobraževanje odraslih. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Mohorčič Špolar, V., Mirčeva, J., Ivančič, A., Radovan, M., Možina, E. (2005). Spremljanje doseganja strateških ciljev izobraževanja odraslih do leta 2006: preučevanje vzorcev izobraževanja odraslih. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Možina, E. (2000). Pismenost odraslih v Sloveniji - pozabljeni kapital. V: Pismenost, participacija in družba znanja. Ljubljana: Andragoški center Slovenije, str. 18-41.
- Nadaljnje izobraževanje, Slovenija, 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 (2006). Statistične informacije, št. 145, Statistični urad Republike Slovenije.
- Nadaljnje izobraževanje, Slovenija, 2004/2005 (2006). Statistične informacije, št. 205, Statistični urad Republike Slovenije.
- Nadaljnje izobraževanje, Slovenija, 2005/2006 (2007). Statistične informacije, št. 73, Statistični urad Republike Slovenije.
- Nadaljnje izobraževanje, Slovenija, 2006/2007 (2007). Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=1731](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1731).
- Pediček, F. (1992). Pedagogika danes. Maribor: Obzorja.
- Program izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za leto 2008 (2008). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (2004). Ur. l. št. 70/2004. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200470&stevilka=3149> (8. 1. 2009).
- Statistični letopis 2008 (2008). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Statistični letopis Republike Slovenije 1998 (1998). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Strateške naloge na področju izobraževanja odraslih. Dostopno na: <http://www.andragosko-drustvo.si/...html> (7. 1. 2009).
- Study on Adult Education Providers. Final report (2006). Leicester: The National Institute of Adult Continuing Education - NIACE. Dostopno na: [http://ec.europa.eu/education/pdf/doc256\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc256_en.pdf). (12. 1. 2009).
- Udeleženci srednjih šol za odrasle in med njimi brezposelni, vključeni v srednješolsko izobraževanje, po področjih programov in uspehu, Slovenija, konec šolskega leta 2006/2007. Dostopno na: <http://www.stat.si/PrikaziDatoteko.aspx?id=1876> (6. 1. 2009).

- Uveljavitev odgovornosti za spremembe (2008). Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008-2012. Dostopno na: <http://www.vlada.si> (17. 1. 2009).
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI-UPB5) (2007). Ur. l. RS, št.16/2007. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200716&stevilka=718> (9. 1. 2009).
- Zakon o osnovni šoli (ZOsn-UPB3). Ur.l. RS, št. 81/2006. Dostopno na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis\\_ZAKO448.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO448.html) (7. 1. 2009).
- Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPSI-1) (2006). Ur.l. RS, št. 79/2006. Dostopno na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis\\_ZAKO982.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO982.html) (7. 1. 2009).
- Zakon o gimnazijah (ZGim-UPB1) (2007) Ur. l. RS, št. 1/2007. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20071&stevilka=2> (7. 1. 2009).
- Zakon o visokem šolstvu (ZViS-UPB3) (2006). Ur. l. RS, št. 119/2006. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006119&stevilka=5079> (8. 1. 2009).
- Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO-UPB1) (2006). Ur. l. RS, št. 110/2006. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006110&stevilka=4673> (6. 1. 2009).

Sabina JELENC KRAŠOVEC, Ph.D., Sonja KUMP, Ph.D.  
(University of Ljubljana, Slovenia)

## SYSTEM REGULATION OF ADULT EDUCATION

**Abstract:** This article derives from the assessment of the situation in the field of adult education regulation, based on the existent research and the various policy documents. Authors analyze the development and changes that have occurred in the field of adult education in the past fifteen years. They assess the situation of adult education in Slovenia in terms of the proposed system of measures, in particular, how to exercise on six key areas, namely: placement in the entire system of education, law, management, finance, network and the programs and infrastructure. Contribution culminates with the conclusion that in recent years there has been no noticeable change in the organization of systemic areas of adult education, which remains marginalized in the area throughout the system of education. The article offers in the consideration to the policy makers in adult education recommendations of foreign experts in the field of adult education and the Commission of the European Union.

**Keywords:** adult education policy, law, finance, management, infrastructure.

## OBRAZOVALNA VREDNOST PEDAGOGIKE.

V. BRUMEN

Pedagogika (= pedagoška teorija) je svojevrstna in samostojna znanstvena disciplina, ki se od vseh ostalih znanosti loči že po posebnem predmetu svojega raziskovanja. Predmet pedagoške vede je namreč *v z g o j s t v o*, posebno kulturno področje poleg ostalih (znanstvo, umetnost, verstvo, politično in socialno življenje, gospodarstvo in tehnika...), ki je sicer z vsemi ostalimi kulturnimi oblikami v bistveni notranji zvezi, a se vendar ne sme zamenjati z nobeno izmed njih.

Iz vsake izmed ostalih kulturnih oblik klije in raste vedno znova vzgojstvo in za vsako ostalih kulturnih oblik je ravno vzgojstvo ona sila, ki pospešuje v vsaki taki obliki sami notranje življenje in rast. Tako n. pr.: izsledki v znanstvu silijo nekako znanstvenika in ljubitelja znanstva, da jih posredujeta širšim plastem človeštva in še posebej človeškemu naraščanju, ki naj ob teh izsledkih dogradi lastno notranjo kulturno obliko, znanstvo pa prej ali slej obogati z novimi izsledki; to posredovanje se vrši v šolah in akademijah, na predavanjih, v knjigah in listih itd., znanstvo s tem kultivira človeški rod, skrbi pa tudi za svojo lastno »večno renesanso«. — Podobno se vrši v umetnosti in tudi v vseh ostalih vnanjih kulturnih oblikah: mladi rod raste v človeškost ob kulturi, da služi njeni nadaljnji rasti.