

**Borut Mikulec**

## Od projektnega k sistemskemu urejanju izobraževanja odraslih

**Povzetek:** Prispevek predstavlja rezultate analize sistemske ureditve izobraževanja odraslih v Sloveniji. Sistemsko ureditev izobraževanja odraslih motrim z vidika teoretskih spoznanj, ki jih prinašajo študije izobraževalnih politik ter mednarodne in primerjalne študije v izobraževanju odraslih. Metodološki okvir postavlja analiza primarnih zakonodajnih dokumentov in izobraževalnih politik, ki urejajo področje izobraževanja odraslih in so nastali v obdobju od leta 1991 do 2020. Opravljena analiza pokaže, da so bili v Sloveniji v zadnjih treh desetletjih narejeni pomembni koraki pri urejanju področja izobraževanja odraslih (sprejetje nacionalnega programa, letnih programov in zakona o izobraževanju odraslih), a ti še vedno niso v zadostni meri zagotovili sistemskega urejanja izobraževanja odraslih: upravljanja, zakonodaje, financiranja, mreže izvajalcev in izobraževalnih programov. Prav tako delovanje mreže izvajalcev, ponudba in razvoj izobraževanja odraslih ostajajo povsem odvisni od kratkotrajnih razpisov in projektne sredstev Evropskega socialnega sklada. Izhajajoč iz opravljene analize, v zaključku dajem predloge, ki jih je treba preučiti pri sistemskem urejanju izobraževanja odraslih v tem desetletju.

**Ključne besede:** izobraževanje odraslih, sistemsko urejanje, sistemi izobraževanja odraslih, politika izobraževanja odraslih

UDK:374.7

Znanstveni prispevek

## Uvod

Prispevek predstavlja rezultate analize sistemske ureditve izobraževanja odraslih v Sloveniji. Za njene potrebe v prispevku izhajam iz treh temeljnih značilnosti, ki opredeljujejo in urejajo izobraževanje odraslih (v nadaljevanju: IO) v Sloveniji: (1) načela »vseživljenjskosti izobraževanja in učenja za vse«; (2) nacionalnega programa za IO, ki določa »javni interes« v IO, usmerja nacionalno politiko IO, vključno s »sistemskim urejanjem« in »stabilnim financiranjem« IO; ter (3) letnih programov IO, ki jih izvajajo »pristojna ministrstva prek javnih razpisov, pozivov« (Republika Slovenija 2023).

Omenjene značilnosti urejanja IO v Sloveniji, ki so se izoblikovale v obdobju po osamosvojitvi in ob implementaciji prve resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: ReNPIO) (Državni zbor RS 2004), motrim z vidika teoretskih spoznanj, ki jih prinašajo študije izobraževalnih politik ter mednarodne in primerjalne študije v IO (Desjardins 2017). Pri sistemskem urejanju IO izhajam iz večdesetletnih prizadevanj organizacije UNESCO (2022a, 2022b), ki razume izobraževanje (odraslih) kot temeljno človekovo pravico in javno dobro, dostopno vsem ljudem, kar pomeni, da je država dolžna to pravico tudi uresničiti skozi ustrezno izobraževalno infrastrukturo in njeno dostopnostjo.

Metodološki okvir postavlja analiza primarnih zakonodajnih dokumentov in izobraževalnih politik, ki urejajo področje IO in so nastali v obdobju od 1991 do 2020, to je od osamosvojitve do izteka veljavnosti drugega ReNPIO: dve beli knjigi (Krek 1995; Krek in Metljak 2011), dva ReNPIO (Državni zbor RS 2004, 2013) in dva zakona o izobraževanju odraslih (v nadaljevanju: ZIO) (1996, 2018). Poleg primarnih virov se v analizi opiram tudi na relevantne sekundarne vire: letne programe IO v obdobju 2005–2020 (MIZŠ 2019; Republika Slovenija 2023) ter evalvacijske študije in raziskave, ki so preučevale učinke omenjene zakonodaje, politik in programov na prakso IO (npr. Jelenc Krašovec in Kump 2009; Beltram 2012; OECD 2018; Sotošek in Beltram 2021; Računsko sodišče RS 2022).

Prispevek je strukturiran v štirih delih. V prvem obravnavam sisteme IO v mednarodni perspektivi, v drugem preučujem razvoj in urejanje IO v Sloveniji v

zadnjih treh desetletjih, v tretjem poudarjam ključne pomanjkljivosti pri urejanju IO, v četrtem, zaključnem delu opredeljujem glavne izzive systemskega urejanja IO v Sloveniji.

## Sistemi izobraževanja odraslih v mednarodni perspektivi

Richard Desjardins (2017) v knjigi *Political Economy of Adult Learning Systems* ugotavlja, da sisteme IO tvorijo različne priložnosti za izobraževanje in učenje odraslih, vključno s pripadajočimi strukturami in socialnimi partnerji, ki oblikujejo organiziranost in upravljanje IO. V zadnjih 30 letih je opaziti rast organiziranih oblik izobraževanja in učenja odraslih, čeprav je ta trend močnejši v nekaterih državah kot v drugih. Države, ki so razvile napredne sisteme IO, razumejo IO kot orodje za usmerjanje ekonomskega in družbenega razvoja. Temeljne silnice, ki pogojujejo razvoj sistemov IO po drugi svetovni vojni, je avtor identificiral v procesih modernizacije in globalizacije, na znanju temelječem gospodarstvu ter neoliberalizmu.

Obstoj sistemov IO nikakor ni samoumeven, saj sistem IO leži na presečišču različnih nacionalnih sistemov: sistema izobraževanja in usposabljanja, sistema trga dela in zaposlovanja, kakor tudi politik države blaginje ter drugih ukrepov socialnih politik (prim. Ivančič idr. 2011; Ioannidou in Desjardins 2020, str. 138; UNESCO 2022b, str. 6). Koordinacijo sistemov IO med državo, trgom in civilno družbo podpirajo trije prevladujoči režimi, to so *tržno voden režim*, *državno voden režim* in *režim, voden prek interesnih skupin*, čeprav nekaterih držav ne moremo umestiti v en sam prevladujoč model, npr. Avstrije, Finske, Nizozemske (Desjardins 2017, str. 26–30):

- *tržno voden režim*: deluje po pravilih tržne konkurence, prežet je z neoliberalno ideologijo, ki v IO favorizira tiste, ki so ekonomsko privilegirani, s čimer se povečuje ekonomska neenakost. Države, ki se tipično uvrščajo v ta režim, so Avstralija, Kanada, ZDA, Nova Zelandija, Irska, Velika Britanija, Japonska in Švica;
- *državno voden režim*: država ima ključno vlogo pri upravljanju ekonomskih, socialnih in kulturnih politik ter lahko usklajuje ponudbo spretnosti in povpraševanje po njih, da doseže centralno opredeljene cilje. Države, ki jih avtor umešča v ta režim, so nekatere azijske države, t. i. mali azijski tigri (Hongkong, Tajvan, Singapur, Južna Koreja) in Kitajska;
- *režim, voden prek interesnih skupin* (socialnih partnerjev): interesne skupine medsebojno sodelujejo onkraj tržnih mehanizmov, da bi dosegle boljše rezultate (korporativizem). Poudarek je na usklajevanju socialnih in industrijskih odnosov, pri čemer pa netržno usklajevanje predvsem dopolnjuje prevladujoče tržno usklajevanje. Države, ki jih avtor umešča v ta režim, so Italija, Japonska, Francija, Nemčija, Švica, Avstrija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg.

Nekatere države podpirajo visoko stopnjo tržnih aktivnosti, dopolnjenih z dogovori interesnih skupin ter močnejšo vlogo države pri usklajevanju celotne

družbe, še posebej pri distribuciji socialnih izdatkov, kar omogoča višjo stopnjo socialne varnosti. V tem smislu avtor govori še o četrtem režimu (prav tam, str. 31), to je *državno vodenem režimu z visoko stopnjo udeležbe interesnih skupin*, za katerega so značilne nizke ravni neenakosti v dohodkih ter velike naložbe v izobraževanje skozi celotno življenje. Države, ki jih avtor umešča v ta režim, so Avstrija, Belgija, Nizozemska, Danska, Norveška, Švedska in Finska.

Temeljni segmenti IO, ki jih je Desjardins (2017) identificiral za potrebe mednarodne primerljivosti sistemov IO, so naslednji: (1) *osnovnošolsko in splošno IO* (tudi programi temeljnih spretnosti): oblike izobraževanja, ki vodijo do osnovnošolske (ISCED 1, 2) in srednješolske splošne izobrazbe (ISCED 3), so tipično razumljene kot formalno IO in prevladujejo v državah z visokimi prihodki. Programi temeljnih spretnosti so tipično razumljeni kot neformalno IO v večini držav z nizkimi in srednjimi dohodki, a so lahko slednji tudi del osnovnošolskega izobraževanja; (2) *visokošolsko IO*: tipično razumljeno kot formalno IO, je bodisi ločeno ali ne od rednega visokošolskega izobraževanja. Lahko je povezano z nadaljnjim profesionalnim izobraževanjem (ISCED 5a), veliko pa jih ima tudi poklicno usmeritev, ki jo zagotavljajo višje strokovne šole ali politehnike (ISCED 5a, 5b); (3) *poklicno IO* (tudi nadaljevalno izobraževanje, tehnično izobraževanje, učenje na delu): različni programi formalnega (ISCED 3b, 3c, 4, 5b, 5c) ali neformalnega izobraževanja, odvisno od države. Neformalno izobraževanje lahko vodi do formalnega priznavanja; (4) *svobodno (oz. liberalno) IO* (tudi ljudsko izobraževanje): tipično vključuje šport, hobi in druge aktivnosti, povezane s prostim časom. Neformalno IO se lahko poveže z izobraževanjem za temeljne spretnosti in vodi do formalnega priznavanja (prav tam, str. 19–20).

Na podlagi analize podatkov prvega kroga raziskave *Program za mednarodno ocenjevanje kompetenc odraslih* (v nadaljevanju: PIAAC) (več o raziskavi gl. npr. Kump in Mikulec 2017) je avtor prišel do naslednjih temeljnih ugotovitev o meddržavnih vzorcih glede udeležbe, rezultatov in upravljanja IO (Desjardins 2017):

- *vzorec udeležbe v IO*: večja je odprtost formalnega izobraževalnega sistema za odrasle udeležence v izobraževanju, večji je delež tistih, ki so pridobili svojo najvišjo raven kvalifikacije kot odrasli udeleženci izobraževanja (npr. 43 % odraslih na Danskem, 37 % na Norveškem, dobrih 30 % na Finskem in Švedskem). Večina IO poteka kot neformalno izobraževanje (največjo udeležbo imajo v državah, kot so Švedska, Danska in Finska, sledijo Nizozemska, ZDA in Norveška), povezano je z delom (v 80–90 %) in podprto od delodajalcev. Udeležba v IO je v vseh državah neenakomerno porazdeljena glede na doseženo izobrazbo, starost in socialno-ekonomski status. V vseh državah imajo tako neenake možnosti za udeležbo v IO ranljive skupine: starejši, odrasli z nizko stopnjo dosežene izobrazbe, nizko ravno funkcionalne pismenosti, nizko ravno socialno-ekonomskega ozadja (izraženo v izobrazbi staršev), kakor tudi odrasli, ki so rojeni v tujini in/ali je njihov materni jezik drugačen od uradnega/učnega jezika (prav tam, str. 181–190; gl. tudi UNESCO 2022a, str. 26);
- *vzorec pri rezultatih IO*: v vseh državah imajo odrasli, ki prek formalnega

IO dosežejo srednješolsko izobrazbo, večje možnosti, da se zaposlijo, kot tisti, ki niso dosegli srednješolske izobrazbe. Aktivna politika trga dela, ki je pomemben del sistema IO, lahko poveča zaposlitvene možnosti odraslih. To dokazujejo države, kot so Danska, Finska, Norveška in Nizozemska, ki prek javne podpore brezposelnim osebam omogočajo, da se udeležijo IO. Udeležba v formalnem IO ima pozitivne učinke na zaslužek. IO lahko pripomore tudi k pridobivanju takšnih delovnih mest, ki omogočajo boljšo kakovost življenja. Sistemi IO, ki odraslim omogočajo dostop do visokošolskega izobraževanja, lahko pripomorejo k boljšim kognitivnim spretnostim prebivalstva (prav tam, str. 217–226);<sup>1</sup>

- *vzorec pri upravljanju IO*: prvi in ključni dejavnik pri vzpostavitvi učinkovitih sistemov IO je obseg sredstev, ki se namenjajo IO. Odločilno vlogo pri tem ima država, ki s svojimi javnimi politikami in prek vključevanja interesnih skupin (socialnih partnerjev) skrbi za razvoj priložnosti in ponudbo v IO (nordijske države, ki imajo največji delež udeležbe v IO, namenjajo sistemom IO tudi največ sredstev). Drugi dejavnik, ki spodbudno vpliva na razvoj sistemov IO, je stopnja celovitosti razumevanja IO (povezanost različnih programov formalnega in neformalnega izobraževanja na poklicni, srednješolski in visokošolski ravni), vključno z delitvijo odgovornosti med različnimi interesnimi skupinami (države z visoko udeležbo v IO, kot so nordijske, izkazujejo zelo velik interes socialnih partnerjev pri upravljanju IO, udeleženi pa so tudi pri oblikovanju politike IO). Tretji dejavnik za vzpostavitev sistemov IO je aktivno oblikovanje politike IO, vključno z analizo pogojev, potreb, interesov in razumevanja med različnimi akterji. Tu so pomembni ozaveščanje in ciljno usmerjeni ukrepi; ozaveščanje in ciljna usmerjenost k odraslim z nizkimi kvalifikacijami ali brez kvalifikacij, IO mora biti fleksibilno, spodbudno do katerihkoli oblik učenja in izobraževanja, utemeljeno na priznavanju posameznikovih predhodnih izkušenj ipd. Ne nazadnje napredni sistemi IO vključujejo fleksibilne in raznolike oblike IO, ki jih je mogoče povezati tudi s sistemom formalnega izobraževanja, ki je prvenstveno namenjeno mladim (prav tam, str. 246–252).

Skratka, ker sistem IO leži na presečišču različnih nacionalnih sistemov (izobraževanja, trga dela, socialnega varstva), je uspešna koordinacija med državo (vlado in ministrstvi) ter socialnimi partnerji ključ do uspeha pri upravljanju sistema IO (Desjardins 2020; OECD 2019; UNESCO 2022a), kakor tudi pri dvigu udeležbe odraslih v aktivnostih IO in vseživljenjskega učenja (v nadaljevanju: VŽU) (Boeren 2017).

---

<sup>1</sup> IO dosega tudi vrsto širših neekonomskih učinkov, ki se povezujejo predvsem s krepitvijo osebnega razvoja, dejavnega državljanstva, socialne kohezije, zdravja in družbene blaginje, kakor tudi z zmanjševanjem socialnih in spolnih neenakosti ter izključenosti (gl. Kump in Mikulec 2017, str. 20; Schuller 2017, str. 6–7; UNESCO 2022a, str. 26).

## Kako smo sistemsko urejali izobraževanje odraslih v Sloveniji?

Razvoj in urejanje IO analiziram skozi tri desetletja ter dogodke, ki so v vsakem desetletju pomembno zaznamovali razvoj IO (prim. Mikulec 2021; Pavlin idr. 2022).

### *1991–1999: po osamosvojitvi*

Reforma vzgojno-izobraževalnega sistema, ki je v Sloveniji potekala v 90. letih prejšnjega stoletja, je zajemala tudi področje IO (Krek 1995). V beli knjigi so izpostavljeni trije temeljni cilji IO: (1) omogočiti osebni razvoj in boljšo kakovost življenja ljudi, povečati mobilnost in njihove zaposlitvene možnosti; (2) zvišati raven znanja, izobrazbe in usposobljenosti (za gospodarski, kulturni in socialni razvoj, za razvoj demokracije); (3) dohiteti razviti svet pri razvitosti IO (izobraženost prebivalstva, vključenost v VŽU) (Drofenik idr. 1995, str. 296). Slednje dopolnjujejo temeljna načela, med drugimi: (a) IO je sestavni del vseživljenjskega izobraževanja (omogoča kontinuiteto izobraževanja skozi vse življenje); (b) potrebe po IO izhajajo iz potreb posameznika in (skupnosti) družbe; (c) raznovrstnost in enakopravnost izvajalcev in programov IO; (č) fleksibilnost izobraževalnih možnosti; (d) IO sloni na partnerstvu pri upravljanju in financiranju ter je utemeljeno na mednarodni primerljivosti (prav tam, str. 306–311). Predlagane so tudi rešitve. Za nas sta najbolj pomembni dve: prva, ki se nanaša na sistemsko urejanje IO (upravljanje, zakonodaja, financiranje) in predvideva pripravo nacionalnega programa IO, vzpostavitev strokovnega sveta RS za izobraževanje odraslih (v nadaljevanju: SSIO), upravljanje IO v lokalnih skupnostih, sprejetje ustrezne zakonodaje (posebnega zakona o IO); ter druga, ki se nanaša na vzpostavitev mreže izobraževalnih organizacij in uresničevanje javnega interesa v IO prek javne službe, v katero so vključeni javni zavodi za IO (ljudske univerze, enote za IO pri srednjih šolah) (prav tam, str. 313–318).

Leto kasneje smo dobili ZIO (1996), ki je podrobneje opredelil in uredil neformalno izobraževanje (npr. funkcionalno opismenjevanje, spopolnjevanje znanja za delo in poklic, izobraževanje za demokracijo, učenje tujih jezikov), medtem ko je bilo urejanje formalnega izobraževanja prepuščeno drugim zakonom, ki so bodisi urejali celotno področje vzgoje in izobraževanja bodisi posamezne podsisteme splošnega, poklicnega, višješolskega in visokošolskega izobraževanja (gl. Jelenc Krašovec in Kump 2009, str. 203–204). Zakon je prav tako predvidel, da se javni interes v IO določi z »nacionalnim programom« (ZIO 1996, člen 22), opredelil je vsebino nacionalnega programa, predpisal, da se izvajanje nacionalnega programa »določi z letnim programom« IO (prav tam, člen 24), ter naložil, da izvajalce letnega programa »izberejo pristojna ministrstva na podlagi javnega razpisa« (prav tam, člen 32). Istega leta je bil ustanovljen tudi SSIO, ki spremlja in ocenjuje stanje razvoja IO v Sloveniji.

V tem obdobju so se v državnem proračunu zagotovila finančna sredstva za IO, na ministrstvu za šolstvo je bil ustanovljen sektor za IO (Jelenc 2018, str. 82).

Prvikrat so bile pripravljene tudi strokovne podlage za nacionalni program IO (Velikonja 1998, 1999). Nastala je nova infrastruktura izobraževalnih institucij – število javnih institucij za IO je upadlo, pojavile so se zasebne organizacije, ki so postale prevladujoče v mreži institucij za IO (Jelenc Krašovec in Mikulec 2017, str. 72) – kakor tudi nove oblike IO, kot so študijski krožki, projektno učenje mlajših odraslih, tedni vseživljenjskega učenja idr. (Jelenc 2018, str. 82).

Konceptualno se je IO takrat napajalo predvsem iz priporočil organizacije UNESCO; poudarjajo se izobraževanje kot temeljna človekova pravica v vseh življenjskih obdobjih, pomen vseživljenjskega (tudi permanentnega) izobraževanja ter uravnoteženo uresničevanje ciljev ekonomskega, družbenega (demokratizacija družbe) in osebnega razvoja (humanizacija posameznika) (gl. Mikulec 2021, str. 43–44).

### *2000–2010: pred vstopom v Evropsko unijo in po njem*

Leta 1998 se je Slovenija začela pripravljati na vstop v Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU) in leta 2004 postala članica. Med integracijskim procesom je bila na področju izobraževanja med drugim vključena v program EU Phare, dva glavna cilja sta bila pomagati Vladi RS pri razvoju VŽU, ki temelji na reformiranem integriranem poklicnem izobraževanju in usposabljanju za mlade in odrasle, ter razvoju certifikatnega sistema za doseganje prožne in odzivne poklicne infrastrukture. Po letu 2002 je Slovenija sodelovala pri izvajanju *lizbonske strategije* in programa *Izobraževanje in usposabljanje 2010*, država pa je bila v obdobju 2007–2013 upravičena tudi do finančne podpore iz sredstev Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS), ki je bil pomemben podporni mehanizem za doseganje ciljev EU na nacionalni ravni (Mikulec 2021, str. 45).

Leta 2004 je bil sprejet prvi nacionalni program IO, to je ReNPIO 2004–2010 (Državni zbor RS 2004). Da bi pospešili doseganje enakopravnosti dostopa odraslih do izobraževanja z ustrezno razporejenimi sredstvi, ReNPIO določa prednostna področja, cilje in merila za uresničevanje programa. Prednostna področja vključujejo: 1) splošno neformalno IO (npr. programi za pridobivanje temeljnih spretnosti, izobraževanje za dejavno državljanskost in družbeno kohezivnost); 2) formalno IO (programi za dokončanje osnovnega, poklicnega, srednjega ali višješolskega izobraževanja) in 3) programe IO za potrebe trga dela (programi aktivne politike zaposlovanja in poklicnega usposabljanja) (prav tam, str. 8594–8595). ReNPIO za svoje izhodišče prevzema koncept »vseživljenjskosti učenja«, ki naj bi ga, med drugim, uveljavili z odprtim, prilagodljivim in prehodnim sistemom IO, ki bo vsakemu posamezniku »ponudil različne možnosti za izobraževanje in učenje ter priznavanje formalno, neformalno in informalno (naključno, priložnostno) pridobljenega znanja« (prav tam, str. 8593). Določa tudi temeljne dejavnosti za izvajanje IO, kakor tudi opredeljuje temeljne štiri cilje: izboljšati splošno izobraženost, dvigniti izobrazbeno raven (izobrazbeni standard je srednješolska izobrazba), povečati zaposlitvene možnosti ter možnosti in vključenost v izobraževanje (prav tam, str. 8594).

Leta 2007 je bila v Sloveniji uradno objavljena tudi *Strategija vseživljenjskosti učenja*, ki jo je izdalo ministrstvo za šolstvo in sofinanciral ESS. Ker strategija ni bila sprejeta na Vladi RS, je ostala zgolj »mrtva črka na papirju« (Jelenc 2018, str. 83) in ni bila nikoli implementirana v praksi (gl. tudi Računsko sodišče RS 2022).

Konceptualno IO gradi na izhodiščih poosamosvojitvenega obdobja 90. let 20. stoletja, a z vstopom v EU veljavo vse bolj pridobivajo konceptualne ideje, ki v naš prostor prihajajo iz EU in evropske politike IO, ki krepi predvsem ekonomske cilje in instrumentalno razumevanje IO (gl. Mikulec 2015, str. 46; Sotošek in Beltram 2021, str. 30; UNESCO 2022a, str. 26). Ta usmeritev je nakazana tako v ReNPIO, ki navaja, da mora Slovenija prispevati k uresničevanju ciljev, zapisanih v lizbonski strategiji (tj. temeljnega cilja doseganja najbolj konkurenčnega gospodarstva na svetu) (Državni zbor RS 2004, str. 8582), kakor tudi v letnih programih IO, ki se sklicujejo na uresničevanje priporočil evropske politike IO (več v Mikulec 2015, str. 51; Mikulec 2021, str. 46).

### *2011–2020: po globalni finančni krizi*

Zaradi ekonomske krize in varčevalnih ukrepov je država, to je pristojno ministrstvo za izobraževanje, v letih 2010–2016 vse bolj zmanjševala javna sredstva za splošno (formalno in neformalno) izobraževanje, medtem ko so sredstva za usposabljanja za potrebe trga dela ostala relativno stabilna (z izjemo let 2014 in 2015). Posledično so se v tem obdobju javne institucije IO (ljudske univerze) borile za svoj obstoj in soočale z nezmožnostjo dolgoročnega načrtovanja svojega dela (Jelenc Krašovec in Mikulec 2017, str. 69).

Leta 2011 je bila objavljena druga bela knjiga (Krek in Metljak 2011), ki je po 15 letih ponudila nov »sistematičen strokovni premislek o strukturi in delovanju slovenskega sistema vzgoje in izobraževanja« (prav tam, str. 5), kakor tudi iskanje novih rešitev. Za področje IO je zapisano, »da to področje v Sloveniji sistemsko ni primerno urejeno in ne omogoča ustreznega zadovoljevanja potreb po izobraževanju in učenju odraslih« (Ivančič idr. 2011, str. 373). Ključno načelo je načelo »vseživljenjskosti učenja za vse« (prav tam, str. 373), v okviru katerega je IO enakovreden podsistem v okviru celotnega izobraževanja, kot ključna področja, ki jih je treba v prihodnje obravnavati in naj bi jih opredelili kot javni interes, pa so navedena: večja enakost in pravičnost pri dostopu do IO, uravnoteženost vlaganj v splošno in poklicno IO ter ustvarjanje pogojev za doseganje standarda štiriletne srednje izobrazbe (prav tam, str. 372). Kot temeljni cilji so naštet: sistemska urejenost IO, kakovostno IO, dosežen standard znanja na ravni srednješolske izobrazbe, pravičnejše financiranje IO (z vidika potreb ranljivih skupin odraslih), zmanjšanje strukturnih ovir pri vključevanju odraslih v izobraževanje ter povečanje motivacije ranljivih skupin za IO (prav tam, str. 376–377). Predlagane so tudi rešitve, med drugimi, za sistemsko urejanje IO: (1. upravljanje) s posebnim zakonom o IO naj se določijo pravice odraslih do izobraževanja, javna služba, medresorski organ upravljanja; (2. financiranje) poveča se vlaganje v IO, vzpostavi nov sistem financiranja, ustanovi sklad za IO, financiran s strani delodajalcev,

uzakonijo davčne olajšave za delodajalce in posameznike, implementira se vavčer za ranljive skupine; (3. strokovni razvoj) strokovno osebje mora imeti izobrazbo 2. bolonjske stopnje, pedagoško-andragoško izobrazbo in opravljen strokovni izpit, zagotovi se pripravništvo, vzpostavijo se programi nadaljnega strokovnega izobraževanja in izpopolnjevanja (prav tam, str. 403–406).

Leta 2013 je bil sprejet drugi nacionalni program IO (Državni zbor RS 2013), a v spremenjenih okoliščinah zaradi »gospodarske krize« in z »omejenimi viri« javnega financiranja IO (prav tam, str. 1), s temeljno vizijo: »Vsakemu odraslemu prebivalcu Slovenije bomo omogočili enake možnosti za kakovostno izobraževanje v vseh življenjskih obdobjih.« (Prav tam). Logika ReNPIO glede prednostnih področij, ciljev in meril uresničevanja programa ostaja podobna kot pri prvem ReNPIO s to razliko, da so posebej opredeljene tudi ciljne skupine (npr. brezposelni, nizko izobraženi, starejši, isipniki). Opredeljene so tudi nekatere novosti, ki jih predvideva ReNPIO, in sicer, da bo sprejeta »zasnova javne mreže izvajalcev in programov splošnega izobraževanja ter podpornih dejavnosti, določenih s to resolucijo, ki bodo namenjene in enakomerno razporejene po celotnem ozemlju države ter stabilno financirane iz javnih sredstev« (prav tam, str. 13).

Leta 2018 je bil sprejet nov ZIO (ZIO-1 2018), ki je po logiki in obsegu programov, ki jih pokriva, soroden tistemu iz leta 1996, prinaša pa nekaj novosti. Ključna je ta, da opredeljuje javno službo (izvajalce, financiranje, javno mrežo), ki obsega program osnovne šole za odrasle in svetovalno dejavnost (prav tam, člani 52–57), izvajajo pa jo glede na določila zakona o javnih izvajalcih javne organizacije za izobraževanje odraslih (to so ljudske univerze).

Za to obdobje sta značilni še dve aktivnosti. Prvič, leta 2015 je bila uvedena medresorska koordinacija za boljše usklajevanje in razvijanje socialnega partnerstva v IO v skladu s priporočili evropske politike IO (ACS b. 1.). Drugič, Slovenija je leta 2014 sodelovala v raziskavi PIAAC ter na podlagi nespodbudnih rezultatov o doseženih spretnostih odraslih – skoraj 400.000 odraslih z nizko ravno bralne in/ali matematične pismenosti – pristopila k projektu *Strategija razvoja in uporabe spretnosti v Sloveniji*, ki je potekal v letih 2016–2018 v sodelovanju z Organizacijo za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD). V sklopu projekta je OECD v sodelovanju z deležniki iz Slovenije pripravil *Zaključno poročilo o oceni stanja spretnosti za Slovenijo* ter *Smernice za izvajanje strategije spretnosti v Sloveniji: izboljšanje upravljanja izobraževanja odraslih* (OECD 2018; več v Mikulec in Guimarães 2023, str. 327–328).

Konceptualno IO v tem obdobju sledi agendi evropske politike IO, saj je razvoj IO odvisen izključno od sredstev ESS, zaradi učinkov gospodarske krize in izzivov pri spretnostih odraslih pa pomen pridobivata OECD in *diskurz spretnosti* v IO, ki obljublja boljšo produktivnost in višje plače tistim odraslim, ki investirajo v spretnosti in VŽU (več v Mikulec 2021, str. 46–47; Mikulec in Guimarães 2023, str. 327–328).

## **Odločevalci so sprejemali odločitve o urejanju izobraževanja odraslih mimo opozoril stroke**

Iz prikazanega razvoja urejanja IO v Slovenji bi lahko upravičeno sklepali, da je IO v našem prostoru – zaradi posebnega zakona o IO, nacionalnega programa, letnih programov IO, medresorske koordinacije ter vzpostavljene javne službe – primerjalno gledano dobro urejeno. Vendar evalvacijske študije in raziskave, ki so bile pri nas opravljene v zadnjih 15 letih, opozarjajo, da žal ni tako. Nasprotno, nekatere opozarjajo na to, da je IO pri nas pravzaprav sistemsko neurejeno (Jelenc Krašovec in Kump 2009; Ivančič idr. 2011; Jelenc 2018). Zakaj?

### *Upravljanje*

Ministrstvo, pristojno za izobraževanje, ki upravlja IO na nacionalni ravni, nima svojega direktorata za IO, ampak je slednje del direktorata za srednje in višje šolstvo ter IO, v katerega je umeščen sektor za IO. Posledično IO nima svojega predstavnika v kolegiju ministra, ki zato »osebno neposredno ne sodeluje in ne soodloča v vodstvenem organu ministra« (Jelenc Krašovec in Kump 2009, str. 205). Prav tako je s tem IO umeščeno v »vsebinsko neustrezno in preozko enoto«, ker ta ni pristojna za vso drugo zunajšolsko (neformalno) izobraževanje, ki sestavlja večino IO (prav tam, str. 206; Jelenc 2018, str. 83). Za izobraževanje za delo in socialne zadeve je pristojno ministrstvo, odgovorno za delo, zaradi česar bi bilo potrebno skupno medresorsko upravljanje IO (Jelenc Krašovec in Kump 2009, str. 206; Beltram 2012, str. 3). Leta 2015 je bila tako uvedena medresorska koordinacija pri ministrstvu, pristojnem za izobraževanje, ki združuje različna ministrstva in ostale deležnike, a to telo v praksi žal ni zaživelo (ACS b. l.; Sotošek in Beltram 2021, str. 50). Da ima Slovenija težave z upravljanjem IO, ugotavlja tudi OECD (2018). Zato priporoča, da vlada »okrepi zmogljivost in odgovornost obstoječih nadzornih organov za izobraževanje odraslih, da bi omogočila lažje usklajevanje in partnerstva med ministrstvi, občinami in deležniki« (prav tam, str. 17).

### *Zakonodaja*

Slovenija ima razpršen zakonodajni okvir za IO, ki ga ureja zakonodaja na šolskem in drugih področjih (več o teh gl. Franca 2021). Posebni zakon o IO ureja zgolj neformalno izobraževanje in svetovanje, ki se financirata iz javnih sredstev, in tako ne ureja področja IO celostno (Ivančič idr. 2011, str. 385; Jelenc 2018, str. 84; OECD 2018, str. 3). To pomeni, da zakon (ZIO-1 2018) z javno službo ne zagotavlja izvajanja vseh javnoveljavnih izobraževalnih programov za odrasle, vseh podpornih dejavnosti IO v njihovi celovitosti, kakor tudi ne prepozna vseh strokovnih profilov v IO kot strokovnih delavcev (Možina idr. 2017, str. 3; Računsko sodišče RS 2022, str. 5). Pomanjkljivo je tudi zakonsko urejanje sodelovanja med nacionalno in lokalno ravno pri zagotavljanju materialnih pogojev za delovanje

organizacij IO (Državni zbor RS 2013, str. 12). Potrebne bi bile tudi spremembe 24. in 27. člena *Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja* (v nadaljevanju: ZOFVI) glede sestave in pristojnosti SSIO, na kar že več let neuspešno opozarja njegova predsednica, saj v svet niso v zadostni meri vključeni predstavniki andragoške stroke, svet je praktično brez odločevalskih pristojnosti, brez posvetovanja s svetom pa so bili sprejeti ključni nacionalni strateški dokumenti (npr. program razvoja človeških virov), ki se tičejo IO (Kump 2016).

### *Financiranje*

ReNPIO je gotovo pripomogel k večji stabilnosti financiranja IO iz javnih sredstev, a »neustrezen sistem financiranja v zadnjih letih [še vedno pomeni] ključni problem in oviro pri razvoju in izvajanju izobraževanja odraslih« (Ivančič idr. 2011, str. 373; gl. tudi OECD 2018, str. 21).

Pri delitvi odgovornosti in financiranju IO med posamezniki, delodajalci in državo je Slovenija ena izmed držav OECD, ki dosega najslabše rezultate, saj ni vzpostavila sistemskega pristopa k financiranju IO, na podlagi katerega bi si vlada (ministrstva), delodajalci in posamezniki razdelili stroške financiranja. Po podatkih OECD (2019) *posamezniki* v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami zelo malo sami investirajo v IO, a to zato, ker ocenjujejo, da je tovrstno izobraževanje za njih predrago, *delodajalci* premalo (manj kot 6 %) investirajo v usposabljanje zaposlenih (Slovenija sledi Češki in Madžarski, ki dosegata najnižje rezultate), *država* pa prav tako primerjalno gledano namenja malo sredstev za usposabljanje brezposelnih (manj kot 1 % BDP na prebivalca), kakor tudi za državne subvencije in/ali davčne spodbude delodajalcem (prav tam, str. 86–92). Slovenija ima med vsemi državami OECD tudi največji delež financiranja IO, ki se zagotavlja iz sredstev ESS (57 % vseh izdatkov za IO pokrivajo sredstva ESS) (prav tam, str. 94).

Težave uvedene (a nedelujoče) medresorske koordinacije se kažejo tudi pri financiranju, saj se medresorski pristop kaže kot »zamegljevanje dejanske vsote sredstev za razvoj področja izobraževanja odraslih in njegovo podporo, še zlasti pa se z njim prikrije upad proračunskih sredstev za izobraževanje odraslih na dveh nosilnih ministrstvih [pristojnih za izobraževanje in delo]« (Kump 2017, str. 4). Pomanjkljivo in nestabilno je tudi financiranje javnoveljavnih programov splošnega izobraževanja, podpornih dejavnosti in sofinanciranje srednješolskega IO (Državni zbor RS 2013, str. 12). Odmeva tudi kritika Računskega sodišča RS (2022, str. 60), ki ugotavlja, da »sta MIZŠ in MDDSZ za oblikovanje politike vseživljenjskega učenja kot pretežni vir financiranja izbrala evropska sredstva, kar ne zagotavlja stalnosti in gotovosti pri izvajanju aktivnosti. Pomanjkljivost ReNPIO13-20 je bila nesorazmerno obravnavanje različnih področij vseživljenjskega učenja z izrazitim poudarkom na usposabljanju za potrebe dela« (gl. tudi Sotošek in Beltram 2021, str. 47).

K nestabilnosti je dodatno prispevalo tudi financiranje prednostnih področij ReNPIO prek javnih razpisov, ki »tako izvajalcem kot udeležencem onemogoča racionalno načrtovanje svojih aktivnosti, stabilnost ponudbe, povzročča finančne

težave in vodi k odpuščanju usposobljenega osebja« (Brezovec idr. 2022, str. 25). Posledično je to stanje vodilo do uvajanja tržne logike in potrženja IO, saj tovrstne oblike financiranja spodbujajo tekmovanje med javnimi in zasebnimi institucijami IO (Jelenc Krašovec in Mikulec 2017, str. 69; Košmerl in Mikulec 2021, str. 50).

## Mreža izvajalcev in programov

Prevladujoči izvajalci IO so zasebne organizacije, javnih organizacij – gre za ljudske univerze – katerih ustanoviteljice so občine, je bilo 34 v letu 2022 (Ivančič idr. 2011, str. 382; Jelenc Krašovec in Kump 2009, str. 210; Brezovec idr. 2022, str. 19). Kljub temu so ljudske univerze v letih 2013–2020 izvedle 79 % vseh javnoveljavnih programov za odrasle (Sotošek in Beltram 2021, str. 30). V večini pa so izvajalci IO žal »prepuščeni delovanju trga in so odvisni od povpraševanja uporabnikov« (Jelenc 2018, str. 84).

Leta 2020 je bila vzpostavljena javna služba, ki prinaša pomembno pridobitev za ljudske univerze (ne pa tudi za enote IO pri srednjih šolah in šolskih centrih). A ker ta vključuje samo svetovalno dejavnost in program osnovne šole za odrasle, se ostala prednostna področja ReNPIO izvajajo prek javnih razpisov (financiranih predvsem s sredstvi ESS), kar izvajalcem onemogoča dolgoročno načrtovanje aktivnosti in stabilnost ponudbe programov. Po izteku razpisnega obdobja je tako več programov (npr. programi digitalnega usposabljanja starejših) in izvajalcev (npr. centri VŽU, centri večgeneracijskega učenja) prenehalo delovati »oziroma so zamrznili svoje delovanje v pričakovanju nove EU-perspektive« (Brezovec idr. 2022, str. 25). Skratka, financiranje projektov prek mehanizmov EU je ključni dejavnik pri oblikovanju ponudbe IO v Sloveniji, kar ima seveda več slabosti (Košmerl in Mikulec 2021, str. 60).

Ne nazadnje v Sloveniji nimamo delujočih *javnoveljavnih programov* nadaljevalnega poklicnega izobraževanja in usposabljanja; ti so se v zadnjem obdobju šele pripravili (20 programov) v okviru projekta PINPIU (2023), a se v praksi ne izvajajo zaradi neurejenosti financiranja tovrstnih programov po porabi projektnih sredstev. Tovrstne *neformalne programe*, ki so tudi najštevilčnejši, pa v okviru aktivne politike zaposlovanja izvaja Zavod RS za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ) za brezposelne oz. iskalce zaposlitve (Cedefop 2021). Čeprav naj bi tovrstni programi ZRSZ, ki sodijo v tretje prednostno področje ReNPIO, povečevali zaposljivost odraslih, raziskav, ki bi to potrjevale, nimamo, kljub temu da je SSIO že večkrat izrazil potrebo po financiranju takih raziskav. V javnosti so prav tako odmevali primeri, ki zbujejo dvom o kakovosti tovrstnih programov. Poleg tega so se v Sloveniji projektno izvajali tudi drugi podobni neformalni programi, npr. »Izvajanje programov nadaljnega poklicnega izobraževanja in usposabljanja 2018–2022« (MUNERA3) (gl. ACS 2019), manjka pa sistematičen pristop, ki bi segal onkraj »projektizacije« tovrstnega netrajnostnega IO.

## Ključni izzivi sistemskega urejanja izobraževanja odraslih v Sloveniji

Če motrimo razvoj IO v Sloveniji z mednarodne in sistemske perspektive (Desjardins 2017), lahko v ospredje postavimo dve temeljni ugotovitvi. Prvič, da se je IO pri nas razvijalo predvsem v sklopu podsistema izobraževanja in usposabljanja ter pod okriljem ministrstva, pristojnega za izobraževanje – od koder po moje tudi izhajajo kritike o pretirani »pošolanosti« IO (Jelenc 2018, str. 83–84; Medveš v Kroflič 2020, str. 245; gl. tudi Medveš 2013, str. 17) –, v manjši meri pa v sklopu ostalih dveh podsistemov, tj. trga dela in zaposlovanja ter blaginjskih politik in socialne varnosti. Kot smo pokazali, delodajalci v Sloveniji v nasprotju z mednarodnimi trendi (pre)malo investirajo v izobraževanje zaposlenih, prav tako niso bili npr. pripravljeni prevzeti večjega deleža odgovornosti in financiranja vajeništva v Sloveniji (Cedefop 2017); svojo vlogo pri izobraževanju kadrov delodajalci pri nas razumejo kot primarno podporno in sodelovalno, pri čemer so prepričani, da je za to izobraževanje primarno odgovorna šola (Medveš 2013, str. 16). Podobno tudi sindikati izkazujejo brezbriznost do izobraževanja kadrov, z izjemo njihovega sodelovanja v strokovnem svetu (prav tam, str. 22). Na težave s socialnim dialogom pri pripravi izobraževalnih programov opozarjajo tudi novejši podatki in ugotovitve projekta »Vseživljenjsko učenje odraslih za trajnostni razvoj in digitalni preboj« (Domadenik Muren idr. 2022, str. 29). Nadalje, čeprav je aktivna politika zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) vključena v tretje prednostno področje ReNPIO – v aktualni ponudbi najdemo nekaj manj kot 90 programov usposabljanja in izobraževanja na različnih področjih, ki jih izvajajo zunanji izvajalci, vpisani v register izvajalcev APZ –, ostaja odprto vprašanje kakovosti teh programov, saj niso socialnopartnersko zasnovani in akreditirani (razen javnoveljavnih izobraževalnih programov za odrasle) (ZRSZ 2023), kakor tudi smiselnosti usmerjanja brezposelnih in (ranljivih skupin) zaposlenih v takšne kratke izobraževalne programe. In drugič, da je nizka udeležba odraslih v IO in VŽU – v Sloveniji je udeležba prebivalstva v starosti od 25 do 64 let s 16 % v letu 2011 upadla na 8,4 % v letu 2020<sup>2</sup> (Sotošek in Beltram 2021) – prav tako odsev neustreznega in nezadostnega financiranja, slabe celovitosti razumevanja IO, nedelitve odgovornosti in nezainteresiranosti med socialnimi partnerji za IO, kakor tudi oblikovanja politike IO (tj. ReNPIO), ki jo interesne skupine vidijo kot »dokument MIZŠ«, ki »nima dovolj lastništva in podpore vseh ministrstev in deležnikov« (OECD 2018, str. 48).

Na podlagi opravljene analize kot ključne odgovore na izzive sistemskega urejanja IO v Sloveniji prepoznavam naslednje:

---

<sup>2</sup> Je pa ta udeležba v letu 2021 resda poskočila na 18,9 % in v letu 2022 na 21,6 %, kar lahko z veliko gotovostjo pripišemo učinkom pandemije covid-19 ter hitremu prehodu na izobraževanje na daljavo in njegovi večji ponudbi.

## Od deklarativnega zagovarjanja k operacionalizaciji vseživljenjskega učenja

Če izhajamo iz razumevanja IO kot temeljne človekove pravice in javnega dobrega, dostopnega vsem ljudem, potem je država dolžna to pravico uresničiti skozi ustrezno izobraževalno infrastrukturo in njeno dostopnostjo. Čeprav je IO ključni člen v verigi VŽU, ostaja v praksi njegov najšibkejši člen. Kot ugotavlja Kodelja (2006), je »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« (prav tam, str. 167). Skratka, preiti je treba od načela VŽU, ki je zagotovljeno zgolj na deklarativni ravni v različnih strateških dokumentih, nacionalnih politikah ter zakonodaji na področju izobraževanja in dela (več o teh gl. Mikulec 2023, str. 31–46), k *operacionalizaciji* VŽU. To pomeni, da bi morali »slovenski parlament, vlada in socialni partnerji sprejeti in operacionalizirati vseživljenjsko učenje kot nacionalno prednostno nalogo« (OECD 2018, str. 14), s čimer bi spodbudili in krepili kulturo VŽU v družinah, izobraževalnih institucijah, na delovnem mestu, v nevladnih organizacijah, muzejih in knjižnicah in (lokalnih) skupnostih (UNESCO 2022b, str. 6).

V ta namen naj Vlada RS sprejme strategijo VŽU (po vzoru drugih sprejetih strategij, npr. Strategije razvoja Slovenije 2030, Slovenske industrijske strategije 2021–2030, Digitalne Slovenije 2030), v kateri bo opredelila temeljno vizijo, prednostna področja, upravljanje ter financiranje VŽU.

## Boljše upravljanje IO

Zaradi slabe in nedelujoče medresorske koordinacije v IO je nujno izboljšati medministrsko in medsektorsko usklajevanje ter socialno partnerstvo za boljše *upravljanje* IO (Ivančič 2011; OECD 2018). Zaradi medsektorske narave sistemov IO in slabo delujočega socialnega partnerstva se mi zdi edino smiselno, da se za upravljanje IO ustanovi vladna služba (npr. za digitalizacijo slovenske družbe se je ustanovila služba vlade za digitalno preobrazbo), saj vladne službe v osnovi skrbijo za povezanost med vsemi ministrstvi. Okrepi naj se sistem socialnega partnerstva z jasno opredeljenimi odgovornostmi vpletenih deležnikov pri upravljanju IO (implementaciji, financiranju, spremljanju in vrednotenju) (Svet EU 2021, str. 15; UNESCO 2022a, str. 26), kakor tudi sodelovanje z občinami, da se zagotovi skladnost med ReNPIO ter lokalnimi politikami in programi IO. Podobno priporočilo je Sloveniji dal že OECD (2018): »Za izboljšanje medministrskega in medsektorskega usklajevanja in partnerstev v izobraževanju odraslih naj vlada uradno ustanovi in razširi pooblastila in članstvo v organu za IO ter mu podeli nekatere pristojnosti glede odločanja o politiki in porabi sredstev za politiko izobraževanja odraslih. Za izboljšanje strokovnih nasvetov naj vlada razširi pooblastila SSIO, da bi lahko slednji svetoval organu za IO in vsem ministrstvom« (prav tam, str. 17). Ne nazadnje, uvedejo naj se spremembe ZOFVI glede sestave in pristojnosti SSIO v skladu s priporočilom predsedujoče svetu (Kump 2016).

### *Vzpostaviti je treba trajne in uravnotežene vire financiranja IO ter povečati financiranje IO*

Glavni dejavnik pri vzpostavitvi učinkovitih sistemov IO je obseg sredstev, ki se namenja IO. Odločilno vlogo pri tem ima država (vlada), ki s svojimi javnimi politikami ter prek vključevanja interesnih skupin (socialnih partnerjev) skrbi za razvoj priložnosti in ponudbe v IO ter pomaga odraslim premostiti strukturne ovire pri njihovi udeležbi v IO (Desjardins 2017, 2020; UNESCO 2022b). Poleg države imajo odgovornost za financiranje IO tudi delodajalci, občine in posamezniki (OECD 2019; UNESCO 2022b). Zaradi nevzpostavljenega systemskega pristopa financiranja IO, premajhnega vlaganja sredstev v IO, projektnega financiranja javnoveljavnih programov in dejavnosti v IO, upadanja deležev sredstev iz državnega proračuna, prekomernega financiranja IO iz sredstev ESS ter finančnega spodbujanja predvsem tretjega prednostnega področja ReNPIO, namenjenega usposabljanju za potrebe dela, je nujno vzpostaviti *stalne, trajne in uravnotežene vire financiranja IO* (prim. Svet EU 2021, str. 15). Da je treba vzpostaviti in systemsko urediti financiranje IO v Sloveniji, ugotavlja tudi OECD (2018): »Vlada z ministrstvi, delodajalci in njihova združenja, sindikati in odrasli v izobraževanju bi morali bolj sistematično razdeliti, usmeriti in racionalizirati financiranje izobraževanja odraslih.« (Prav tam, str. 23)

Pri vzpostavitvi tovrstnega sistema je treba: (a) finančno uravnotežiti vložke v prednostna področja ReNPIO; (b) zagotoviti celovito in vnaprejšnjo finančno podporo ranljivim ciljnim skupinam, da bi se lahko vključile v programe IO; (c) vzpostaviti davčne olajšave ali druge socialne ugodnosti za delodajalce, ki vlagajo v izobraževanje zaposlenih, ter nepovratna sredstva in davčne olajšave za posameznike, ki vlagajo v lastno izobraževanje; (č) zagotoviti stabilno, in ne projektno, financiranje javnoveljavnih programov splošnega izobraževanja, podpornih dejavnosti v IO (poleg svetovanja), formalnega IO ter tistih izobraževalnih programov, ki jih opredeljuje ReNPIO v okviru prednostnih področij.

Kot podpisnica *Marakeškega okvira za ukrepanje* se je Slovenija zavezala, da bo upoštevala njegova priporočila, ki za javno porabo sredstev za IO predvideva postopno dodelitev vsaj 4–6 % BDP in/ali vsaj 15–20 % skupnih javnih izdatkov za izobraževanje (UNESCO 2022b, str. 7).

### *Razširiti je treba javno službo*

Razširiti je treba *javno službo* – s svetovanja in osnovne šole za odrasle – tudi na druge programe in dejavnosti, opredeljene v ReNPIO, ki bodo stalni, ne pa podvrženi vedno novim razpisom, saj javni razpisi in projekti – tj. »projektizacija« IO – uvajajo tržno logiko in tekmovalnost med (javnimi, zasebnimi) institucijami IO (Jelenc Krašovec in Mikulec 2017; Košmerl in Mikulec 2021), kakor tudi ne omogočajo stalne izobraževalne ponudbe nacionalno pomembnih (formalnih in neformalnih) programov in dejavnosti (Brezovec idr. 2022).

Prav tako je treba vzpostaviti sistem – javnoveljavne programe – nadaljevalnega poklicnega izobraževanja in usposabljanja, ki je ključen za izobraževanje, izpopolnjevanje (in »prekvalificiranje«) odraslih v hitro se spreminjajočih delovnih okoljih. V eni izmed svojih študij Cedefop in ETF (2020) ugotavljata, da so sistemi nadaljevalnega poklicnega izobraževanja in usposabljanja manjkajoči del VŽU in spodbujajo države članice EU, da do leta 2030 vzpostavijo tovrstne delujoče sisteme.

### *Zagotoviti je treba boljšo kakovost IO*

Formalno in neformalno izobraževanje ter informalno/priložnostno učenje so sestavni del sistema IO, zato bi bilo treba vzpostaviti jasno sistemsko povezanost in prehode med (splošnim, poklicnim) neformalnim in formalnim izobraževanjem na vseh ravneh (Desjardins 2017). Prav tako naj se na sistemski ravni celostno uredita vrednotenje in priznavanje neformalno in priložnostno pridobljenega znanja v različnih podsistemih izobraževalnega sistema in na trgu dela, ki je pomemben del kulture VŽU (UNESCO 2022a), saj kljub temu, da so se na tem področju razvijali novi pristopi (predvsem v sklopu projektov ESS), »na sistemski ravni še ni prišlo do dogovora, kako celostno urediti vrednotenje neformalno in priložnostno pridobljenega znanja odraslih, ki bi povežalo formalno in neformalno izobraževanje odraslih« (Sotošek in Beltram 2021, str. 48).

Okrepiti bi bilo treba kadrovsko strukturo v nacionalnih javnih zavodih, ki ponujajo podporo izvajalskim organizacijam pri uvajanju in nadgrajevanju notranjih sistemov kakovosti, temelječih na samoevalvaciji, kakor tudi vzpostaviti sistem nacionalnega zunanjega presojanja kakovosti delovanja izvajalskih organizacij, saj takšen sistem pri nas ni vzpostavljen.

Tudi profesionalni razvoj izobraževalcev odraslih je ključni sestavni del kakovosti v IO (Svet EU 2021; UNESCO 2022b). Veljavna zakonodaja (ZIO-1 2018, člen 19, 26) opredeljuje tri vrste izobraževalcev odraslih – (a) strokovne delavce v javnoveljavnih izobraževalnih programih za odrasle (učitelj, organizator izobraževanja) in (b) v svetovalni, razvojno-raziskovalni in drugih dejavnostih ter (c) izobraževalce v neformalnih programih za odrasle –, s čimer je vpeljala razlikovanje med »strokovnimi delavci« in »izobraževalci«, ki je strokovno neutemeljeno in uvaja neenakovredno obravnavo strokovnega osebja, ki deluje tako na področju formalnega izobraževanja kakor tudi v javnoveljavnih izobraževalnih programih ter neformalnih izobraževalnih programih za odrasle (več v Možina 2018, str. 24–27). S tem se »izobraževalcem« v neformalnih programih za odrasle onemogoča vključevanje v programe strokovnega izpopolnjevanja, s katerim bi krepili svojo usposobljenost za delo z odraslimi, kar ni v duhu danih mednarodnih zavez (UNESCO 2022b). Zaradi tega je treba v zakonu odpraviti ločnico med »strokovnimi delavci« in »izobraževalci« ter ustrezneje urediti pravne podlage za razvoj strokovnih kadrov v IO, tudi tistih strokovnih profilov, ki so se v praksi že dobro uveljavili (npr. mentor v IO), a jih zakon ne obsega.

## Sklep

V Sloveniji so bili v zadnjih treh desetletjih narejeni pomembni koraki pri urejanju področja IO (sprejetje nacionalnega programa, letnih programov in zakona o IO), a kot smo pokazali, ti še vedno niso v zadostni meri zagotovili systemskega urejanja IO (upravljanje, zakonodaja, financiranje, mreža izvajalcev in programov), medtem ko so delovanje mreže izvajalcev, ponudba in razvoj IO povsem odvisni od razpisov in projektnih sredstev ESS. Izhajajoč iz opravljene analize, so ključni koraki, ki jih je treba narediti pri systemskem urejanju IO v tem desetletju, naslednji: operacionalizirati VŽU, izboljšati upravljanje IO, zagotoviti trajne in zadostne vire financiranja, razširiti obseg javne službe in izboljšati kakovost IO.

## Literatura in viri

- ACS. (b. l.). *Koordinacija*. Dostopno na <https://epuo.acs.si/o-projektu/koordinacija/> (pridobljeno 8. 3. 2023).
- ACS. (2019). *Poti izpopolnjevanja: nove priložnosti za odrasle*. Dostopno na <https://epuo.acs.si/pi/ukrepi/u8/> (pridobljeno 10. 3. 2023).
- Beltram, P. (2012). *Analiza uresničevanja resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (ReNPIO) 2005–2010*. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Boeren, E. (2017). Understanding adult lifelong learning participation as a layered problem. *Studies in Continuing Education*, 39, št. 2, str. 161–175.
- Brezovec, L., Grželj, A. in Bazjako, T. (2022). 100 let razvoja: od posameznih predavanj do javne mreže. V: A. Grželj, E. Mermolja, T. Bazjako, A. Benko in N. Ličen (ur.). *Sto let. je znanja: 100 let ljudskih univerz na Slovenskem*. Ljubljana: Zveza ljudskih univerz Slovenije, str. 16–33.
- Cedefop. (2017). *Pregled vajeništva: Slovenija. Uvajanje vajeništva v Sloveniji*. Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.
- Cedefop. (2021). *Vocational education and training in Slovenia: short description*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cedefop in ETF. (2020). *The importance of being vocational challenges and opportunities for VET in the next decade: Cedefop and ETF discussion paper*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Desjardins, R. (2017). *Political economy of adult learning systems*. London: Bloomsbury Academic.
- Desjardins, R. (2020). *PIAAC thematic review on adult learning. OECD Education Working Papers*. Paris: OECD Publishing.
- Domadenik Muren, P., Franca V., Redek, T. in Zalaznik, M. (2022). *Mejnik 6 in 7: Primarna raziskava vseživljenjskega učenja v podjetjih*. Dostopno na: <https://www.pef.upr.si/sl/raziskovanje/programi-in-projekti-arrs/2022032215365750/vsezivljenjsko-ucenje-odraslih-za-trajnostni-razvoj-in-digitalni-preboj-vzu-preboj> (pridobljeno 20. 3. 2023).
- Drofenik, O., Ivančič, A., Jelenc, Z., Klemenčič, S., Miklavc, J., Možina, E., Jelenc, N. E. in Stavanja, M. (1995). *Izobraževanje odraslih*. V: J. Krek (ur.). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, str. 295–336.
- Državni zbor RS. (2004). *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010 (ReNPIO 2004–2010)*. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/>

- Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO34 8 (pridobljeno 7. 9. 2023).
- Državni zbor RS. (2013). *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020 (ReNPIO 2013–2020)*. Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO97> (pridobljeno 7. 9. 2023).
- Franca, V. (2021). Delovnopравни vidiki učinkovitega uresničevanja pravice do izobraževanja in usposabljanja delavcev. *Delavci in delodajalci*, XXI, št. 4, str. 495–513.
- Ioannidou, A. in Desjardins, R. (2020). The political economy of adult learning systems. *Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, 43, št. 2, str. 137–142.
- Ivančič, A. idr. (2011). Izobraževanje odraslih. V: J. Krek in M. Metljak (ur.). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo, str. 369–418.
- Jelenc, Z. (2018). Izobraževanje odraslih v Sloveniji pred tranzicijo in po njej. *Andragoška spoznanja*, 24, št. 4, str. 69–88.
- Jelenc Krašovec, S. in Kump, S. (2009). Sistemsko urejanje izobraževanja odraslih. *Sodobna pedagogika*, 60, št. 1, str. 198–216.
- Jelenc Krašovec, S. in Mikulec, B. (2017). Vpliv evropeizacije izobraževanja na potrženje in poblagovljenje politike in prakse izobraževanja odraslih v Sloveniji. *Andragoška spoznanja*, 23, št. 4, str. 67–85.
- Košmerl, T. in Mikulec, B. (2021). 'You have to run it like a company': The marketisation of adult learning and education in Germany and Slovenia. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 12, št. 1, str. 47–63.
- Krek, J. (ur.). (1995). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Krek, J. in Metljak, M. (ur.). (2011). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Kroflič, R. (2020). Intervju z Zdenkom Medvešem o razvoju vzgojno-teoretskih konceptov. V: R. Kroflič, T. Vidmar in K. S. Ermenc (ur.). *Živa pedagoška misel Zdenka Medveša*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, str. 221–246.
- Kodelja, Z. (2006). *O pravičnosti v izobraževanju*. Ljubljana: Založba Krtina.
- Kump, S. (2016). *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*. Interno/neobjavljeno gradivo.
- Kump, S. (2017). Konec varčevanja? Javno financiranje izobraževanja odraslih. *Andragoška spoznanja*, 23, št. 1, str. 3–6.
- Kump, S. in Mikulec, B. (2017). Raziskava PIAAC kot orodje za oblikovanje na podatkih temelječe politike izobraževanja odraslih: primer analize neekonomskih dejavnikov pri oblikovanju politike aktivnega staranja. *Sodobna pedagogika*, 68, št. 4, str. 14–33.
- Medveš, Z. (2013). Poklicno izobraževanje je pred desetletjem skrenilo na slepi tir. *Sodobna pedagogika*, 64, št. 1, str. 10–31.
- Mikulec, B. (2015). Koncepti znanja, subjektivnosti in izobraževanja odraslih v evropski politiki izobraževanja odraslih. *Sodobna pedagogika*, 66, št. 4, str. 46–61.
- Mikulec, B. (2021). The influence of international intergovernmental organisations on Slovenian adult education policies. *International Journal of Lifelong Education*, 40, št. 1, str. 37–52.
- Mikulec, B. (2023). *Sveženj 4: Modeli vseživljenjskega učenja v mednarodnem kontekstu in razvoj holističnega modela vseživljenjskega učenja v Sloveniji*. Dostopno na: <https://www.pef.upr.si/sl/raziskovanje/programi-in-projekti-arrs/2022032215365750/vsezivljenjsko-ucenje-odraslih-za-trajnostni-razvoj-in-digitalni-preboj-vzu-preboj> (pridobljeno 15. 3. 2023).
- Mikulec, B. in Guimaraes, P. (2023). The OECD solutionism and mythologies in adult education policy: skills strategies in Portugal and Slovenia. *Studies in Continuing Education*, 45, št. 3, str. 324–343.

- MIZŠ. (2019). *Arhiv: Izobraževanje odraslih*. Dostopno na: [http://mizs.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna\\_podrocja/direktorat\\_za\\_srednje\\_in\\_visje\\_solstvo\\_ter\\_izobrazevanje\\_odraslih/izobrazevanje\\_odraslih/index.html](http://mizs.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/index.html) (pridobljeno 1. 3. 2023).
- Možina, T., Bogataj, N., Dofenik, O. ... in Žalec, N. (2017). *Manifest v podporo razvojni in celoviti prenovi Zakona o izobraževanju odraslih*. Ljubljana: Andragoški center Slovenije. Interno/neobjavljeno gradivo.
- Možina, T. (2018). Je čas za delovanje in je čas za refleksijo – kdo smo izobraževalci odraslih in kakšna je naša vloga v skupnosti? V: N. Ličen in M. Mezgec (ur.). *Sodobne paradigme raziskovanja izobraževanja in učenja odraslih: Eseji v počastitev jubileja Ane Krajnc*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, str. 23–48.
- OECD. (2018). *Skills strategy implementation guidance for Slovenia: Improving the governance of adult learning, OECD Skills Studies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Getting skills right: Future-ready adult learning systems*. Paris: OECD Publishing.
- Pavlin, S., Ermenc, K. S. in Bembič, B. (2022). Slovenia: segmentation and sectoral disparities. V: V. Tutlys, J. Markowitsch, S. Pavlin in J. Winterton (ur.). *Skill formation in Central and Eastern Europe: A search for patterns and directions of development*. Berlin: Peter Lang, str. 243–264.
- PINPIU. (2023). *Nadaljnje poklicno izobraževanje in usposabljanje*. Dostopno na: <https://www.pinpiu.si/> (pridobljeno 15. 3. 2023).
- Računsko sodišče RS. (2022). *Revizijsko poročilo: Vseživljenjsko učenje v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih*. Ljubljana: Republika Slovenija.
- Republika Slovenija. (2023). *Izobraževanje odraslih*. Dostopno na: <https://www.gov.si/podrocja/izobrazevanje-znanost-in-sport/izobrazevanje-odraslih/> (pridobljeno 1. 3. 2023).
- Schuller, T. (2017). *What are the wider benefits of learning across the life course?* Dostopno na: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/635837/Skills\\_and\\_lifelong\\_learning\\_-\\_the\\_benefits\\_of\\_adult\\_learning\\_-\\_schuller\\_-\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/635837/Skills_and_lifelong_learning_-_the_benefits_of_adult_learning_-_schuller_-_final.pdf) (pridobljeno 15. 3. 2023).
- Sotošek, A. in Beltram, P. (2021). *Poročilo o uresničevanju Resolucije o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020 (ReNPIO 2013–2020)*. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Svet EU. (2021). *Resolucija Sveta o novem evropskem programu za izobraževanje odraslih 2021–2030*. Dostopno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021G1214(01)) (pridobljeno 6. 9. 2023).
- UNESCO. (2022a). *5 Global report on adult learning and education*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UNESCO. (2022b). *CONFINTEA VII Marrakech Framework for Action: Harnessing the transformational power of Adult Learning and Education*. Dostopno na: [https://www.uil.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/06/FINAL%20MarrakechFrameworkForActionEN\\_06\\_21\\_22\\_0.pdf](https://www.uil.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/06/FINAL%20MarrakechFrameworkForActionEN_06_21_22_0.pdf) (pridobljeno 1. 3. 2023).
- Velikonja, M. (ur.). (1998). *Nacionalni program izobraževanja odraslih: strokovne podlage (zvezek 1)*. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Velikonja, M. (ur.). (1999). *Nacionalni program izobraževanja odraslih: strokovne podlage (zvezek 2)*. Ljubljana: Andragoški center Slovenije.
- Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO). (1996). *Uradni list RS*, št. 12/96.
- Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO-1). (2018). *Uradni list RS*, št. 6/18.
- ZRSZ. (2023). *Lokalni programi neformalnega izobraževanja*. Dostopno na: <https://www.ess.gov.si/iskalci-zaposlitve/programi-za-zaposlovanje/predstavitev-programov/lokalni-programi-neformalnega-izobrazevanja/> (pridobljeno 17. 3. 2023).

Borut MIKULEC (University of Ljubljana, Faculty of Arts, Slovenia)

### **FROM PROJECT-BASED TO SYSTEM-BASED ADULT EDUCATION**

**Abstract:** The paper presents the results of an analysis of the systemic regulation of adult education in Slovenia. The systemic regulation of adult education in Slovenia is analysed from the perspective of theoretical insights provided by studies of educational policies and international and comparative studies in adult education. The methodological framework of the analysis represents analysis of the primary legislative documents and educational policies regulating adult education that have been produced in the period from 1991 to 2020. The analysis shows that in Slovenia, important steps have been taken in the regulation of adult education over the last three decades (the adoption of the National Programme, the Annual Programmes, and the Law on Adult Education), but that these have still not sufficiently addressed the systemic regulation of adult education: governance, legislation, financing, the network of providers and educational programmes. Additionally, the functioning of the network, the educational offer and the development of adult education remain entirely dependent on short-term calls for tenders and project funding from the European Social Fund. Based on the analysis carried out, I conclude with proposals that need to be addressed in the systemic regulation of adult education in this decade.

**Keywords:** adult education, systemic regulation, adult education systems, adult education policy

**Email for correspondence:** borut.mikulec@ff.uni-lj.si