

Mag. Brigita Kruder, Ema Perme

Vloga in položaj javnih zavodov za izobraževanje odraslih v Sloveniji

Povzetek: Ljudske univerze so javne organizacije za izobraževanje odraslih, ki s svojo mrežo zajemajo celotno Slovenijo. Tradicija delovanja, vpeta v lokalno okolje, jih zaznamuje kot prožne, razvojno naravnane institucije, ki pomenijo s svojo programsko zasnovo, dejavnostmi, kadrovsko in materialno infrastrukturo temelje, na katerih Slovenija uresničuje cilje iz Resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (v nadaljevanju ReNPIO). Ta lokalna andragoška središča so povezana v Zvezo ljudskih univerz Slovenije že kar pol stoletja. Zgodovina posameznih članic pa sega v čas pred prvo svetovno vojno. Zgodovinski pregled opravljanja poslanstva izobraževanja odraslih na ljudskih univerzah kaže na prilagajanje programske ponudbe socialno-ekonomskim razmeram. Na to so vedno močno vplivale družbeno-politične razmere, ki jih je narekovala vladajoča in šolska politika posameznih obdobj. Iz teh so izhajali tudi pogoji zagotavljanja javnih sredstev za izvajanje t. i. prioriternih programov na nacionalni ravni, v okviru javne mreže organizacij. Kritičnost tega zgodovinskega trenutka in obstoja pomembnega segmenta sistema vzgoje in izobraževanja v Sloveniji je v slabi sistemski in zakonski urejenosti nacionalno prioriternih programov in dejavnosti izobraževanja odraslih, saj se na nacionalni ravni vse preveč izogibamo uresničevanju ciljev ReNPIO in resnemu poglobljanju v njeno analizo. Pri tem za nekatera leta te sploh ni, kot ni podatkov o poročilih letnih programov izobraževanja odraslih. Tako stanje resno ogroža stabilnost in *vzdrževanje javne službe ter javne mreže ustanov, ki izmed vseh organizacij za izobraževanje odraslih, zagotavlja specializirane programe za posamezne skupine odraslih (ranljive ciljne skupine s posebnimi potrebami, kamor lahko uvrstimo tudi Rome, migrante, mlajše odrasle, brezposelne ...)*. Sistemska pomanjkljivost in normativna neurejenost na zakonodajni ravni lahko povzročita zlom javne mreže in vzdrževanje razvoja izobraževanja odraslih v Sloveniji. Posledice so skorajda nepredvidljive.

Ključne besede: ljudske univerze, izobraževanje odraslih, vseživljenjsko učenje, formalno in neformalno izobraževanje, izobraževalni programi, javna mreža, javna služba, sistemsko in zakonsko urejanje.

UDK: 374.7

Strokovni prispevek

Mag. Brigita Kruder, direktorica, Ljudska univerza Slovenska Bistrica, Slovenija
Ema Perme, generalna sekretarka, Zveza ljudskih univerz Slovenije, Slovenija
e-naslov: ema.perme@guest.arnes.si

Ljudske univerze – lokalna andragoška središča

Kratek pregled zgodovine razvoja javnih organizacij za izobraževanje odraslih kaže, da delujejo ljudske univerze že od dvajsetih let preteklega tisočletja (Perme 2008, str. 5).

Iz obdobja po prvi svetovni vojni pa do formalne ustanovitve vseslovenske krovne organizacije je pomembnih še nekaj dejstev, ki kažejo na vrednost delovanja takratnih ljudskih univerz za razvoj izobraževanja odraslih na Slovenskem. Sami zametki segajo celo v čas s preloma stoletij, ko je bilo 1905 v takratnem Trstu ustanovljeno Delavsko izobraževalno društvo Ljudski oder (Govekar Okoliš 2008, str. 17).

V obdobju svetovne gospodarske krize okrog leta 1930 je industrializacija povzročila nastajanje plasti industrijskega delavstva in ločevanje od obrtnikov. Tudi zaradi pomanjkanja splošne izobrazbe so se pojavili socialni problemi najširših plasti prebivalstva in izobraževanje odraslih je postalo vprašanje ekonomske učinkovitosti. Takratne ljudske univerze, ljudska vseučilišča, so bile namenjene t. i. ljudski izobrazbi, pogosto pa se pojavlja tudi pojem narodna izobrazba. Zgodovinska dejstva potrjujejo pomen izobraževanja odraslih in v te namene ustanovljenih ustanov.

V tistih časih so bile to edine institucije, ki so izvajale različne oblike organiziranega učenja in izobraževanja odraslih. Večina drugih, takrat delavskih univerz je nastala leta 1959 in še istega leta so se povezale v krovno organizacijo – Zvezo delavskih in ljudskih univerz Slovenije.

Ustanoviteljice ljudskih univerz (v rabi tudi LU) so lokalne skupnosti, kar se je ohranilo do danes, z namenom in poslanstvom razvoja, zviševanja splošne izobrazbene ter kulturne ravni prebivalstva. Številne med njimi so imele pridružene dejavnosti, kot so kinodvorane, kulturne dvorane, knjižnice ipd.



Slika 1: Geografska razširjenost ljudskih univerz, ki izvajajo različne programe: neformalne in formalne na vseh stopnjah¹

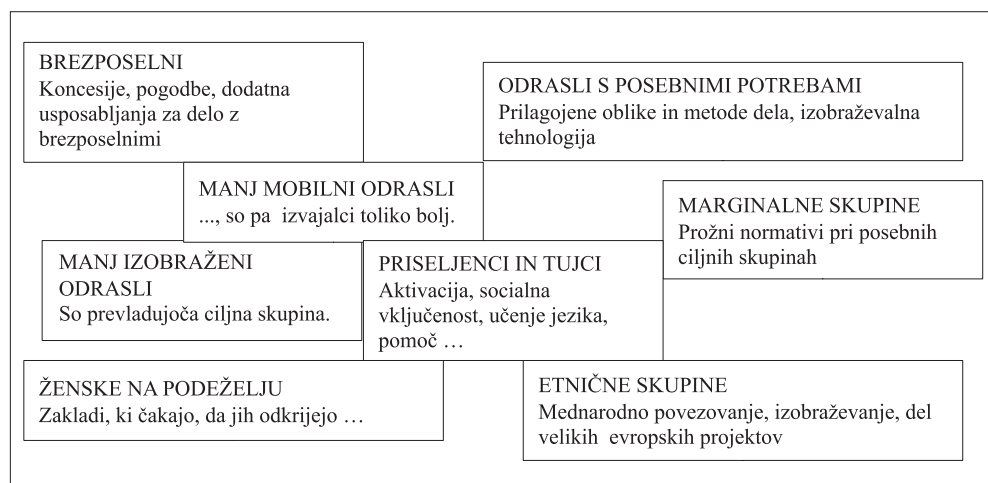
Danes imamo v Sloveniji 34 ljudskih univerz. Kot javni zavodi, specializirani za razvoj in implementacijo programov in dejavnosti izobraževanja odraslih, morajo delovati in poslovati z enako zakonsko in normativno podlago kot drugi javni zavodi na področju vzgoje in izobraževanja. Zaposleni na ljudskih univerzah se strokovno izpopolnjujejo v okviru Stalnega strokovnega spopolnjevanja pedagoških delavcev. Poleg teh se, zaradi posebnosti izobraževanja odraslih in potreb, ki so narekemale razvoj in oblikovanje specializiranih programov za posebne ciljne skupine odraslih, nenehno izpopolnjujejo v programih usposabljanja in pridobivanja licenc (mentorji PUM, UŽU, svetovalci v SSU, ISIO, e-mentorji). Te programe večinoma razvija in izvaja krovna institucija za raziskave in razvoj na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji – Andragoški center Slovenije. Ljudske univerze v svojem lokalnem okolju oblikujejo različne oblike partnerstev z različnimi organizacijami (javnimi in zasebnimi), prav tako tudi na regionalni in nacionalni ravni.

Povprečna ljudska univerza ima od 7 do 10 zaposlenih, največja do 30 in najmanjša le od 2 do 3, število udeležencev izobraževanja na letni ravni pa je od 1000 do 7000. Posamezna ljudska univerza izvaja okoli 30 do 40 različnih

¹ Zveza ljudskih univerz predstavlja svoje članice, ZLUS, 2008.

programov s področja formalnega in neformalnega izobraževanja, je vključena v mednarodne projekte in zelo dobro povezana z lokalnim okoljem. Kakovost izvedenih programov in zadovoljstvo odraslih udeležencev sta med prioritetskimi cilji, zato imajo vse ljudske univerze izdelane načrte za zagotavljanje kakovosti, nekatere celo zaposlene svetovalce za kakovost, uporabljajo standard POKI ali celo standard ISO. Obravnava udeleženca izobraževanja odraslih na ljudskih univerzah je celostna, poleg drugih faz andragoškega procesa je pomemben podatek na informiranju in svetovanju za učenje in izobraževanje, za vse udeležence izobraževanja odraslih, ki se vključujejo v kateri koli program ali dejavnosti pri ljudski univerzi. Za kakovostno izpeljavo svetovanja skrbi mreža svetovalnih središč, središč za samostojno učenje, pomembna pa je tudi usmeritev v zagotavljanje enakih možnosti za izobraževalno deprivilegirane ciljne skupine.

Raznolikost palete priložnosti za učenje in izobraževanje pomenijo ljudske univerze s svojimi programi prav za posamezne skupine odraslih, to je nedavno znova pokazala konferenca v Kranjski Gori.² Bistveni poudarki pri izvajanju tovrstnega izobraževanja so vsekakor usmerjeni v izobraževanje, ki je organizacijsko in finančno čim dostopnejše za ranljive ciljne skupine. Praviloma to pomeni, da izvajalec (v našem primeru ljudska univerza) z uspešno prijavo na razpis za pridobitev javnih sredstev zagotovi možnosti za izvajanje tovrstnih programov, projektov in dejavnosti. Pri kandidiranju za javna sredstva so javni (nepridobitni) zavodi nenadomestljiv element kontrolirane in regulirane porabe le-teh, pri čemer gre pogosto za zapleteno in dolgotrajno administriranje. Za ciljne skupine odraslih, ki so jim te dejavnosti in programi namenjeni, je tako zagotavljanje sredstev praviloma edina možnost pridobivanja znanja na neformalni ali formalni ravni. Na sliki 2 je prikaz možnosti učenja in izobraževanja posebnih ciljnih skupin.



Slika 2: Možnosti in priložnosti za neformalno učenje ranljivih skupin na ljudskih univerzah

² Nacionalna konferenca *Neformalno učenje ranljivih skupin*. V organizaciji ZLUS-CMEPIUS. 18.–19. november 2008, Kranjska Gora.

Zveza ljudskih univerz Slovenije (ZLUS)

Zveza v Sloveniji je skupaj s svojimi članicami »zaorala ledino« v izobraževanju odraslih in andragogike pri nas. Njeno poglobitno poslanstvo je bilo zagotavljanje strokovne programske, organizacijske, andragoške, metodološke pomoči delavskim in ljudskim univerzam. V letih 1959–1991 je bila edina krovna organizacija, ki je povezovala izvajalske organizacije v izobraževanju odraslih. Njena konceptualna, vsebinska in organizacijska naravnost v letih pred nastankom nove države Slovenije je bila v razvoju andragogike, sistema izobraževanja odraslih in razvoja kakovosti v izobraževanju odraslih. V šestdesetih letih je bila prav Zveza tista široka krovna strokovna asociacija, ki je bila najintenzivneje povezana z dejavnostjo izobraževanja odraslih in kjer se je najbolj porajalo in razvijalo andragoško znanje.

Zveza delavskih in ljudskih univerz je ob ustanovitvi vključevala tudi nekatere druge organizacije, ki so izvajale programe izobraževanja odraslih, kot npr. izobraževalni centri pri podjetjih in takratnih delovnih organizacijah. Zakon o delavskih univerzah, izobraževalnih centrih in drugih organizacijah, ki se poleg šol ukvarjajo z izobraževanjem odraslih (1971), je opredelil organizacije javne mreže in njihovo organiziranost, to pa je pomenilo tudi financiranje iz javnih sredstev (Perme 2008, str. 7).

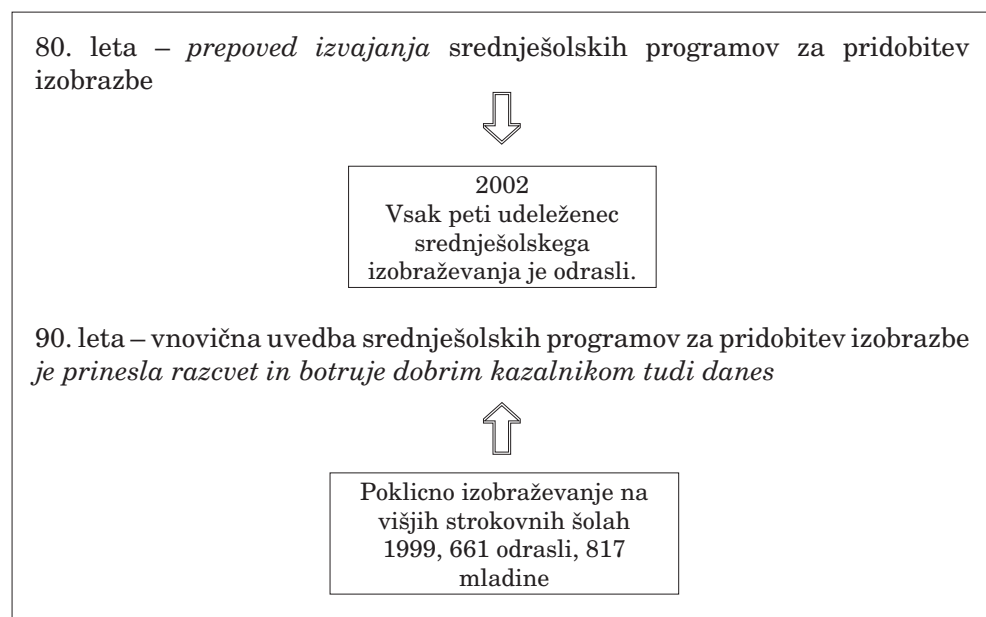
Z delovanjem Zveze so nastale možnosti za naloge, ki so jih v devetdesetih letih preteklega stoletja (v novi državi Sloveniji) prevzeli na novo ustanovljeni zavodi na področju strokovnega programskega in razvojnoraziskovalnega dela (Andragoški center Slovenije, Center za poklicno izobraževanje in Državni izpitni center). Razvit je bil sistem usposabljanja in preverjanja znanja na področju tujih jezikov, gradivo in didaktični pripomočki za odrasle, specialni učbeniki ter prvi programi usposabljanja za življenjsko uspešnost. V okviru dejavnosti Zveze ljudskih univerz Slovenije so strokovne službe razvile programe, kot sta Računovodja in Poslovni sekretar. Ti so bili temelj za razvoj višješolskih strokovnih programov in programov certificiranja v poklicnem izobraževanju.

Danes je Zveza ljudskih univerz Slovenije (v nadaljevanju ZLUS) sodobno interesno združenje, ki ga od podobnih združenj novejšega časa poleg tradicije loči tudi profesionalno zasnovana organizacija dela. Ta ZLUS omogoča zvezno in kakovostno delo, njene prednostne naloge v zadnjih letih pa so usmerjene predvsem v:

- delovanje v različnih nacionalnih skupinah za urejanje sistemskih in normativnih vprašanj izobraževanja odraslih;
- povezovanje s sorodnimi združenji in drugimi organizacijami doma in v mednarodnem prostoru, s ciljem razvoja področja izobraževanja odraslih;
- spodbujanje uveljavljanja kakovosti v izobraževanju odraslih;
- spodbujanje strokovnega razvoja strokovnih delavcev članic ZLUS na področju andragogike in izobraževanja odraslih in poslovnega povezovanja in delovanja članic;
- promocija izobraževanja odraslih in vseživljenjskega učenja.

Javna mreža in izvajanje javnih programov

Kratek pregled pomembnosti dela ljudskih univerz z vidika izvajanja programov in organizacije različnih zvrsti in oblik izobraževanja odraslih ter zagotavljanja splošnih (večinoma javnih) programov v okviru javne mreže, kaže na visoko stopnjo odgovornosti in usmerjanja politike izobraževanja ter skrbi za izobraženost odraslih v obdobjih pred osamosvojitvijo Slovenije. Vključenost odraslih v splošno in drugo izobraževanje v preteklosti, njegovo nihanje ter kazalniki podpore države so odsev različnih tokov v takratni družbi in politiki; to se kaže tudi v tem, kako in koliko je to področje podprto z javnimi sredstvi. Nazoren prikaz sprememb je na sliki 3.



Slika 3: Vir: Statistični urad RS, 2006 (povzeto po Kruder, B. Predstavitev delovanja ZLUS, Neformalno učenje ranljivih skupin. Kranjska Gora, 2008, plenarni referat)

Dosegljivi podatki kažejo, da je 15 % odraslih (med 15. in 64. letom) vključenih v vseživljenjsko učenje in izobraževanje³. Po prioritetenih področjih iz omenjene resolucije je prvo med njimi tudi splošno izobraževanje in med operativnimi cilji povečanje stopnje vključenosti v splošno izobraževanje (to ne zajema izobraževanja za trg dela in zvišanja izobrazbe), ki ga bomo Slovenci po sedanjih projekcijah od leta 2003 do 2010 zvišali s 3,5 % na 6 % in celo presegli.

Podatki v šolskih letih 2001–2006 kažejo, da je bilo v izobraževanje vključenih povprečno 22 % prebivalcev v starosti od 15 do 64 let, vendar je med

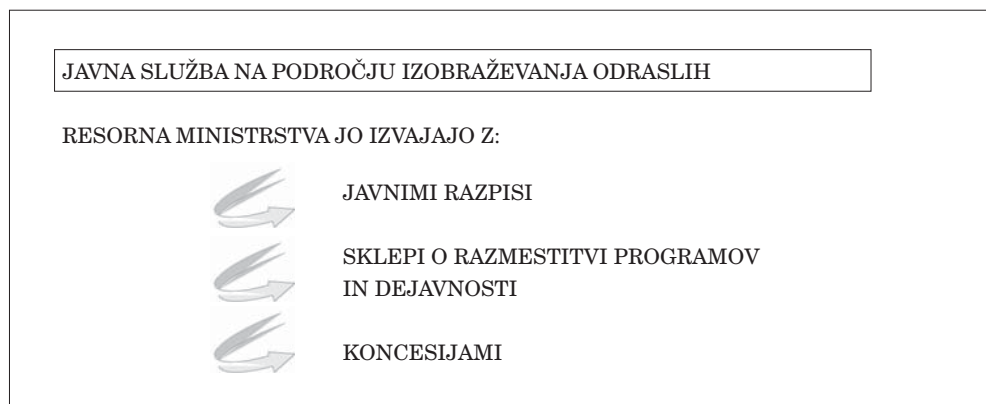
³ Analiza ReNPIO, s katero Slovenija sledi Lizbonski strategiji in ciljem, s katerimi je usklajen tudi Nacionalni program izobraževanja odraslih.

njimi več kot 80 % udeležencev obiskovalo programe za potrebe poklicnega dela. Razveseljivo je, da se je trend upadanja deleža udeležencev, ki jih zanimajo programi za splošne potrebe in prosti čas, ki je v šolskem letu 2004/05 dosegal le 11 %, v šolskem letu 2005/06 znova narasel na 16 %.⁴ Leta 2006/07 je bil delež vključenih v programe za splošne potrebe in prosti čas 17,1 %, vendar pa se večina odraslih (80 %) še vedno usposablja za potrebe poklicnega dela.⁵

V Sloveniji imamo po dosegljivih podatkih Statističnega urada 348 organizacij za izobraževanje odraslih, delež javnih zavodov za izobraževanje odraslih – ljudskih univerz pa je 9,7 %. Oba podatka potrebujeta dodatno razlago. V celotnem številu so zajete vse izvajalske organizacije izobraževanja odraslih, po številu pa je veliko več tistih v zasebni lasti. Te predstavljajo tudi signifikanten delež avtošol in organizacij z enim zaposlenim. Kljub manj kot 10-odstotnemu deležu ljudskih univerz le-te izpeljejo 15,7 % ur javnoveljavnih programov usposabljanja, izpopolnjevanja in specializacije in 31 % ur javnoveljavnih jezikovnih programov, v katerih se izobražuje 22,3 % vseh udeležencev jezikovnih programov. Pomemben je tudi podatek, da ljudske univerze upravljajo 19,3 % vseh prostorskih zmogljivosti, namenjenih izobraževanju odraslih.⁶

Programi ljudskih univerz in javna služba v izobraževanju odraslih

Izobraževanje odraslih je komplementarni del sistema vzgoje in izobraževanja otrok in mladine in v nacionalnem interesu ter prioritetah resorja, v potrebnih segmentih pa zagotavlja tudi izvajanje programov in dejavnosti, ki so v javnem interesu. Država udejanja javno službo na načine, kot jih kaže slika 4.



Slika 4: Izvajanje javne službe izobraževanja odraslih v Sloveniji

⁴ Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2008. Vlada RS, Ljubljana, str. 3.

⁵ Nadalnje izobraževanje Slovenija 2006/2007, Statistični urad RS, 2008.

⁶ Nadalnje izobraževanje Slovenije 2005/2006, Statistični urad RS (3. 7. 2008).

V praksi je delovanje navedenih mehanizmov izvajanja in z njim povezanega financiranja javne službe precej drugačno. Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO, Ur. l. RS. šte. 110/2006) predvideva financiranje po tretjinah: lokalna skupnost, resorno ministrstvo za šolstvo in udeleženci izobraževanja odraslih/drugi viri. Realnost kaže, da sofinanciranje ministrstva ne poteka po časovnem načrtu in je s tega vidika negotovo (zamude, celo izostanki pri pripravi razpisov za programe in dejavnosti izobraževanja odraslih). Lokalne skupnosti po pravilu upoštevajo diktio ZIO, ki v 28. členu o virih opredeljuje, da lokalne skupnosti »lahko« sofinancirajo izvajanje letnega programa izobraževanja odraslih, to pa v praksi pomeni, da v povprečju za izvajanje letnega programa izobraževanja odraslih lokalne skupnosti prispevajo 4,4 %⁷. Posledično takó neurejeno stanje sofinanciranja izobraževanja odraslih poglavitno finančno breme preloži na udeleženca izobraževanja, pri čemer imamo v pomembnem, nacionalno obvezujočem dokumentu ReNPIO jasno opredeljene prioritete financiranja iz javnih sredstev.

V okvir prioritetenih področij ReNPIO in uspešnega zagotavljanja vseživljenjskega učenja ter uresničevanja Strategije vseživljenjskega učenja⁸, sodijo tudi programi splošnega izobraževanja, ki jih izvajajo ljudske univerze, katerih vlogo ocenjujemo kot bistveno prav na področju doseganja ciljev iz resolucije na treh področjih:

1. splošno učenje in izobraževanje odraslih

Ljudske univerze v celoti izvajajo te programe na območju Slovenije (programi za zviševanje ravni pismenosti, svetovalna dejavnost, središča za samostojno učenje, središča vseživljenjskega učenja).

2. izobraževanje za zvišanje izobrazbene ravni

Ljudske univerze so edine izvajalke programa osnovne šole za odrasle. Na področju pridobivanja višjih stopenj izobrazbe so komplementarne izvajalske organizacije izvajanja programov v šolski mreži.

3. izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela

Ljudske univerze so najpomembnejše izvajalke programov in usposabljanj na področju zviševanja splošnih kompetenc. Skupaj s šolami so najpogostejše izvajalske organizacije pri pridobivanju strokovnih in poklicnih kvalifikacij.

Pomembno je poudariti, da je Analiza uresničevanja ReNPIO pokazala zmanjševanje sredstev, namenjenih prvima dvema področjema, minimalno višja so le sredstva za izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela. V strukturi je opazno največje zmanjšanje sredstev za področje splošnega učenja in izobraževanja odraslih. Slika 5, ki prikazuje pregled javnih sredstev po prednost-

⁷ Analiza ZLUS v letu 2005 je pokazala minimalno financiranje ustanoviteljev 0,2 % in maksimalno 13 %.

⁸ Strategija vseživljenjskosti učenja v Sloveniji. Ministrstvo za šolstvo in šport, Ljubljana 2007.

nih področjih, kaže predvsem zmanjševanje za področje splošnih programov in dejavnosti izobraževanja odraslih (razvoj, raziskovalno delo, tehnološki razvoj, strokovni razvoj strokovnjakov področja ipd.).

RESOLUCIJA O NACIONALNEM PROGRAMU IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH

PREDNOSTNA PODROČJA:

1. splošno izobraževanje in učenje odraslih
2. izobraževanje za zviševanje izobrazbene ravni
3. izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela



Prednostno področje ⁶ Leto	2005	ReNPIO delež	LPIO delež	2006	ReNPIO delež	LPIO delež
I.	2.805,1			2.703,4		
II.	3.820,8	41,9	40,6	3.720,0	39,4	41,6
III.	1.032,8	11,3	24,7	1.491,0	15,8	20,6
Infrastruktura	1.466,3			1.517,4		
SKUPAJ	9.124,9	100,0	100,0	9.431,8	100,0	100,0

Slika 5: Višina in delež sredstev za financiranje prednostnih področjih iz resolucije (Analiza uresničevanja ... 2008⁹)

Pri tem je pomembno opredeliti in pojasniti, kaj pomeni javni interes in kaj ni javni interes. To vprašanje se pokaže kot eno od najpomembnejših pri izvajanju javne službe: *Javni interes je tisti, ki lahko v nekaterih primerih zahteva varovanje pravic diskriminiranih skupin prebivalstva prek javnih služb ... Popolnoma enake razmere se seveda pojavijo, kadar domače podjetje grozi z monopolizacijo trga. Vse države se tega branijo z regulativo o varstvu konkurence. Javni interes torej se tukaj pojavlja v funkciji uresničevanja vrhovnega nacionalnega ekonomskega interesa.* (Jože P. Damijan 2002)¹⁰

Definicijo javne službe bi lahko strnili takole:

»Javna služba na področju izobraževanja odraslih je javni interes in naročilo v obliki programov in dejavnosti, opredeljenih z zakonom oziroma z odlokom občine ali mesta, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država, občina ali mesto«,¹¹ kar je opredeljeno v obstoječi zakonodaji¹².

⁹ Analiza uresničevanja resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih za leti 2005 in 2006. Vlada RS, Ljubljana 2008.

¹⁰ Jože P. Damijan (2002). Pomen javnega interesa. Mladina, Ljubljana, 2002/08.

¹¹ Andrej Sotošek (2006). Javna služba na področju izobraževanja odraslih v lokalnem okolju. 10. dnevi ljudskih univerz Slovenije

¹² Zakon o zavodih (Ur. l. RS, št. 12/91, 17/91, 55/92, 66/93, 8/96, 36/2000) – 22. člen; Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS št. 98/2005) (velja od 14. 3. 1996) – 10., 28. člen; Zakon o izobraževanju odraslih Ur. l. RS št. 12/96, 86/2004 in 69/2006) – 22., 23., 24., 25. in 26. člen.

Z vpeljavo novih načinov financiranja, predvsem sredstev Evropskega socialnega sklada (ESS), se je Sloveniji omajala shema relativno stabilnega financiranja razvoja in izvajanja javnih programov in javne službe izobraževanja odraslih. Tako bi predlagana podrobnejša analiza stanja in rezultatov na tem področju, proučitev razvojnih prioritet na področju javne službe izobraževanja odraslih v naslednji razvojni perspektivi 2007–2013 in vpeljava nekaterih ukrepov za ohranitev in izboljšanje javne službe področja v novi finančni perspektivi lahko vnesle več stabilnosti v zagotavljanje javne službe in vzdrževanje javne mreže ustanov. Ta v relativno veliki meri skrbi za izvajanje splošnih programov za izobraževanje odraslih, v skladu z uresničevanjem koncepta vseživljenjskega učenja. Tako npr. ljudske univerze edine izvajajo osnovno šolo za odrasle, prav tako 68,8 % središč za samostojno učenje deluje pri ljudskih univerzah, kot tudi 20 % dejavnosti Borze znanja in 16 % študijskih krožkov, 29 % programov za znižanje izobrazbenega primanjkljaja. Iz projektnega financiranja iz javnih sredstev se je na ljudskih univerzah izvajalo 62 % računalniškega opismenjevanja, 54 % projekta POKI (Ponudimo odraslim kakovostno izobraževanje) in 42 % dejavnosti svetovalcev za kakovost.¹³

S pregledom podatkov v prejšnjem odstavku in pregledom črpanja javnih sredstev iz javnih razpisov in razmestitev, ki jih izvaja Ministrstvo za šolstvo in šport za področje izobraževanje odraslih, izpeljejo ljudske univerze 61,8 % programskega dela teh sredstev (Sotošek 2006).

Nastale razmere financiranja področja v zadnjih so resno ogrozile celoten obstoj mreže javnih organizacij, s tem pa tudi izvajanje javne službe z dolgoletno tradicijo izobraževanja odraslih.

V novi finančni perspektivi (2007–2013) so ljudske univerze poleg osnovne šole in prej navedenih programov in dejavnosti tudi v celoti nosilke nadaljnega razvoja štirinajstih t. i. centrov vseživljenjskega učenja, ki združujejo lokalna in regionalna partnerstva za področje vseživljenjskega učenja, v skupni vrednosti 12.503.163 evrov. Podatek kaže na obsežnost projektov, in v podobnih okoliščinah nedoslednega financiranja se lahko zgodi zlom javne mreže organizacij za področje izobraževanja odraslih. Tako stanje bi lahko resno ogrozilo zagotavljanje splošnega izobraževanja odraslih in nujnega vzdrževanja razvoja, izobraževanja strokovnega osebja in mreže javnih organizacij v Sloveniji, kot se je to zgodilo ob koncu šestdesetih let.

Konkretna problematika normative in sistemske neurejenosti področja ima konkretne posledice

1. Sprememba zakona o izobraževanju odraslih (ZIO) in pregled druge zakonodaje

Zakon o izobraževanju odraslih je bil v času svojega nastanka in potrditve (Ur. l. št. 12/1996) izjemno napredna poteza politike mlade države, ki je z njim

¹³ Predstavitev: Andrej Sotošek (2006). Predstavitev podatkov na 10. dnevih ljudskih univerz Slovenije.

postavljala temelje napredne in razvijajoče ter učeče se družbe. Celoten razvoj in družbeno-politične spremembe narekujejo spremembe tudi na tem področju, kjer prav zdaj nastajajo podlage za spremembo tovrstne zakonodaje¹⁴, pri čemer smo priča birokratskim zastojem in slabemu poslušanju stroke.

V zakonodaji je v tem trenutku za ohranjanje javne mreže organizacij pred vsemi drugimi spremembami, nujen ukrep, ki ga predlaga praksa, to je amandma za urejanje zakonske obveznosti lokalnih skupnosti, kjer se jasno opredeli 28. člen ZIO (Ur. l. 110/2006, UPB1). Ta se sedaj glasi: »Sredstva za izvajanje letnega programa se zagotavljajo iz državnega proračuna, lahko pa tudi iz sredstev lokalnih skupnosti (v nadaljnjem besedilu: javna sredstva), in drugih virov.« Predlog je, da se spremeni tako, da se črta »lahko pa tudi« in se spremeni v določeno možnost z »in/ali«: »Sredstva za izvajanje letnega programa se zagotavljajo iz državnega proračuna in/ali iz sredstev lokalnih skupnosti (v nadaljnjem besedilu: javna sredstva) ter drugih virov.«

Brez te spremembe ne bo mogoče zagotoviti uresničevanj ReNPIO, ki jo je sprejela vlada in v obdobju med letoma 2004–2010 predvideva financiranje iz treh virov: Ministrstva za šolstvo in šport, evropskih sredstev in občin. Sredstva občin naj bi tako samo v letih 2009 in 2010 znašala okvirno 2,500.000,00 evrov. Brez njihove udeležbe je uresničevanje ReNPIO v načrtanih ciljih v celoti nemogoče.

Sedanja zakonodaja področja izobraževanja odraslih je večkrat v koliziji z drugo šolsko zakonodajo ali pa druga področna šolska zakonodaja postavlja stroko urejanja izobraževanja odraslih v podrejen položaj v sistemu vzgoje in izobraževanja v Sloveniji. Znale so tudi anomalije dopuščanja oziroma zakonskega urejanja izvajanja programov za izobraževanje odraslih, tako je npr. javnim organizacijam za izobraževanje odraslih, kot so ljudske univerze, zakonsko onemogočeno ustanavljanje višje šolskega izobraževanja, ki je v formalnem šolskem sistemu ena od stopenj v vertikalni pridobivanja izobrazbe in s tem tudi v izobraževanju odraslih.

Skupaj s pristojnimi strokovnimi in zakonodajnimi institucijami je treba vključiti predstavnike javnih organizacij izobraževanja odraslih v oblikovanje/preoblikovanje:

- Zakona o izobraževanju odraslih,
- Odredbe o strokovni izobrazbi strokovnih delavcev in o minimalnih standardih prostorov in opreme v izobraževanju odraslih,
- Odredbe o standardih in normativih v izobraževanju odraslih,
- Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive.¹⁵

Glede na obstoječo neurejenost možnosti napredovanja in možnost primerljivosti z drugimi zaposlenimi v šolstvu je treba v skladu z oblikovanjem pravil urediti napredovanje v nazive tudi v izobraževanju odraslih.

¹⁴ Strokovne podlage za zakonsko urejanje izobraževanja odraslih – predlog (2008). Andragoški center Slovenije. Delovno gradivo iz razprave Andragoškega društva Slovenije (Komisija za sistem), 8. januar 2009.

¹⁵ Povzeto po delovnem gradivu in predlogih ZLUS za Ministrstvo za šolstvo in šport (januar 2008), oblikovala delovna skupina pri ZLUS.

Treba je izpeljati temeljito javno razpravo ter smiselno povezati argumente in dosedanje predloge ZLUS in Strokovnih podlag za spremembo zakonskega urejanja izobraževanja odraslih – predlog, ki jih je v decembru 2008 pripravil ACS.

2. *Letni program izobraževanja odraslih*

ReNPiO določa okvirni obseg sredstev za izobraževanje odraslih, na podlagi katerega se enkrat na leto sprejema Letni program izobraževanja odraslih (LPIO). Rezultati oziroma poročila o izvajanju LPIO niso javno dosegljivi, zato je mogoče interpretirati, da se z njimi ReNPiO ne uresničuje, kot je bilo predvideno leta 2003.

Ministrstvo za šolstvo in šport bi se moralo nemudoma lotiti izdelave in priprave LPIO za leto 2009 in ga predloži v obravnavo Strokovnemu svetu za izobraževanje odraslih. V programu je nujno določiti in ovrednotiti programe in infrastrukturne dejavnosti, ki so financirane iz integralnega proračuna in ESS. Določi naj se tudi jasne kriterije za izpeljavo nekaterih dejavnosti, kot npr. dejavnost središč za samostojno učenje, kjer teh kriterijev ni. Navedeni ukrep ne prinaša nobenih dodatnih finančnih posledic za proračun.

3. *Javni uslužbenci/plačni sistem*

Zakonodajna nejasnost položaja zaposlenih v javnih zavodih za izobraževanje odraslih, kot so ljudske univerze, postavlja te v neenak položaj z vsemi drugimi javnimi uslužbenci iz več razlogov, ki jih bomo ponazorili s konkretnimi primeri.

• *Umestitev specifičnih delovnih mest s področja izobraževanja odraslih*

Iz kolektivne pogodbe za dejavnost vzgoje in izobraževanja oziroma Kataloga delovnih mest na področju vzgoje in izobraževanja *so izpuščena delovna mesta*, ki jih določata Odredba o strokovni izobrazbi strokovnih delavcev in o minimalnih standardih prostorov in opreme v izobraževanju odraslih (Ur. l. 82/98) in Odredba o standardih in normativih v izobraževanju odraslih (Ur. l. 43/2000), in sicer:

- mentorji oziroma tutorji v individualnih oblikah izobraževanja,
- svetovalci in mentorji v središčih za samostojno učenje in Borzi znanja.

V Katalog je treba umestiti še mentorja v javnoveljavnem programu PUM.

• *Poplačilo plač za vodje izobraževanja na ljudskih univerzah in enotah za izobraževanje na srednjih šolah*

Zagotavljanje doslednega izvajanja 3. in 4. člena Odredbe o standardih in normativih v izobraževanju odraslih (Ur. l. 43/2000) bi odpravilo trenutno

povprečno 30 % izvajanje poplačila. V poplačilo plač je tako treba vključiti še 2 % obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti, kot predpisuje nova plačna zakonodaja v javnem sektorju.

4. *Problematika izvajanja projektov v okviru ESS*

Financiranje področja, kot je zagotavljanje in uresničevanje programov iz nacionalno obvezujočega dokumenta ReNPIO, je prepuščeno mehanizmu financiranja, ki ga za Programsko obdobje 2007–2013 zagotavljajo evropska sredstva oziroma vsaj večinski delež. Od urejanja te problematike je odvisen celo obstoj mreže izvajalcev javnih zavodov za izobraževanje odraslih, saj je ravno na področju projektov ESS največ težav pri zagotavljanju tekočega financiranja. Prenos financiranja prednostnih področij na dolgoročno nestabilen vir vzbuja skrb, saj kaže na pomanjkanje jasne namere uresničevanja dolgoročnih ciljev iz ReNPIO. Le-to je prepuščeno trenutnemu, in ne dolgoročnemu razmišljanju in načrtovanju zagotavljanja sredstev za izobraževanje odraslih in njegovih prednostnih področij. Izobraževanje odraslih je tako prepuščeno trenutnim nagibom sedanje politike, in ni izid oblikovane dolgoročne strategije.

5. *Sprotno obveščanje in pošiljanje okrožnic izvajalcem osnovnošolskih in srednješolskih javnoveljavnih programov*

Priča smo neurejenemu obveščanju izvajalcev izobraževanja odraslih, saj se vse prepogosto dogaja, da pristojni na Ministrstvu za šolstvo in šport javnih organizacij izobraževanja odraslih ne obveščajo dosledno, vsaj do sedaj je bilo tako, o celotnem dogajanju prenove izobraževanja. Hkrati strokovni sodelavci niso deležni enake obravnave pri vključevanju v prenovo programov, tako v razvojne kot implementacijske dejavnosti ter ustrezna usposabljanja. Tako ravnanje je od države skrajno neodgovorno, saj področje izobraževanja odraslih in s tem udeležence izobraževanja odraslih postavlja v neenak položaj v družbi, ki se je podpisala pod države z urejeno demokracijo.

6. *Sodelovanje Andragoškega centra Slovenije (ACS) z javnimi organizacijami za izobraževanje odraslih v Sloveniji*

Osrednja razvojna in raziskovalna institucija za izobraževanje odraslih v Sloveniji ima temeljno nalogo razvoj izobraževanja odraslih v Sloveniji. Javne organizacije za izobraževanje odraslih v Sloveniji, ki so članice Zveze ljudskih univerz Slovenije, s krovno razvojno in raziskovalno institucijo od ustanovitve tesno sodelujejo pri razvoju, pilotnem preizkušanju in implementaciji novih modelov in programov v prakso izobraževanja odraslih. Njena vloga je, v primerjavi z drugimi državnimi ustanovami za področje urejanja šolstva enakovredna in jo je kot tako treba uveljaviti in utrditi. V Sloveniji potrebujemo strokovno institucijo, ki skrbi za raziskovalno delo v izobraževanju odraslih, prenos rezultatov raziskav v prakso, izvajanje evalvacij in validacij sistema, kontinuirano skrb za

strokovni razvoj andragoških delavcev, uvajanje novih modelov in pristopov v prakso ter strokovni razvoj javne mreže izvajalcev izobraževanja odraslih.

Sklep

Strokovnjaki s področja izobraževanja in še kdo se bomo globoko strinjali s trditvijo, da je vitalnost naroda moč prepoznati tudi po njegovem znanju in splošni učljivosti. Novi izzivi in prilagajanje socialnega, ekonomskega in kulturnega življenja postavljajo tudi izobraževalni sistem ter urejanje tega področja v Sloveniji pred nova vprašanja. Na ta bomo morali odgovoriti, predvsem pa ukrepati dovolj naglo, da bomo zagotovili uspešno prilagajanje normativne in systemske ureditve izobraževanja odraslih (Perme 2008, str. 5). Pri tem ne bo odveč, če bomo upoštevali lastne večdesetletne izkušnje pa tudi izkušnje evropskih kolegov, ki nam pogosto zavidajo prav dobro mrežo javnih zavodov, ki deluje na strokovni odgovornosti izvajalcev – javnih zavodov, ne pa na zakonski in normativni urejenosti, ki pa je za evropske razmere skrajno finančno podhranjena.

Literatura

- Analiza uresničevanja resolucije o nacionalnem programu Izobraževanja odraslih za leti 2005 in 2006. Vlada RS. Ljubljana, 2008. Dostopno na: http://www.acs.si/upload/doc/61_Analiza_uresnicevanja_ReNPIO_za_leti_2005_in_2006.pdf (20. 1. 2009).
- Arhiv dokumentov ZLUS. Ljubljana: Sedež ZLUS.
- Damijan, P. J. (2002). Pomen javnega interesa. Mladina, 2002/08. <http://www.zveza-lu.si/> (20. 1. 2008).
- Govekar Okoliš, M. (2008). Razvoj in pomen ljudskih visokih šol na Slovenskem v letih 1918–1941. Andragoška spoznanja, 1–2/2008, str. 15.
- Jelenc, Z. (1989). Odrasli prebivalci Slovenije v izobraževanju. Ljubljana: Pedagoški inštitut pri Univerzi Edvarda Kardelja v Ljubljani in Skupnost izobraževalnih centrov v Sloveniji.
- Jelenc, Z. (1998). Vloga in razvoj Zveze delavskih in ljudskih univerz Slovenije v obdobju 1960–1991. Prispevki k zgodovini izobraževanja odraslih (1945–1990), 3. del. Kranj: Založba Moderna organizacija.
- Kruder, B. (2008). Predstavitev delovanja ZLUS. Nacionalna konferenca: Neformalno učenje ranljivih skupin. Plenarni referat. Kranjska Gora.
- Kruder, B., Vilič Klenovšek, T. (2005). Javna služba na področju izobraževanja odraslih. Dnevi ljudskih univerz 2005. Ljubljana.
- Mohorčič Špolar, V. A., Emeršič, B. (1999). Delavske in ljudske in univerze v obdobju od 1945. do 1991. leta. Prispevki k zgodovini izobraževanja odraslih (1945–1990). Kranj: Založba Moderna organizacija.
- Nadaljnje izobraževanje Slovenija 2006/2007. Statistični urad RS (3. 7. 2008).
- Perme, E. (2008). Ljudske univerze in javna mreža ustanov za izobraževanje odraslih–uvodnik. Andragoška spoznanja, 1–2/2008, str. 5.

Perme, E. (2008). Zveza ljudskih univerz Slovenije predstavlja svoje članice. Ljubljana: ZLUS.

Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2008. Vlada RS. Ljubljana.

ReNPIO. Literacy in Infomation Age, Final Report of the Adult Literacy survey, OECD, 2000.

Sotošek, A. (2006). Javna služba na področju izobraževanja odraslih v lokalnem okolju, plenarna predstavitev, 10. dnevi ljudskih univerz Slovenije. Ljubljana.

Spletna knjigarna Julia Doria: <https://www.juliadoria.com/default.cfm?Jezik=Sl&Kat=040804&Artikel=2417> (3. 9. 2008).

Statistični urad RS, podatki o izobraževanju odraslih.

Strategija vseživljenjskosti učenja v Slovenji (2007). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Zakon o izobraževanju odraslih, Ur. l. RS šte. 110/2006.

Navedeni zakonski in podzakonski akti so dostopni na spletni strani: <http://zakonodaja.gov.si/> (20. 1. 2009).

Brigita KRUDER, M.A., Ema PERME (Slovenia)

ROLE AND POSITION OF PUBLIC ADULT EDUCATION CENTRES IN SLOVENIA

Abstract: The Adult Education Centres are public institutions for educating adults, which spread their network over the entire Slovenia. The tradition of their activity is integrated in the local area as flexible, developmentally oriented institutions which with their programme design, activities, personnel and material infrastructure, represent the foundations on which Slovenia is building the goals from the Resolution on the National Adult Education Programme (in continuation ReNPIO). These centres are joined in the Association of Slovenian Adult Education Centres for half a century. The history of individual members reaches back into time before the First World War. If we look at the history of activity of educating adults at the adult education centres, we can observe the adjustment of the programme offer to the social and economic circumstances. The last have always been heavily influenced by the social and political circumstances which have been marked by the ruling and school politics of individual periods. Furthermore, the conditions for ensuring the public resources to carry out the so called priority programmes on the national level and in the framework of the public network of organizations proceeded from these politics, as well.

The criticism of today's historic moment and existence of the important part of the system of education in Slovenia lies in its insufficient systemic and law regulation and following of the nationally priority programmes and activities connected to the adult education since on the national level we are avoiding to exercise the goals of ReNPIO and the serious work on its Analysis. What is more, the analysis does not exist as well as Reports of the annual adult education, or they are not accessible to the public. This situation seriously threatens the stability and maintenance of the public service and the public network of institutions with the biggest share of all the organisations for adult education to ensure the specialized programmes for individual groups of adults (the vulnerable groups with special needs, for e.g. the Roma people, immigrants, younger adults, unemployed people etc.).

The systemic deficiency and normative disorder on the legislative level can result in a break of the public network and sustenance of development of the adult education in Slovenia. The consequences are almost unimaginable.

Keywords: Adult Education Centres, adult education, lifelong learning, formal, non-formal education, educational programmes, public network, public service, systemic and law regulation.