

Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu
Institut za pedagogiju i andragogiju

**MODELI PROCENJIVANJA
I STRATEGIJE UNAPREĐIVANJA
KVALITETA OBRAZOVANJA
ODRASLIH U SRBIJI**

Beograd, 2014.

Izdavač:

Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu
Institut za pedagogiju i andragogiju
Čika Ljubina 18-20, Beograd

Urednici:

Prof. dr Branislava Knežić
Prof. dr Aleksandra Pejatović
Doc. dr Zorica Milošević

Recenzenti:

Dr Milan Matijević,
redovni profesor Učiteljskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska
Dr Sabina Jelenc Krašovec,
vanredni profesor Filozofskog fakulteta Univerziteta u Ljubljani, Slovenija
Dr Ranko Bulatović
redovni profesor Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu u penziji, Srbija

Za izdavača:

Prof. dr Radovan Antonijević

Tehnički urednik i dizajn korica:

Zoran Imširagić

Tiraž:

300 primeraka

ISBN 978-86-82019-82-4

Izdavanje ovog tematskog zbornika
finansirano je sredstvima Ministarstva
prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
Republike Srbije

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

374.7(082)
37.018.48(082)

MODELI procenjivanja i strategije unapređivanja
kvaliteta obrazovanja odraslih u Srbiji / [urednici Bran-
islava Knežić, Aleksandra Pejatović, Zorica Milošević].
- Beograd ; Institut za pedagogiju i andragogiju : 2014,
2014 (Beograd : Institut za pedagogiju i andragogiju).
- 204 str. ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.
- Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-82019-82-4

a) Образовање одраслих - Зборници b)
Перманентно образовање - Зборници
COBISS.SR-ID 212360460

STRATEGIJE OBRAZOVANJA ODRASLIH – ŽELJE, POTREBE, MOGUĆNOSTI I REZULTATI¹

Miomir Despotović², Katarina Popović³
Filozofski fakultet Univerzitet u Beogradu

Apstrakt

U radu se analiziraju tri strategija obrazovanja odraslih koje su u Srbiji donete u periodu od 2001. do 2012. godine. Predmet analize su bazični diskursi i narativi koje ove strategije promovišu i zastupaju, vrste promena koje predlažu i podstiču i njihova efikasnost u ostvarivanju postavljenih ciljeva i strateških mera. Analiza je pokazala da strategije obrazovanja odraslih počivaju na različitim diskursima, da postuliraju relativno različite ciljeve i strateške mere, ali da im je zajednička neefikasnost u ostvarivanju. Manji broj mera ostvaren je zahvaljujući kontinuitetu strateške, političke i finansijske podrške EU, što upućuje na zaključak da je politika obrazovanja odraslih u Srbiji rezultat pre uticaja međunarodne politike obrazovanja, nego izraz nacionalnih interesa i domena uticaja.

Ključne reči: obrazovanje odraslih, politika obrazovanja odraslih, strategija obrazovanja odraslih, strateške mere, globalni diskursi.

Uvod

Političke promene u Srbiji nakon demokratskih promena i izbora 2000. godine označile su kraj višegodišnje političke i ekonomske izolacije i početak složenog procesa socijalno-ekonomske tranzicije koji je podrazumevao reforme svih oblasti društvenog života i uspostavljanje institucija, mehanizama i instrumenata koji omogućuju uspešnu integraciju Srbije u globalno, i posebno u evropsko okruženje.

Javne politike, kojima se ključne društvene promene predviđaju, konceptualizuju i promovišu, i razvojne strategije kao njihov operativni i transparentni iskaz, predstavljaju jedan od osnovnih reformskih instrumenata. U periodu od 2001. do 2014. godine Vlada Srbije je donela 114 različitih strategija⁴, što ukazuje na intenzitet reformskih zahvata i značajnu javnu političku volju za transformacijom svih oblasti društveno-ekonomske stvarnosti. Od januara 2001. godine do

¹ Članak predstavlja rezultat rada na projektu „Modeli procenjivanja i strategije unapređivanja kvaliteta obrazovanja u Srbiji“, broj 179060 (2011-2014), čiju realizaciju finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

² mdespoto@f.bg.ac.rs

³ kpopovic@f.bg.ac.rs

⁴ Dostupno na: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

oktobra 2012. godine, između ostalih, donete su i tri strategije za razvoj obrazovanja odraslih, što takođe ukazuje na izuzetnu, čak ekskluzivnu društvenu i političku zainteresovanosti za ovu oblast, imajući u vidu da ni za jednu drugu, izuzimajući stručno obrazovanje, nije donet toliki broj strateških dokumenata za isti vremenski period. Prvu od tih strategija (Strateški pravci razvoja obrazovanja odraslih, 2001) donelo je Ministarstvo prosvete i sporta, a dve kasnije (Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji, 2007. godine i Strategija razvoja obrazovanja odraslih, 2012.godine) Vlada Republike Srbije.

Pitanje koje se svakako ne može izbeći u političkom promišljanju obrazovanja odraslih u Srbiji jeste: kako i zbog čega su za jednu oblast društvene prakse koja se poslednje dve decenije XX veka nalazila na marginama političkog i društvenog interesovanja, u prvoj deceniji 21. veka donete čak tri strategije? Otkuda taj ekskluzivni položaj obrazovanja odraslih u srpskom strateškom i političkom prostoru? Da li je reč o autentičnom političkom odgovoru na socijalne-ekonomske probleme koje Srbija ima i za čije rešavanje se obrazovanje odraslih prepoznaje kao ključni resurs ili se, pak, radi o spoljnjem, pre svega, evropskom podsticaju i zahtevu da Srbija, kao potencijalna članica EU, temeljito reformiše i unapredi celokupni sistem obrazovanja, pa i sistem obrazovanja odraslih kao njegov integralni deo, da bi i u tom, kao i u ostalim domenima, postala deo evropskog društveno-ekonomskog i kulturnog prostora? Ili se možda radi o srećnoj i nužnoj kombinaciji ova dva pravca generisanja novog društvenog i političkog odnosa prema obrazovanju odraslih?

Pouzdaniji sud o poreklu (ponovnog) društveno političkog interesovanja za obrazovanje odraslih moguće je doneti samo na osnovu bližeg uvida u stvarno značenje i značaj donetih strategija obrazovanja odraslih, što podrazumeva odgovor na nekoliko ključnih pitanja kao što su: kakav je bazični diskurs na koji se one oslanjaju i koji promovišu; koju vrstu promena u obrazovanju odraslih predlažu i podstiču; da li strategije i u njima najavljena i obećana politika uspostavljaju i održavaju međusobni reformski kontinuitet u području obrazovanja odraslih i obezbeđuju njegovo unapređenje i razvoj, i u kojoj meri su donete strategije obrazovanja odraslih društveno relevantne i efikasne, odnosno da li se u njima definisani ciljevi i akcije ostvaruju na način i dinamikom koja je predviđena?

Globalni obrazovni diskursi

Javna politika je skup preferiranih i afirmativnih akcija u određenom domenu javnog života koje je potrebno ostvariti i kao takva je tesno povezana sa procesima uticaja i promene. Intencija uticaja i promene se manifestuje u svim domenima

društvenog života, odnosno svim vrstama javne politike i sistematske političke akcije. Tako je i u području obrazovanja. U najopštijem smislu, država kao dominantna politička snaga i u području obrazovanja, kao i u drugim područjima društvenog života, izražava i promovira svoje ideološke i vrednosne preferencije i svoje socijalne-ekonomske ciljeve i shodno njima oblikuje usmerava praksu obrazovanja i kontekst u kome se ona ostvaruje. Zato se obrazovna politika često definiše kao jedna u nizu javnih politika sa kojima je tesno povezana, pri tom je neke zemlje snažno vežu za socijalnu, a druge za ekonomsku politiku. Sama politika obrazovanja odraslih je, više nego klasična prosvetna politika, izložena međunarodnim uticajima. Ona je sve manje autonomna i autarhična, bar u pogledu postavljenih ciljeva i vrednosti. Celoživotno učenje je postalo univerzalna tema globalnih diskusija i teško da bilo koja zemlja koja teži modernizaciji može da izbegne uticaje difuzije i transfera obrazovne politike sa međunarodnog nivoa. Obrazovanje odraslih je uvek pod manjim ili većim uticajem različitih unutrašnjih, ali i spoljnjih činilaca, a sve više i pod uticajem globalnih i regionalnih organizacija, koje kroz različite mehanizme za transfer politika, iskustva i normi, modifikuju i usmeravaju fokus političkog odlučivanja i delovanja u pojedinim zemljama i vremenskim periodima. Ovaj transfer politika nije, međutim bez ograničenja. Iako postoji evidentna konvergencija međunarodnih organizacija u stanovištima o obrazovanju (Kulich, 1994), među njima istovremeno postoje i značajne razlike (Robertson, 2005). S druge strane, nacionalna tradicija u obrazovanju i kulturne, istorijske, ideološke i političke pretpostavke na kojima ona počiva, selektuju i transformišu globalne obrazovne pristupe obrazovanju i njihove pojedinačne elemente (Schriewer, 2003) i mogućnosti za primenu u pojedinačnim nacionalnim kontekstima (Medić, Popović, 2007). Imajući u vidu složen odnos između nacionalnog i globalnog u politici obrazovanja, postavlja se pitanje da li se globalni pristupi, odnosno diskursi o obrazovanju odraslih čiji su glavni reprezentivi UNESKO, OECD, Svetska Banka i Evropska Unija, situiraju u politički prostor Srbije, odnosno da li se i u kojoj je meri reflektuju u strategijama obrazovanja odraslih koje je ona donela u poslednjoj deceniji?

Autoritet i značaj UNESKO-a počiva na međunarodnom konsenzusu o univerzalnim ljudskim vrednostima kao civilizacijskim dostignućima, snaga Svetske Banke je rezultat snage njenog kapitala i finansijske moći, ali i centralne uloge ekonomije u savremenom svetu, autoritet OECD-a počiva na snazi nauke i struke, oličene u istraživačkom potencijalu i autoritetu empirijskog znanja, a Evropska Unija deluje snagom geografskog pripadanja i težnje za političkim pripadanjem Uniji. (Popović, 2014).

Polazeći od koncepta ljudskih prava, osnovna misija UNESCO-a kao globalne organizacije je da putem obrazovanja, utiče na ključne probleme savreme-

nog sveta kao što su: nepismenost, siromaštvo, glad, zagađenje sredine, AIDS, zaštita zdravlja, kulturnih dobara i kulturnog nasleđa, unapređenje svetskog mira i tolerancije, ljudskih prava i sloboda i sl. U tom kontekstu UNESCO je afirmisao koncept funkcionalne pismenosti i koncept celoživotnog obrazovanja, odnosno učenja, čiji smisao nije toliko ekonomski koliko personalni razvoj i rešavanje humanitarnih, socijalnih i političkih problema i postizanje mira, socijalne pravde i jednakosti svih (videti: Langran, 1976; Delor, 1996; Savićević, 2006; Knoll, 2008).

Dok je za UNESCO obrazovanje fundamentalno ljudsko pravo, za Svetsku Banku obrazovanje je fundamentalno za razvoj i rast (World Bank Group, 2011). Banka je najveći pojedinačni finansijer različitih politika i projekata iz oblasti opismenjavanja, osnovnog i nižeg srednjeg obrazovanja u svetu. U centru njenog interesovanja je uticaj obrazovanja na ekonomski rast i smanjenje siromaštva, odnosno razvoj znanja i veština za ekonomiju zasnovanu na znanju (Robertson, 2005), mada se ne poriče njegova vrednost i za postignuće socijalne kohezije, pravičnije raspodele i smanjenje kriminala (Svetska banka, 2003). I u najnovijim dokumentima Svetske Banke obrazovanje je u potpunosti stavljeno u službu ekonomskog razvoja, mogućnosti za lični uspeh i nacionalni napredak (World Bank, 2011).

Za razliku od Svetske banke koja se prvenstveno obraća nerazvijenim i zemljama u razvoju, OECD se obraća razvijenim zemljama i zemljama u tranziciji, mada u razmatranju obrazovanja koristi sličan vokabular i retoriku kao i Svetska Banka (knowledge economy, knowledge society, learning economy). I za njega je obrazovanje generator ekonomskog razvoja, s tim što za razliku od Svetske Banke koja u svom pristupu obrazovanju insistira na tržištu i individualizmu, OECD odbacuje tržišni model obrazovanja i zagovara institucionalne promene koje bi omogućile razvoj ljudskog kapitala, odnosno personalnih kompetencija. OECD podstiče svoje članice da kao krajnje ciljeve politike obrazovanja vide razvoj kompetencija koje zadovoljavaju potrebe kompanija za produktivnošću i profitom i potrebe pojedinaca za zaposlenošću i zaradom (OECD, 1982). U cilju osnaživanja svog pristupa obrazovanju OECD je razvio posebne programe kao što su PISA (Programme for International Student Assessment) i PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies), koji ukazuju na usmerenost obrazovanja ka kompetencijama i čiji rezultati predstavljaju snažnu empirijsku podršku za kreiranje politike obrazovanja u zemljama članicama.

Evropska Unija predstavlja sintezu OECD-ove neoliberalističke perspektive celoživotnog učenja i UNESCO-vog humanističkog koncepta (Maksimović, 2011). Lisabonska strategija je uvela Evropsku Uniju u socijalni liberalizam i definisala je kao zajednicu tržišno-demokratskih država (market-democratic states), sa ambicijom da od nje stvori najkonkurentniju i najdinamičniju ekonomiju sveta zasnovanu

na znanju, sposobnu za održivi ekonomski rast s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom ekonomskom i socijalnom kohezijom (European Union Parliament, 2000). Evropska politika obrazovanja oblikovana je kao podrška rešavanju glavnog evropskog cilja - globalnoj konkurentnosti (European commission, 2010; Council of the European Union, 2009). Za zajednicu koja teži da postane najkonkurentnija ekonomija sveta od ključne važnosti postaju fenomeni kao što su ekonomska efikasnost, zapošljivost, preduzetništvo, adaptibilnost radne snage, održivi razvoj, partnerstvo, socijalna kohezija, socijalna participacija, koji stiču status strateških ciljeva u domenu i politici obrazovanja i učenja. Celoživotno učenje, a posebno stručno obrazovanje i obuka, postaju ključni instrument postignuća ekonomske efikasnosti i konkurentnosti (Commission of the European Communities, 2000). Ovaj „emancipatorski neoliberalizam Evropske unije“ (Popović, Maksimović, 2013) vidljiv je u velikom broju dokumenata, posebno onima koji pripadaju tzv. „kopenhagenskim procesima“, koji snažno promovisu koncept stručnih kompetencija i kvalifikacija, uključujući i priznavanje prethodnog učenja i koncept kvaliteta obrazovanja koji ukazuju na njenu dominantnu orijentaciju ka ekonomskom razvoju.

Koliko je i kakva uloga globalnih aktera u oblikovanju nacionalnih politika obrazovanja odraslih? Oni se javljaju sa jedne strane kao kreatori, ili bar ko-kreatori javnih politika, u meri u kojoj je moguće imati zajedničku politiku u oblasti obrazovanja, i mere sa zajedničkim ‘imeniteljem’ – ideološkim, ekonomskim, socijalnim. Sa druge strane, iako dominantna, njihova uloga se na tome ne završava. Oni se uključuju u načine implementacije, predlažu mere, korake i instrumente za konkretno planiranje, sprovođenje, praćenje i evaluaciju (Popović, 2014). Međunarodne organizacije predstavljaju u određenoj meri institucionalizovanu međunarodnu moć – one su na neki način formalizovani nosioci politike obrazovanja odraslih: kao kreatori međunarodne politike obrazovanja, ali i kao važan izvor difuzije i transfera politika obrazovanja.

Za ostvarenje ovih uloga pomenute organizacije koriste niz “instrumenata”, od kojih se neki vrlo jasno mogu prepoznati u politici prema Srbiji u periodu posle 2000. godine. U te instrumente spadaju (Popović, 2014):

- *definisane standarde i kreiranje agende* – ono može biti direktno (formulisanim eksplicitnim ciljevima i pravilima) i indirektno - preko skupova, konvencija, benčmarkinga, seminara, svetskih samita, svetskih konferencija i sl. Istom cilju služe i podrške određenim projektima (npr. Grundvig program Evropske Komisije), proglašavanje tematskih dekada (npr. Dekada pismenosti), međunarodnih programa (npr. Milenijumski ciljevi razvoja), međunarodnih aktivnosti (npr. Nedelja učenja odraslih ili Festivali učenja).

- *informisanje i diseminacija informacija* najčešće se dešavaju kroz publikacije (periodika, knjige, zbornici, bilteni), skupove namenjene informisanju, a sve više i putem društvenih mreža i ICT-a (npr. EPALE platforma Evropske Unije);
- *koordinacija*, kao i *monitoring* (formalni i neformalni) imaju funkciju nadzora i podrazumevaju procese procene napredovanja zemlje ka definisanom cilju (npr. napredak u ostvairvanju MDG);
- *finansijska podrška*, koja može biti data direktno projektima koji se odnose na obrazovanje, ili nekim drugim projektima koji imaju obrazovanje kao komponentu;
- *tehnička pomoć* najčešće prati finansijski i obično se dodeljuje zemljama koje nemaju zadovoljavajući infrastrukturu, administrativne i ljudske kapacitete za implementaciju programa i finansijske podrške koja im je pružena - najčešće za zemlje koje su pretrpele velike štete u ratu), a može podrazumevati kako materijale i opremu, tako i obuke, treninge, seminare, angažovanje stranih eksperata i sl;
- *studije, istraživanja, rezultati* imaju za cilj da pruže dokaze o valjanosti određenih politika i najčešće su zasnovane na autoritetu empirijskih i kvantitativnih istraživanja, polazeći od pretpostavke kauzalnosti predloženih ili usvojenih mera i efekata. Najbolji primer su PISA i PIAAC studije. Sličnu funkciju imaju i razmene primera dobre prakse.

Reformski diskurs u obrazovanju odraslih u Srbiji

Srbija je od početka procesa tranzicije 2000. godine, bila izložena skoro svim ovim instrumentima i bila polje snažnog transfera politike međunarodnih organizacija u svim oblastima, pa i u obrazovanju odraslih. „Sa brojnim amplitudama, politika obrazovanja je ušla duboko u društvo kao ideja i potreba, naročito pospešena procesima evropskih integracija. Ona je u periodu intenzivnog razvoja prakse dobila pojednostavljeno značenje, svedeno na pokušaje primene evropskih rešenja u domaćim okvirima, sa pozitivnom konotacijom sredstva koje će pomoći modernizaciji, 'dostizanju' savremenog sveta i prilagođavanju zahtevima modernog, evropskog okruženja“ (Popović, 2014).

Tri strategije obrazovanja odraslih u Srbiji su nastale u relativno različitim društveno-ekonomskim i spoljno političkim uslovima i kontekstima. Dokument *Strateški pravci u razvoju obrazovanja odraslih* nastao je početkom 2001. godine kada je novo Ministarstvo prosvete i sporta, koje je uspostavljeno posle demokratskih oktobarskih promena 2000.g. formiralo 9 ekspertskih timova za reformu

obrazovanja i među njima i tim za obrazovanja odraslih i celoživotno obrazovanje. Značajnu ulogu u ovom periodu (ali i kasnije) odigrao je pritisak stručne javnosti i profesionalne zajednice, koja je menjala ulogu – od strateškog i operativnog partnera do ometajućeg faktora, ali je njeno prisustvo, zajedno sa uticajima iz nevladinog sektora, bio jedan od važnih elemenata koji su doprineli kontinuitetu bavljenja vlade i ministarstva obrazovanjem odraslih. Srbija tu nije izuzetak, a na globalnom nivou su upravo organizacije i predstavnici civilnog društva (a ne stručna i profesionalna zajednica) važan faktor kreiranja politika i strateških dokumenata, kao i nezaobilazan činilac u njihovoj implementaciji.

Reforma obrazovanja iz 2001. godine (videti: Ministarstvo prosvete i sporta, 2002) predstavljala je sveobuhvatan reformski zahvat čiji su osnovni ciljevi bili:

- reorganizacija školskog sistema radi njegovog efikasnijeg doprinosa ekonomskom oporavku zemlje;
- osavremenjavanje ili reorganizacija školskog sistema kao suštinska podrška razvoju demokratije u zemlji;
- osavremenjavanje ili reorganizacija školskog sistema kao suštinska podrška budućoj evropskoj integraciji.

Bez obzira na izuzetnu društvenu vrednost postavljenih ciljeva Vlada Srbije nikada nije zvanično razmatrala i usvojila paket od devet strategija obrazovanja. S obzirom na to, reformski paket iz 2001. godine predstavlja pokušaj Ministarstva prosvete i sporta da vlastitim snagama, a to znači bez novca i međunarodne ekspertske podrške, naprave izvesne promene u obrazovanju. Imajući u vidu da su sve strategije ubrzo po svojoj izradi predstavljene na donatorskoj konferenciji koja je održana u maju 2001. godine u Briselu, kao i na dve međunarodne konferencije održane u Beogradu i u preko 70 mesta u Srbiji (Ministarstvo prosvete i sporta, 2002), vrlo je verovatno da je nova Vlada na ovaj način samo želela da demonstrira svoj reformski i demokratski potencijal, da obelodani svoje potrebe u obrazovanju, svoje kapacitete i ograničenja u njegovoj reformi, a posebno da demonstrira svoju evropsku spoljno-političku orijentaciju. Čudno je da je to uradila na način potpuno suprotan evropskoj praksi koja je insistirala na konceptu celoživotnog učenja, i to tako što je celokupnu reformu svela na reformu školskog sistema. Na taj način je formalno i suštinski marginalizovala obrazovanje odraslih, pa i koncept celoživotnog obrazovanja koji je deklarativno prihvatila, ali koji u stretegijama nije našao svoje mesto. Politika obrazovanja odraslih se tretirala kao i samo obrazovanje odraslih – neka vrsta dodatka, proširenja, nužne ekstenzije centralnih delova sistema obrazovanja. Zato se i odvijala stihijski, pod pritiskom stranih donatora i brojnih međunarodnih organizacija koje su pohrlile da podrže reformske procese,

vođene mešavinom motiva – od solidarnosti i pomoći do definisanja sfera uticaja i koristi. Pod njihovim pritiskom, čas u milosti, čas u nemilosti nepredvidljivih čudi domaće politike, vođeno entuzijazmom profesionalne zajednice, obrazovanje odraslih je u tom periodu dobilo svoju strategiju, ali ne mnogo više od toga.

Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji iz 2006. godine (Vlada Republike Srbije, 2007) je nastala u okviru Programa reforme srednjeg stručnog obrazovanja čije sprovođenje je započelo u avgustu 2003. Program je realizovalo Ministarstvo prosvete i sporta uz finansijsku i stručnu podršku Evropske unije u okviru CARDS programa (Ministarstvo prosvete i sporta i Program reforme, 2004), koji je predstavljao instrument finansijske i tehničke pomoći državama i regionu Zapadnog Balkana za njihovu evropsku integraciju (European Comission, 2000). CARDS program nije bio razvojni program, već pokušaj saniranja najtežih društveno-ekonomskih problema u zemljama regiona, kao što su povratak izbeglih i raseljenih lica, unapređenje demokratije i vladavine prava, civilnog društva i medijskih sloboda, borbu protiv organizovanog kriminala, trajan ekonomski razvoj i nastavak tržišnih reformi, socijalni razvoj, smanjenje siromaštva, ravnopravnost polova, obrazovanje, profesionalno osposobljavanje i obuku, ekološku zaštitu i razvoj regionalne saradnje (European Comission, 2000).

Osnovni cilj reforme stručnog obrazovanja u Srbiji odnosio se na razvoj stručnog obrazovanja u skladu sa potrebama privrede i tržišta rada (Vlada Republike Srbije, 2012b). Obrazovanje i obuka odraslih viđeni su kao integralni deo tog poduhvata, pa je tako nastao i dokument Politika obrazovanja odraslih u Srbiji (MPS i Program reforme, 2004) koji je Vlada Srbije usvojila pod nazivom Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji (Vlada Republike Srbije, 2012).

Strategija obrazovanja odraslih – 2020 nastala je u periodu 2010–2012 godine uz podršku EU, odnosno Tempus kancelarije u Beogradu. Obrazovanje se u Strategiji tretira kao jedan od ključnih uslova za razvoj Republike Srbije kao društva zasnovanom na znanju i sposobnom da obezbedi dobru zaposlenost stanovništva. Kreatori Strategije smatraju da je Republika Srbija ostala na evropskoj periferiji, slabo konkurentna, malo privlačna za investiranje u sektore koji stvaraju novu vrednost, izložena daljoj emigraciji talentovanih i kreativnih i sa slabim kapacitetima za razvoj demokratskog i pravičnog društva. Te okolnosti traže urgentnu harmonizaciju sistema obrazovanja u Republici Srbiji sa evropskim prostorom obrazovanja. Polazeći od strukture sistema obrazovanja u Srbiji, razvijeno je devet posebnih strategija obrazovanja⁵, od kojih se jedna odnosi i na obrazo-

⁵ SROS čine dva zajednička okvira (za preduniverzitetsko i visoko obrazovanje), strategije razvoja devet podsistema obrazovanja, i strategija finansiranja obrazovanja. To čini ukupno 12 celovitih tekstova (izveštaja): Kontekst, koncept i ciljevi strategije; Društvena briga o deci i predškolsko vaspitanje i obrazovanje; Osnovno obrazovanje i vaspitanje, Srednje opšte i umetničko srednje obrazovanje i vaspitanje;

vanje odraslih. Vlada Republike Srbije je usvojila ovu strategiju u oktobru 2012. godine (Vlada Republike Srbije, 2012b).

Analiza ovih strategija, bez ulaženja u detalje, pojedinačne aspekte kojima se bavi i ciljeve pojedinih elemenata sistema koje postavlja, može dati dovoljno jasnu sliku čak i ako se u fokus postave samo diskursi koji su ih oblikovali. Diskurs, kao relativno koherentna grupa iskaza sa podrazumevanim kontekstima, koji se međusobno kombinuju na manje ili više prihvatljiv način, najjasnije se prepoznaje u osnovnim polazištima ili generalnim postavkama (obično se iskazuju kroz viziju, misiju i ciljeve) pojedinačnih strateških dokumenata. Tri strategije obrazovanja odraslih u osnovnim polazištima opisuju ulogu i funkcije obrazovanja odraslih u Srbiji, odnosno njegovu misiju, na sledeći način:

Pregled osnovnih polazišta u strategijama obrazovanja odraslih u Srbiji

Strateški pravci u razvoju obrazovanja odraslih - 2001	Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji - 2006	Strategija obrazovanja odraslih – 2012.
Unapređenje međuljudskih i međuetničkih odnosa; Unapređenje ljudskih prava i građanskih sloboda; Zaštita životne sredine; Zaštita i unapređenje zdravlja; Ishrana stanovništva; Briga za roditeljstvo i porodicu; Emancipacija žena; Zaštita i emancipacija hendikepiranih, marginalnih i ugroženih grupa; Zapošljavanje stanovništva; Ekonomski rast; Unapređenje produktivnosti i ekonomske efikasnosti; Postizanje ličnog identiteta i pronalaženje smisla života;	Odgovoriti na potrebe tržišta rada i potrebe pojedinaca za znanjima i veštinama; Povećati vrednost ljudskog kapitala i stvoriti bazičnu podršku za održivi socijalno-ekonomski razvoj zemlje i njenu integraciju u globalnu, posebno evropsku ekonomiju; Omogućiti pojedincima punu socijalnu participaciju i mogućnost većeg zapošljavanja i sposobnost da budu aktivni i konkurentni na tržištu rada; Uvećati profesionalnu mobilnost i fleksibilnost radno-aktivnog stanovništva (kretanje kroz svet rada, profesije i kvalifikacije); Preduprediti socijalnu isključenost i marginalizaciju, ojača socijalnu koheziju i osećanje pripadnosti i identiteta; Podrži individualni razvoj i samoispunjenje.	Odgovoriti na potrebe tržišta rada i pojedinaca za novim znanjima i veštinama; Unaprediti mogućnosti za zapošljavanje; Omogućiti profesionalnu mobilnosti i fleksibilnost radno sposobnog stanovništva; Povećati vrednost ljudskog kapitala i mogućnost održivog socio-ekonomskog razvoja zemlje i njene integracije u globalnu ekonomiju; Doprineti smanjivanju siromaštva, Povećati inkluziju i međugeneracijsku solidarnosti; Povećati kvalitet života, razvoj demokratije, interkulturalnost i toleranciju.

Srednje stručno obrazovanje i vaspitanje; Akademske studije – osnovne i master, Doktorske studije, Strukovne studije, Obrazovanje nastavnika, Obrazovanje odraslih, Finansiranje obrazovanja, Obrazovanje i vaspitanje pojedinih kategorija učenika.

Iz prethodnog pregleda lako se uočava se da su Strateški pravci u razvoju obrazovanja odraslih iz 2001. godine po svojim osnovnim polazištima bliski UNESCO-vom prosvetiteljsko-emancipatorskom diskursu. Strategije iz 2007. i 2012. godine su značajno drugačije i, po svojim osnovnim polazištima, gotovo identične. Obe veoma jasno i dosledno reflektuju evropske ekonomske i socijalne ciljeve, o čemu svedoči korišćeni „lisabonski“, odnosno „kopenhagenski“ vokabular - *potrebe tržišta rada, zapošljavanje, konkurentnost, fleksibilnost i mobilnost radne snage, socijalna uključenost, socijalna kohezija*. Strategija iz 2012. godine tom vokabularu pridodaje još i termine *demokratija, interkulturalnost i tolerancija*. Sve to upućuje na prvi i osnovni zaključak da se nacionalni politički diskurs oblikuju pod neposrednim uticajem globalnih ili njihovih pojedinačnih narativa. Kao što je Schriewer (2003a) pokazao na nekoliko primera, nacionalni diskursi služe kao filteri za nenacionalne diskurse: selektuju, biraju i transformišu nenacionalna znanja. Pri tom fluktuacija interesovanja za međunarodne teme i razvoj nikako nije izraz postojane tendencije u odnosima prema konvergenciji i transferu međunarodnih znanja i vrednosti, već krupnih promena u političkom sistemu i ideologiji samih zemalja. I u samom načinu (ne)prihvatanja, zemlje se razlikuju – po stepenu otvorenosti prema uticajima spolja, po stepenu deklarativnosti, tj. stvarnoj nameri da se prihvaćeno/potpisano,/napisano i implementira, kao i po relnoj moći i resursima za implementaciju.

Ovim se, međutim, otvara nekoliko važnih pitanja kao što su: u kojoj meri i koliko se duboko i detaljno globalno transponuje u nacionalno; koje konkretne promene u obrazovanju odraslih ove strategije, na osnovu usvojenih osnovnih polazišta, predlažu i podstiču i u kojoj meri su definisane promene, odnosno strateški ciljevi, konzistentni sa osnovnim polazištima?

Strateški ciljevi politike obrazovanja odraslih

Iako nisu divergentni, proklamovani strateški ciljevi u tri strategije obrazovanja odraslih se prilično međusobno razlikuju, na šta ukazuje i donji pregled. U prvom slučaju reformski i strateški cilj je kreiranje i revitalizacija *celokupnog sistema* obrazovanja odraslih, sa naglaskom na *većem broju mogućnosti* za učenje i sticanje znanja za iz *svih oblasti* društvenog života. Ovaj opšti cilj je potpuno konzistentan sa prethodno prihvaćenim osnovnim polazištima jer je po svom osnovnom duhu potpuno prosvetiteljsko-humanistički i moglo bi se reći egalitarno-socijalistički. Strategija iz 2006. godine prvenstveno apostrofira uslove i način upravljanja sistemom obrazovanja, što je potpuno kompatibilno sa njenim ekonomističko-utilitarnim osnovnim polazištem u čijem centru se nalazi tržište

rada, ljudski kapital, zapošljavanje i mobilnost radne snage, i socijalna uključenost. Strategija iz 2012. godine je radikalizovala ekonomsko-utilitarnu orijentaciju obrazovanja odraslih tako što je određene socijalno-ekonomske ciljeve i stanja proglasila za bazične strateške ciljeve obrazovanja odraslih, što je razloge iz 2007. pretvorila u ciljeve 2012. godine.

Pregled strateških ciljeva u strategijama obrazovanja odraslih

Strateški pravci u razvoju obrazovanja odraslih - 2001	Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji - 2006	Strategija obrazovanja odraslih - 2012
stvaranje pluralističkog, fleksibilnog i demokratskog sistema obrazovanja, koji će biti otvoren i prohodan za sve, bez obzir na uzrast, kreiranje većeg broja mogućnosti za učenje i sticanje znanja za sva područja života i rada;	uspostavljanje efikasnih načina participacije socijalnih partnera u obrazovanju odraslih; distribucija nadležnosti i odgovornosti za obrazovanje odraslih među relevantnim ministarstvima; razvoj raznovrsnih programskih opcija i unapređenje dostupnosti obrazovanja odraslih i unapređenje kapaciteta i kvaliteta obrazovanja i obuke odraslih;	odgovoriti na potrebe tržišta rada i pojedinaca za novim znanjima i veštinama; unaprediti mogućnosti za zapošljavanje; omogućiti profesionalnu mobilnost i fleksibilnost radno sposobnog stanovništva; povećati vrednost ljudskog kapitala i mogućnost održivog socio-ekonomskog razvoja zemlje i njene integracije u globalnu ekonomiju; doprineti smanjivanju siromaštva, povećanju inkluzije i međugeneracijske solidarnosti te kvalitetu života, razvoju demokratije, interkulturalnosti i tolerancije.

Za ostvarivanje opštih ciljeva u Strateškim pravcima u razvoju obrazovanja odraslih iz 2001. godine predloženo je 40 mera, u Strategiji razvoja obrazovanja odraslih iz 2006. godine 22, a u Strategiji obrazovanja odraslih iz 2012 - 32 posebne mere, odnosno aktivnosti. Reč je o vrlo kompleksnim merama koje uslovno mogu biti grupisane u institucionalne, organizacione, legislativno-finansijske i mere koje se odnose na posebne oblasti obrazovanja odraslih. Iz kompleksa od ukupno 94 mere, oko 10% su zajedničke. Reč je o merama koje se odnose na:

- zakonsku regulativu;
- finansiranje;
- akreditaciju i sertifikaciju institucija i programa;
- standarde;
- socijalno partnerstvo, odnosno socijalni dijalog;
- programe osnovnog obrazovanja;
- programe stručne obuke;

- karijerno savetovanje i vođenje;
- formiranje relevantnih baza podataka.

U po dve strategije pojavljuju se mere koje se odnose na osnivanje institucija i tela:

- Saveta za obrazovanje odraslih (2001 i 2020);
- Centra za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih (2001 i 2006);
- Lokalnih saveta za razvoj ljudskih resursa (2001 i 2020);
- Lokalnih saveta za obrazovanje odraslih i centara za obrazovanje odraslih (2001 i 2006).

Od ukupno broja predloženih mera oko 16% je relativno konstantno, odnosno one se proklamuju i zahtevaju u poslednjih 10 godina. Kada se pogleda njihova struktura potpuno je jasno da je reč o suštinskim pitanjima efikasnog i kvalitetnog sistema obrazovanja odraslih. Ovo već ukazuje na to da se strateški ciljevi dosta teško ostvaruju i da se najteže ostvaruju oni fundamentalni. Od posebnih oblasti i područja obrazovanja odraslih, strategije su pored osnovnog i stručnog obrazovanja ukazale na potrebu razvoja nacionalnog okvira kvalifikacija, sistema priznavanja prethodnog učenja, sistema obrazovanja na daljinu i univerziteta za treće doba. Mali broj zajedničkih strateških mera u ovim strategijama, odnosno njihova značajna raznovrsnost, može biti produkt različitih pristupa u razvoju i pisanju strategija, stepena ostvarivanja strateških ciljeva ili odustajanja od njih iz različitih razloga. Najverovatnije je, međutim, da je raznolikost pojedinačnih strateških mera produkt različitosti opštih strateških ciljeva, što je svakako pokazatelj konzistentnosti i koherentnosti pojedinačnih strategija.

Implementacija strategija

Ako nacionalne strategije obrazovanja odraslih, bar kada je reč o zemljama u tranziciji, nastaju pod uticajem globalnih diskursa i narativa, na koji način se globalno transponuje u nacionalno? Sudeći na osnovu iskustva Srbije, globalni diskurs se najverovatnije konvertuju u nacionalne na osnovu (obostranog) spoljno-političkog interesa i finansijske i ekspertske podrške od strane globalne, odnosno regionalne organizacije kakva je EU. Naime, strategija obrazovanja odraslih iz 2001. godine nije nastala iz jasno artikulisanog spoljno-političkog interesa bilo koje strane, niti uz međunarodnu finansijsku podršku, izuzimajući manju podršku nemačkog DVV international radnoj grupi za izradu strategije, pa Vlada nije ni imala obavezu njenog formalnog usvajanja i implementacije. Dve poslednje strategije su nastale kao deo procesa pridruživanja Srbije EU, finansirane su iz EU

fondova i razvijane putem evropskih projekata, pa je i njihovo usvajanje od strane Vlade ili čak delimična implementacija (u slučaju strategije iz 2007) od strane nadležnog ministarstva bilo sastavni deo tog paketa. Ostaje, naravno, otvoreno pitanje da li finansijska podrška za izradu strategije i njeno donošenje obezbeđuje i njenu punu implementaciju? Brojni su primeri zemalja koje su pod različitom vrstom pritiska (finansijskog, političkog; spoljašnjeg, unutrašnjeg) kreirale strateška dokumenta i usvojile neke odluke, ali nisu napravile ni korak u njihovoj implementaciji. Razlozi leže u samoj suštini – u motivaciji za donošenje i usvajanje ovakvih dokumenata – oni su više izraz političkog opredeljenja i stava, nego reformske svesti i namere.

Strategiju obrazovanja odraslih iz 2001. godine, kao što je već rečeno, Vlada Srbije nikada nije formalno usvojila, što znači da nikada nije ni sačinjen akcioni plan za njenu implementaciju, odnosno da nije bilo sistemskih i pravovremenih pokušaja njene implementacije.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji, Vlada Srbije je donela 2009. godine, dakle tri godine posle njenog usvajanja (Vlada Srbije, 2009). Akcionim planom za sprovođenje Strategije utvrđene su 22 mere za ostvarivanje prioriteta i ciljeva postavljenih Strategijom, i to za period od dve godine: 2009 – 2010. Akcioni plan, takođe, sadrži i indikatore za praćenje rezultata i procenu ukupne uspešnosti njegove realizacije. U njemu su definisani i nosioci aktivnosti, učesnici i vremenski okvir izvršenja pojedinih aktivnosti. Među nosiocima aktivnosti za sprovođenje Akcionog plana naveden je veliki broj aktera, čime je, između ostalog, proklamovano i podržano socijalno partnerstvo u razvoju obrazovanja odraslih u Republici Srbiji. Ono što je posebno važno jeste da je data procena potrebnih finansijskih sredstava za svaku od 22 predviđene mere. Za realizaciju predviđenih mera za 2009. godinu opredeljeno je 489.582, a za 2010. godinu 502.003 eura. Iako jasno definisane i sa opredeljenim novčanim sredstvima – predviđene mere nisu realizovane. Od 22 mere ostvarena je samo ona koja se odnosi na osnivanje Saveta za srednje stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, a koja je takođe bila predviđena i Strategijom razvoja srednjeg stručnog obrazovanja.

Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine (Vlada Republike Srbije, 2012b) u delu koji se odnosi na implementaciju, utvrdila je da će se Akcionim planom definisati konkretne mere, nosioci aktivnosti, rokovi za realizaciju aktivnosti i potrebna sredstva. Akcioni planovi za sprovođenje strategije obrazovanja razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020 godine (MPNTR, 2014) su se pojavili pred nadležnim savetima u toku 2014. godine. Reč je o dokumentu koji na 305 strana definiše i obrazlaže 177 pojedinačnih aktivnosti koje je potrebno realizo-

vati u području obrazovanja, od kojih se 13 odnosi na obrazovanje odraslih i 5 na njegovo finansiranje. Predložene aktivnosti u svim akcionim planovima su, međutim, kompleksne, uopšteno i nejasno opisane, i neprecizne u pogledu konkretnih izvršilaca, potrebnih resursa, vremena i načina ostvarenja,⁶ te kao takve predstavljaju floskule bez realnog operativnog kapaciteta i značenja. Potpuno su nejasni ishodi pojedinačnih akcija i često nije uspostavljena jasna razlika između ishoda akcija i indikatora za njihovo praćenje. Predložene akcije iz različitih područja predstavljaju pojedinačne i izolovane intervencije bez međusobne povezanosti i sinhronizacije u ostvarivanju. Posebno je nejasan način na koji će se ostvarivati one aktivnosti koje su zajedničke za akcione planove posebnih područja kao što su: izmene zakonodavstva, donošenje i revizija standarda i prilagođavanje mreže ustanova – od predškolskih do univerziteta, koja u praksi predstavljaju sisteme visokog stepena međuzavisnosti. Ono što je posebno problematično je nereálnost u pogledu kapaciteta za ostvarivanja pojedinačnih aktivnosti. Kompleksnost pojedinih mera i zadataka je u nesrazmeri sa ukupnim socijalno-ekonomskim kontekstom i kapacitetima predviđenih izvršilaca pojedinačnih akcija. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je jedini ili jedan od nosilaca za 150 od ukupno 177 definisanih aktivnosti, uz ulogu koordinatora rada oko 30 drugih aktera u njihovom sprovođenju.⁷ Uzimajući u obzir obim i dinamiku aktivnosti koje predviđaju akcioni planovi, kao i redovne aktivnosti koje MPNTR ima, apsolutno je jasno da ono nema kapacitet za ostvarivanje akcionih planova. Potpuno je ostalo nedorečeno ko realno upravlja ostvarivanjem akcionih planova – ko konkretno pokreće svaku od 177 definisanih aktivnosti i ko, po kom osnovu i pomoću kojih mehanizama koordinira rad preko 30 drugih nosilaca aktivnosti. Posebno je nejasan način angažovanja nosilaca aktivnosti izvan MPNTR i njihova

⁶ Kao ilustracija se mogu uzeti opisi pojedinih aktivnosti iz područja predškolskog vaspitanja: *Stvaranje prostornih, kadrovskih i svih drugih uslova u svakoj lokalnoj samoupravi za proširenje ponude programa i usluga; Pružanje stručne podrške ustanovama i lokalnim samoupravama u razvoju različitih poludnevničkih programa; Obezbeđenje finansijskih sredstava u republičkom budžetu i budžetima opština; Pružanje finansijske pomoći siromašnim lokalnim samoupravama; Kordinisanje delovanja relevantnih resora na republičkom i lokalnom nivou; Izgradnja novih predškolskih ustanova, naročito u manje razvijenim regionima...; Iznalaženje adekvatnih rešenja za finansiranje izgradnje novih predškolskih ustanova; Nalaženje jeftinijih rešenja za povećanje kapaciteta postojećih predškolskih ustanova.*

⁷ Strategijom i akcionim planom predviđeni su sledeći nosioci pojedinačnih akcija: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, Ministarstvo finansija, Ministarstvo kulture, Ministarstvo omladine i sporta, lokalne samouprave; Nacionalni prosvetni savet, Nacionalni savet za naučni i tehnološki razvoj, Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Nacionalni savet za visoko obrazovanje, Zavod za unapređenje vaspitanja i obrazovanja, Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, Konferencija akademije strukovnih studija, Konferencija univerziteta Srbije, Komisija za akreditaciju i proveru kvaliteta, Komisija za akreditaciju predškolskih ustanova, Studentska konferencija akademija strukovnih studija Srbije, Studentska konferencija univerziteta Srbije, Zajednica srednjih škola; Privredna komora, Stalna konferencija gradova i opština, Vlada republike Srbije, Narodna skupština Republike Srbije, Naučne institucije, Srpska akademija nauka i umetnosti, Univerzitetske biblioteke.

obaveza da se angažuju u ostvarenju strateških opredeljenja na način i u vreme kako je to predviđeno akcionim planom. Postavljeni vremenski rokovi za ostvarivanje pojedinačnih akcija su neralni i neprecizni, a potrebni resursi, ljudski, a i pogotovo finansijski, najčešće nisu ni definisani.

Akcioni plan za obrazovanje odraslih je, takođe, potpuno konfuzan i neostvariv. Valjana bazična ideja da se obrazovanje odraslih situira u prostor formalnog i neformalnog obrazovanja i informalnog učenja potpuno je destruirana i obesmišljena predlogom nejasnih i uopštenih mera. Celokupan kompleks predloženih mera je bez jedinstvenog konceptualnog okvira, operativno nejasan, čak besmislen, i kao takav neostvariv. Dokumentom vlada potpuni terminološki haos koji gotovo da onemogućuje čitanje (*specijalizovane osnovne škole, modularni planovi, kursevi obuka, modularni pristup formiranja programa kurseva, kvalifikacije koje omogućavaju dalji razvoj i promenu kvalifikacija, programi namenjeni starijoj populaciji i populaciji „trećeg životnog doba“*), konfuzija u opisu pojedinačnih akcija, uključujući i mere za finansiranje, nepoznavanje osnovnih podataka o stanju obrazovanja odraslih u Srbiji, projektovanje mera koje su već realizovane, što sve skupa ne dozvoljava detaljniji racionalan i kritički odnos prema predloženim aktivnostima koji bi bio u funkciji njihovog eventualnog unapređenja. Na taj način potpuno je onemogućena bilo kakva vrsta profesionalnog unapređenja ovog dokumenta. Verovatno zbog svega toga Vlada nije razmatrala ni usvajala ovaj paket akcionih planova, što ukazuje na potrebu njihove ponovne izrade. To istovremeno govori o tome da se posle dve godine od usvajanja Strategije nije ni započelo sa ostvarivanjem nijednog od predviđenih ciljeva, i otvara pitanje kada će se to i da li će se to uopšte desiti.

Ipak se okreće

Sve strateške mere iz tri strategije obrazovanja odraslih mogu se grupisati u one koje su ostvarene, one koje nisu i one koje su ostvarene znatno kasnije nego što je to planirano. Kod ovih poslednjih nije sasvim jasno da li su ostvarene na osnovu akcionih planova i sistematskog političkog delovanja nadležnog ministarstva i drugih zainteresovanih strana, ili na osnovu evropskog političkog pritiska i finansijske podrške njihovom ostvarivanju. Tri takve mere, koje su od posebne važnosti za funkcionisanje i dalji razvoj obrazovanja odraslih, jesu: osnivanje Centra za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, uspostavljanje sistema funkcionalnog osnovnog obrazovanja odraslih i donošenje Zakona o obrazovanju odraslih.

U strategiji iz 2001. godine afirmisana je mera osnivanja andragošskog centra, odnosno Centra za obrazovanje odraslih. Uz podršku nemačke organizacije

GTZ-a, (sadašnji GIZ) kao jedna od njegovih projektnih aktivnosti, osnovan je Centar za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, jer je preovladalo uverenje da Srbija nema kapacitete da uspostavi paralelne institucije za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih. Centar je zakonski utemeljen 2003. godine kao samostalna vladina institucija, da bi već 2004. godine bio integrisan u Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja kao jedna od njegovih organizacionih jedinica, i preimenovan u Centar za stručno i umetničko obrazovanje. Raniji naziv, Centar za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, kao i ranija delatnost, ponovo su mu vraćeni 2009. godine. Činjenice govore - gotovo jedna decenija je bila potrebna da se uspostavi ova, za obrazovanje odraslih važna institucija.

U sve tri strategije, kao jedna od strateških mera, pominje se uspostavljanje funkcionalnog obrazovanja odraslih. Ta ideja je konačno realizovana putem projekta, odnosno ogleđa „Razvoj sistema funkcionalnog osnovnog obrazovanja odraslih – Druga šansa“ u periodu od 2010. do 2013. godine. Projekat su zajednički finansirali EU i MPNTR Srbije, što je rezultiralo donošenjem Pravilnika o nastavnom planu i programu osnovnog obrazovanja odraslih (Ministarstvo prosvete, 2013), putem koga je osnovno obrazovanje odraslih, po modelu funkcionalnog obrazovanja, uvedeno u redovni školski sistem, odnosno u preko 70 redovnih osnovnih škola. I za ostvarivanje ove ideje u Srbiji je bilo potrebno više od jedne decenije.

Sve tri strategije obrazovanja odraslih su, takođe, predviđale donošenje zakona o obrazovanju odraslih. Zakon je zaista i donet 2013. godine, dakle 12 godina posle prvog formulisanja potrebe za njegovim donošenjem. Tokom 2009. i 2010. godine, uz finansijsku podršku nemačkog DVV international-a urađen je i prvi nacrt. Posle nekoliko izmena prvog nacrti i javne rasprave, i posle drastičnih izmena koje je napravilo MPNTR nakon javne rasprave, kojima je u potpunosti izmenjen početni predlog, Zakon je usvojen u junu 2013. godine, s tim što je predviđeno da njegova primena započne od januara 2014.g.

Mehanizam kašnjenja i ponavljanja mera u strategijama je, izgleda, tranziciona nužnost, pogotovo kada je reč o merama koje se odnose na institucionalne promene. U izvesnoj meri ta vrsta neefikasnosti ima i svoje dobre strane. Kontinuirano insistiranje na nekim merama, odnosno njihovo ponavljanje u strategijama, verovatno je omogućilo Vladi i MPNTR da konsoliduju svoju politiku obrazovanja odraslih i da sprovedu neophodne procedure za implementaciju tih mera, a EU da na taj način dobije čvrst osnov da za te mere opredeli političku i finansijsku podršku. Ipak, simptomatično je da su sve ove tri važne mere realizovane u kombinaciji snažnog pritiska domaće profesionalne zajednice i direktne međunarodne pomoći. Da li su ova dva faktora uticala i na svest i na odlučnost donosilaca

odluka, ili su oni popustili pod pritiskom nacionalnog lobiranja i međunarodnih instrumenata pritiska? Odgovor na ovo pitanje realno može dati samo implementacija donetih dokumenata, ili njeno izostajanje.

Zaključno razmatranje

Prethodna analiza pokazuje da je donošenje strategija obrazovanja odraslih u Srbiji složen i dugoročan proces, donošenje mera i aktivnosti za ostvarivanje strateških ciljeva je još složenije i teže, a njihovo ostvarivanje minimalno, i uglavnom se dešava daleko izvan planiranih vremenskih rokova. I ono što je posebno značajno – ništa od navedenog se ne dešava bez spoljnje, pre svega finansijske podrške. Sudeći po sporosti, nemoći i otporima koje pokazuje u implementaciji usvojenih mera, i po evropskoj upornosti da se barem neke od mera ostvare, moglo bi se reći da je reforma obrazovanja odraslih u Srbiji potrebija Evropi nego Srbiji, odnosno da je Evropi potrebna Srbija u kojoj postoji sistemska briga i načini za obrazovanje i učenje u odraslom dobu i tokom celog života. To je ujedno i odgovor na pitanje postavljeno na početku ovog rada koje se odnosi na ekskluzivnost obrazovanja odraslih u Srbiji u strateškom smislu. Sudeći po tome kako su donete i implementirane pomenute strategije obrazovanja, može se reći da Srbija gotovo da nema autentičnu i autonomnu, na vlastitim potrebama zasnovanu politiku obrazovanja odraslih, ili bar da nije u stanju da je samostalno formuliše i ostvaruje, i da su joj uz svu spoljnu podršku potrebne decenije da neku od planiranih mera realizuje. Obrazovanje odraslih u Srbiji nije autentičan domicilni odgovor, već pre EU odgovor na socijalno ekonomske probleme koje Srbija ima. Jakobi tvrdi da danas najveći broj koncepata u oblasti obrazovne politike ne nastaje u domaćim okvirima, već iz međunarodnih izvora – od međunarodnih organizacija ili drugih zemalja (Jakobi, 2009). EU prepoznaje obrazovanje odraslih kao ključni resurs i mehanizam pomoću koga Srbija može postati punopravan i punovredan deo evropskog političkog, ekonomskog i kulturnog prostora i zato ga promovise i podržava, a Srbija pozitivno, ali promenljivim intenzitetom reaguje na taj poziv, podršku i pritisak.

Iako druga i treća strategija za obrazovanje odraslih imaju snažno naglašenu ekonomsku notu i ističu obrazovanje odraslih u kontekstu zapošljavanja i ekonomskog razvoja, to se dešava samo delimično pod uticajem politike Svetske Banke. Utisak je da ovaj diskurs u Srbiju ulazi prevashodno preko Evropske Unije, koja u poslednjoj deceniji pokušava da balansira uticaje i diskurse UNESKO-a i Svetske Banke, sve više i OECD-a, pa su oni izmešani (nesistematično, a ponekad i protivrečno) u većini evropskih dokumenata.

Poslednjih godina se sve snažnije oseća i uticaj OECD-a, naročito u tražanju za empirijskim podacima kojima se strateška opredeljenja potkrepljuju, u kvantifikaciji ciljeva, i u stalnim poređenjima sa drugim zemljama. U obrazovanju dece i mladih PISA je imala snažan odjek, što doduše ne znači da je snažno i uticala na kreiranje politike. Pitanje je stoga da li bi i učešće u PIAAC programu zaista donelo *evidence based policy*, ili bi našlo svoj odjek u tendenciji da se strateški ciljevi još jače kvantifikuju i *targetiraju*, indikatori umnože, a globalni okvir nacionalne politike naglasi u domaće političke svrhe. Dosadašnje iskustvo je pokazalo da istraživanja, ma kako skromna, nisu imala značajnog uticaja na kreiranje politike i da je partnerstvo politike sa naukom i istraživanjem bilo na deklarativnom nivou.

Ključno pitanje je ipak - zašto su Srbiji potrebne decenije, uz svu EU podršku, za minimalan pomak u oblasti obrazovanja odraslih? Razlozi se verovatno nalaze u tradiciji obrazovanja, ali pre svega u političkoj nespremnosti i nesposobnosti da se uspostavi jedan sistem obrazovanja i učenja koji nije školski, koji počiva na potrebama onih koji uče, na koji značajan uticaj imaju tržište rada i različite interesne grupe i kojim nije moguće upravljati na centralizovan način i koji nije moguće u potpunosti kontrolisati. Naravno da postoje i objektivne teškoće. U osnovi globalnih diskursa i narativa koji inspirišu i usmeravaju reforme i politike obrazovanja nalazi se koncepti neoliberalnog društva, ekonomije i obrazovanja, koje je teško primeniti na jednu još uvek ne sasvim tržišnu ekonomiju, u kojoj država ima dominantnu ulogu i u kojoj još uvek vlada tradicija partijskog upravljanja privrednim preduzećima. To kazuje da je teško menjati obrazovanje bez promene konteksta u kome ono funkcioniše i aktuelizuje staru dilemu da li obrazovanje može da pokrene i inicira značajne društvene promene, ili samo da ih manje – više uspešno prati.

Literatura

- Alibabić, Š., Avdagić, E., (2012), Razvojni elementi u strategijama obrazovanja odraslih, *Pedagogija*, LXVII, br. 1, Beograd.
- Colebatch, H. K., (2008) Policy kao preispitivanje procesa vladavine. *Politička misao*, Vol. XLV, br. 2, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Council of the European Union, (2009), *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')*, Brussels.
- Council of the European Union, (2001), *Report from education council to the European council on the concrete future objectives of education and training systems*, Brussels.

- Commission of the European Communities, (2000), *A Memorandum on Lifelong Learning*, Dostupno na: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1668227/COM_Sec_2000_1832.pdf/f79d0e69-b8d3-48a7-9d16-1a065bfe48e5, (Pristupljeno: 09.10.2014).
- European Commission, (2010), *Communication from the commission - Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels.
- Delor, Ž, (1996), *Obrazovanje skrivena riznica*, UNESCO: *Izveštaj Međunarodne komisije o obrazovanju za XXI vek*, Beograd: Ministarstvo prosvete republike Srbije.
- Despotović, M, (2001), *Obrazovanje odraslih u Jugoslaviji*, u: *Obrazovanje odraslih u Jugoslaviji – stanje i perspektive*, Beograd: Društvo za obrazovanje odraslih i Institut za međunarodnu saradnju Nemačkog udruženja za obrazovanje odraslih.
- European Commission, (2000), *CARDS Assistance Programme to The Western Balkans, Regional Strategy Paper 2002-2006*, Dostupno na: http://www.google.rs/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fenlargement%2Fpdf%2Ffinancial_assistance%2Fcards%2Fpublications%2Fregional_strategy_paper_en.pdf&ei=XCRBVLmEG83Q7Aby6oHoAQ&usg=AFQjCNFMK3eTcjZK216NPV8tM0HuV4_d9A&bvm=bv.77648437,d.ZGU, (Pristupljeno: 15.10.2014.)
- European Commission, (2002), *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training - "The Copenhagen Declaration"* Dostupno na: <http://www.google.rs/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.copilote.org%2Fmateriale%2Fsources%2FDeclaration%2520de%2>. (Pristupljeno 09.10.2014)
- European Commission, DG EAC, (2014), *Study on Analysis of Adult Learning Policies and their Effectiveness in Europe – Consultation Document*.
- European parliament, (2005), *European Parliament resolution of 16 January 2008 on adult learning: it is never too late to learn*, (2007/2114(INI), Dostupno na; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0013&qid=1413474238982&from=EN>, (Pristupljeno: 07.09.2014)
- European Parliament, (2010), *The Lisbon Strategy 2000 – 2010*, Brussels: European Parliament.
- European Union Parliament, (2000), *Lisabon European Council 23 and 24 March Presidency Conclusion*, dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm (Pristupljeno: 10.10.2014)
- Jakobi, A. (2009). *International Organizations and Lifelong Learning*, Palgrave Macmillan
- Jones, XX (2007), *Education, Poverty and the World Bank*, Rotterdam: Sense publishers
- Knoll, J, (2008), Prilog istoriji svetskih konferencija UNESCO za obrazovanje odraslih, Od Elsinora 1949. do Hamburga 1997. Međunarodna politika obrazovanja u svetlu ličnosti i programa, *Andragoške studije*, br.1, 2008.

- Knoll, J, (2004), "International Adult Education Policy: Lifelong Learning and Europeanization", in: *Adult Education and Development*, IIZ/DVV, 62/2004.
- Kulich, J, (1994), Obrazovanje odraslih u okviru celoživotnog obrazovanja: Kako se ono ispoljava u tri međunarodna dokumenta, *Andragoške studije*, Vol. 4, br.2.
- Kums, F, (1970), *Svetska kriza obrazovanja*, Beograd: Novinska izdavačka ustanova Intepres.
- Langran, P, (1976), *Uvod u permanentno obrazovanje*, Beograd: BIGZ.
- Maksimović, M, (2011), Politika celoživotnog učenja u Evropi: EU, Škotska, Danska i Srbija, *Andragoške studije*, br.1. Beograd.
- Medić, S, Popović, K, (2007), Komunikacija Komisije EU „Nikad nije kasno za učenje“ i obrazovanje odraslih u Srbiji, *Andragoške studije*, br.2.
- Ministarstvo prosvete i sporta Republike Srbije, (2002), Strateški pravci razvoja obrazovanja odraslih, u: *Kvalitetno obrazovanje za sve – put ka razvijenom društvu*, Beograd.
- Ministarstvo prosvete i sporta i Program reforme, (2004), *Politika razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji – nacrt*, Dostupno na: <http://www.vetserbia.edu.rs/zbirka-dok.htm>, (Pristupljeno 14.10.2014).
- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, (2013), Pravilnika o nastavnom planu i programu osnovnog obrazovanja odraslih, *Službeni glasnik RS - Prosvetni glasnik*, br. 13/2013.
- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, (2014), Akcioni planovi za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020 godine, Dostupno na: http://www.mpn.gov.rs/images/content/dokumenta/dokumenta/AKCIONI_PLANOVI_STRATEGIJA_OBRAZOVANJA_UKUPNO_SVI_NIVOI_jun_2014.pdf Pristupljeno 12.09.2014.
- Ministry of National Education, (2010), *Lifelong Strategy Paper*, Ankara, Turkey.
- OECD, (1987), *Structural adjustment and economic performance*, Paris: OECD.
- OECD, (1996), *Lifelong learning for all*, Paris: OECD.
- OECD, (2001), *Investing in competencies for all*, Paris: OECD.
- Popović, K, (2014), *Evropska i globalna politika obrazovanja odraslih – koncepti, paradigme i pristupi*, Beograd: IPA, Filozofski fakultet, Društvo za obrazovanje odraslih.
- Popović, K, Maksimović, M, (2012), Kvalitet obrazovanja odraslih u Evropi kao diskurzivna praksa, u: Alibabić, Š, Medić, S, Bodroški Spariosu, B, (ured.), *Kvalitet u obrazovanju*, Beograd: Institut za pedagogiju i andragogiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Robertson, S. L, (2005), Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems, *Comparative Education*, 1 (2).
- Robertson, S, L, (2009), *'Producing' Knowledge Economies: The World Bank, the KAM, Education and Development*, Bristol: Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol, Dostupno na: <http://susanleerobertson.com/publications/>.

- Robertson, S. L, (2012), "Researching Global Education Policy: Angles In/On/Out...", in A. Verger, M. Novelli and H. Altinyelken (eds), *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Practices*, Continuum Books.
- Savićević, D, (2006), *Andragoške ideje u međunarodnim okvirima*, Filozofski fakultet, Institut za pedagogiju i andragogiju, Beograd.
- Schriewer, J, (2003), *Discourse Formation In Comparative Education*, Peter Lang Inc, Comparative Studies Series, Bd. 10
- Schriewer, J, (2003a), Globalisation in Education: process and discourse, *Policy Features in Education*, 2(1).
- UNESCO, (1998), Peta međunarodna konferencija o obrazovanju odraslih 14-18 jul, *Andragoške studije*, vol.5, br.2
- Vlada Republike Srbije, (2007), Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 1/2007.
- Vlada Republike Srbije, (2007b), Strategija razvoja stručnog obrazovanja u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 1/2007.
- Vlada Republike Srbije, (2009), Zaključak o usvajanju akcionog plana za sprovođenje Strategije razvoja obrazovanja odraslih, *Službeni glasnik RS*, br. 21/2009.
- Vlada Republike Srbije, (2012), Strategija razvoja obrazovanja odraslih, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.
- Vlada Republike Srbije, (2012b), Strategija razvoja obrazovanja u republici Srbiji do 2020, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.
- World Bank, (1995), *Priorities and Strategies in Education*, Washington: The World Bank.
- World Bank, (2002), *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*, Washington D.C.
- World Bank Policy Research Working Paper 4122, (2007), *The Role of Education Quality in Economic Growth*, Washington: World Bank.
- World Bank Group, (2011), *Education Strategy 2020*, Washington: World Bank.
- Zakon o obrazovanju odraslih, (2013), *Službeni glasnik RS*, br. 5/2013, Beograd.

ADULT EDUCATION STRATEGY IN SERBIA – DESIRES, NEEDS, POSSIBILITIES AND RESULTS

Miomir Despotović, Katarina Popović
Faculty of Philosophy, University of Belgrade, Serbia

Abstract

This paper presents an analysis of three strategies for the development of adult education that were adopted in Serbia from 2001 till 2012. The analysis focuses on main discourses and narratives which these strategies are promoting and presenting, the type of changes they suggest and support, and their efficiency in the implementation of the proposed goals and strategic measures. The analysis showed that three strategies were based on different discourses, proposing different goals and strategic measures, but they have inefficiency in implementation as commonality. Several measures were implemented mainly thanks to the continuous strategic, political and financial support of EU, which points to the conclusion that adult education policy in Serbia is the result of international education policy transfer and not the expression of genuine national interest and decision to implement reforms.

Key words: adult education, adult education policy, policy transfer, adult education strategy, strategic measures, global discourses.