

Policy brief

Beograd, 08. februar 2012.

Marko Stojanović, Gradanske inicijative

Zakonsko regulisanje obrazovanja odraslih

Krajem januara 2012. godine Vlada Srbije uputila je Parlamentu na usvajanje predlog Zakona o obrazovanju odraslih. Usvajanjem Zakona, u pravnom sistemu Republike Srbije će po prvi put biti regulisana ova oblast. Zakon sadrži 62 člana i upućen je u skupštinsku proceduru po hitnom postupku. Javna rasprava o nacrtu Zakona održana je u aprilu i maju 2011. godine ali je predstavljeni tekst Zakona od tada pretrpeo značajne korekcije.

D) ŠTA JE OBRAZOVANJE ODRASLIH?

Obrazovanje odraslih je važan segment ukupnog obrazovnog sistema, naročito u zemljama sa nepovoljnom obrazovnom strukturom. Srbija ima skoro 7,3 mil. stanovnika¹ od čega je skoro polovina građana starijih od 15 godina na elementarnom obrazovnom nivou ili ispod njega (3-4% nepismenih, 22% nedovršeno osnovno a 24% samo osnovno obrazovanje)². Više od 2/3 najsiromašnijih građana (71%) i skoro 2/3 Roma (58%), nema dovršenu osnovnu školu ili ima samo osnovnu školu³. To znači da skoro polovina građana nema osnovne životne i radne veštine i kompetencije i da veliki deo njih ima značajne poteškoće da nađe ili zadrži posao. Ovakva obrazovna struktura se negativno odražava na tržište rada a u na kraju i na sistem socijalne zaštite. S tim u vezi, neophodno je obezbediti sistemski okvir za obrazovanje odraslih koji će podsticajno delovati na sve učesnike i obezbediti jednostavan ulazak odraslih u sistem obrazovanja, prepoznavanje kompetencija i priznavanje stečenih kvalifikacija.

Obrazovanje odraslih podrazumeva sve formalne i neformalne oblike obrazovanja odnosno učenja, namenjene licima koja kompetencije i kvalifikacije stiču van formalnog sistema osnovnog, srednjeg ili visokog obrazovanja.

Obrazovanje odraslih, kao osnovni instrument socio-ekonomskog razvoja, treba da:

- odgovori na potrebe tržišta rada i potrebe pojedinaca za zanimanjima i veštinama,
- poveća vrednost ljudskog kapitala i stvori bazičnu podršku za održivi socio-ekonomski razvoj,
- omogući punu socijalnu participaciju pojedinaca, mogućnost zapošljavanja i usavršavanja i sposobnost da budu aktivni i konkurentni na tržištu rada
- uveća profesionalnu mobilnost i fleksibilnost u radnom osposobljavanju i zapošljavanju
- predupredi socijalnu isključenost i marginalizaciju, ojača socijalnu koheziju i osećanje pripadnosti i identiteta,
- podrži individualni razvoj i samoispunjenje⁴.

Predlog Zakona o obrazovanju odraslih u značajnoj meri odgovara na postavljene zadatke. On prepoznaje neformalno obrazovanje i sticanje kompetencija ovim putem, uvodi mogućnost sticanja kvalifikacija ovim putem, direktno povezuje kvalifikacije i kompetencije stečene u sektoru neformalnog obrazovanja sa tržištem rada, uvodi proceduru priznavanja prethodnog učenja i uvodi standarde u oblast obrazovanja odraslih.

Sve navedeno, treba da omogući da se u optimalnom roku poboljša kvalifikaciona i obrazovna struktura građana Srbije, da steknu kvalifikacije oni koji ih nemaju, oni koji imaju neprimenjiva znanja, da steknu nova, primenjiva, a pojedinci koji sa svojim kvalifikacijama ne mogu da nađu posao u struci, da se prekvalifikuju za struku za koju će lakše naći posao, bez obzira na godine i starosnu dob.

¹ Procena RZS za 01.01.2012. na <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=2>

² Prvi Nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji

³ Ibid

⁴ Strategija obrazovanja odraslih u Republici Srbiji, 2006

Međutim, malo je verovatno da će efekti Zakona biti ovakvi, ako se ne otklone pojedina rešenja sadržana u predlogu Zakona.

II) EFEKTIVNI ZAKONSKI OKVIR

Korisnici

Zakonska definicija korisnika je široka i uopštena. Odraslu osobu, u smislu Zakona, definiše kao *lice koje je obuhvaćeno aktivnostima obrazovanja odraslih*⁵. Sledeći ovako široku definiciju, opravdano je zaključiti da su obrazovanjem odraslih, obuhvaćena i lica u redovnom sistemu obrazovanja, npr, učenik/ca srednje ekonomske škole, ili student/kinja istorije umetnosti, ako to obrazovanje vodi ka sticanju kompetencija (znanja, veština i stavova) koje se ne mogu steći u redovnom sistemu obrazovanja. Malo je verovatno, da će učenik/ca srednje ekonomske škole ili student/kinja istorije umetnosti, u svom redovnom obrazovanju steći kompetencije za npr. javni nastup i odnose sa javnošću. Međutim, učenik/ca srednje ekonomske škole ili student/kinja istorije umetnosti, mogu proći obuke za javni nastup u sektoru neformalnog obrazovanja. Budući poslodavac npr. banka ili galerija, imaće razloga da cene dodatne veštine i znanja svog budućeg bankarskog službenika/ce ili galeriste/kinje jer će on/a biti osposobljen/na da pored obavljanja redovnih poslova u svojoj struci, nastupa i kao lice zaduženo za odnose sa javnošću. ***S tim u vezi opravdano je očekivati da Zakon o obrazovanju odraslih bude korektiv redovnog sistema obrazovanja pružajući "drugu šansu" građanima koji elementarno obrazovanje nisu stekli na redovan način ali i obezbeđujući okvir za sticanje komplementarnih znanja i veština u neformalnom obrazovanju polaznicima redovnog sistema obrazovanja.***

Neformalno obrazovanje

Neformalno obrazovanje odraslih definisano je kao *organizovan proces učenja i osposobljavanja po posebnim planovima i programima, usmerenim ka usavršavanju, specijalizaciji i dopunjavanju znanja, veština, sposobnosti i stavova.*

Evidentiranje kvalifikacija i kompetencija na tržištu rada

Za ostvareni standard stručnih kompetencija ili kvalifikacija, javno priznati organizator aktivnosti (ili Zavod ako se radi o priznavanju prethodnog učenja) *izdaje polazniku javnu ispravu* na prisanom obrascu. Podaci iz javne isprave *upisuju se u radnu knjižicu*. Naziv, sadržaj i izgled obrasca javne isprave propisuje ministar.

Za ostvarene aktivnosti obrazovanja odraslih i aktivnosti neformalnog obrazovanja odraslih, polazniku se *izdaje uverenje* na propisanom obrascu. Podaci iz uverenja se *upisuju u radnu knjižicu*. Naziv, sadržaj i izgled obrasca uverenja propisuje ministar.

Priznavanje prethodnog učenja

Odrasla osoba (korisnik u smislu ovog Zakona), može da stekne kvalifikaciju, ili njen deo, ključne ili stručne kompetencije, u skladu sa utvrđenim standardom, *u postupku za priznavanje prethodnog učenja*. U postupku se procenjuju znanja, veštine, sposobnosti i stavovi stečeni obrazovanjem, životnim ili radnim iskustvom, u skladu sa standardom kvalifikacija i propisima. Standarde i način sprovođenja postupka, propisuje ministar.

⁵ Četiri tipa aktivnosti u obrazovanju odraslih, u smislu Zakona, jesu: 1) obrazovanje odraslih za sticanje osnovnog odnosno srednjeg obrazovanja, 2) obrazovanje odraslih kojim se unapređuju znanja, veštine i sposobnosti radi ličnog i profesionalnog razvoja, 3) priznavanje prethodnog učenja koje se ostvaruje procenom znanja, veština i sposobnosti stečenih obrazovanjem, životnim ili radnim iskustvom, 4) karijerno vođenje i savetovanje

Regulatori

Određenju regulatornu ulogu u obrazovanju odraslih, pored Nacionalnog prosvetnog saveta, resornih ministarstava, prosvetnih zavoda i službe za zapošljavanje, dobili su i predstavnici privrede, lokalnih vlasti i socijalnih partnera kroz Savet za stručno obrazovanje i obuku⁶, sektorska veća⁷ i lokalne savete za obrazovanje odraslih⁸.

III) KRITIČNA REŠENJA

Ko su organizatori obrazovanja odraslih?

Jedna od ključnih slabosti predloga Zakona o obrazovanju odraslih, odnosi se na pitanje ko može biti organizator obrazovanja odraslih (*u anglosaksonskoj terminologiji – service provider*)? Naime, predlog Zakona predviđa da pravo na organizovanje aktivnosti obrazovanja odraslih, **koje vode ka sticanju javne isprave**, imaju isključivo **javno priznati organizatori aktivnosti** – osnovna i srednja škola i drugi organizator koji ispunjava propisane uslove za organizovanje aktivnosti obrazovanja odraslih *u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava* i pribavi odobrenje Ministarstva nadležnog za prosvetu. Bliže uslove koje mora da ispunjava javno priznati organizator aktivnosti, propisuje ministar. Ovo ne znači da organizatori različitih obuka za sticanje kompetencija, koji nemaju status javno priznatog organizatora aktivnosti (obrazovanja odraslih) moraju da obustave organizovanje svojih obuka. Naprotiv. Ključna razlika je u tome što *obuke javno priznatih organizatora vode ka sticanju javne isprave*, tj *evidentiraju se u radnoj knjižici*, dok *obuke drugih organizatora ne rezultiraju evidentiranjem u radnoj knjižici*. Zbog toga je pitanje ko može i pod kojim uslovima steći status javno priznatog organizatora aktivnosti, ključno pitanje u ovom Zakonu. Na žalost, predlog Zakona o obrazovanju odraslih, po ovom pitanju nudi loše rešenje. Naime, osnovne i srednje škole neopravdano se stavljaju u privilegovan položaj u odnosu na druge organizatore, ne samo u pogledu organizovanja programa osnovnog i srednjeg obrazovanja odraslih, već u pogledu svih oblika obrazovanja odraslih (programa formalnog i neformalnog obrazovanja, za sticanje kvalifikacija i kompetencija), jer su one *a priori* definisane kao javno priznati organizatori, dok drugi organizatori to mogu postati na osnovu odobrenja kojim se potvrđuje da zadovoljavaju *propisane uslove* za organizovanje aktivnosti obrazovanja odraslih *u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava*. Ovo rešenje prejudicira da osnovne i srednje škole *a priori* zadovoljavaju propisane uslove, dok je drugi organizator dužan da podnese zahtev za izmenu odobrenja kada menja sedište odnosno objekat ili uvodi novu aktivnost obrazovanja odraslih. Jedan od nepotrebnih uslova koje propisuje Zakon u pogledu kadra je obaveza zapošljavanja po jednog stručnog saradnika andragoške, psihološke i bibliotekarske struke.

Podzakonska regulativa

Još jednu slabost Zakona čini veliki broj bitnih rešenja koja se ostavljaju na propisivanje ministru nadležnom za oblast obrazovanja. Među bitna rešenja spadaju i bliži uslovi koje mora da ispuni javno priznati organizator aktivnosti, standardi i način sprovođenja postupka za priznavanje prethodnog učenja, vrstu, naziv, sadržaj obrasca i način vođenja evidencija, naziv, sadržaj i izgled obrasca javne isprave za stečenu kvalifikaciju odnosno uverenja za ostvarenu aktivnost neformalnog obrazovanja i druga rešenja.

⁶ Savet predlaže ministru standarde kvalifikacija za nivo srednjeg stručnog obrazovanja stručnog usavršavanja i drugih oblika stručnog obrazovanja odraslih, kao i standarde znanja, veština i vrednosnih stavova. Savet formira sektorska veća.

⁷ Sektorska veća analiziraju postojeće i određuju potrebne kvalifikacije u sektoru, identifikuju kvalifikacije koje treba osavremeniti i one koje više ne odgovaraju potrebama sektora, utvrđuju predlog standarda kvalifikacija u okviru sektora, daju mišljenja o očekivanim ishodima znanja i veština unutar sektora, identifikuju mogućnosti za obrazovanje odraslih unutar sektora i obavljaju druge poverene poslove.

⁸ Lokalni saveti na lokalnom nivou analiziraju i prate stanje u oblasti razvoja ljudskih resursa, zapošljavanja i obuke odraslih, identifikuju potrebe tržišta rada i prioritete u obrazovanju odraslih i predlažu opštini planove i programe obrazovanja odraslih koje će opština finansirati iz sredstava javnih prihoda.

Transakcioni troškovi

Neophodno je voditi računa da transakcioni troškovi primene Zakona budu podnošljivi za učesnike, pre svega za organizatore obrazovanja odraslih. Postojeće rešenje, na žalost, nije povoljno po organizatore jer predviđa visoke transakcione troškove. Ti troškovi sadržani su u postupku dobijanja statusa javno priznatog organizatora aktivnosti, obavezi dopunjavanja odobrenja u pojedinim situacijama, obavezi zapošljavanja stručnih saradnika andragoške, psihološke i bibliotekarske struke, obavezi objavljivanja progama u službenom listu, obavezi vođenja nepotrebno obuhvatne evidencije.

Evidencija

Naročito je osetljivo pitanje prikupljanja podataka o korisnicima i vođenja evidencija. Stiče se utisak da je obim i karakter podataka koji se prikupljaju neadekvatan za svrhu za koju se prikupljaju. Neophodno je objasniti zašto se o polazniku prikupljaju podaci o socijalnom i zdravstvenom statusu (podaci o uslovima stanovanja, podaci o porodici, broju članova, obrazovnom nivou i zaposlenju članova, podaci i zdravstvenom stanju) i da li su ti podaci nužni za ostvarivanje obrazovanja odraslih. Neophodno je razmotriti i pitanje da li je neophodno da se za sve oblike i aktivnosti obrazovanja odraslih vode iste evidencije.

IV) PREPORUKE

1. ***Utvrđiti jednake uslove za sticanje statusa javno priznatog organizatora sve organizatore obrazovanja odraslih.*** Uvesti obavezu i za osnovne i srednje škole da status javno priznatog organizatora aktivnosti stiču u postupku pod istim uslovima pod kojim taj status mogu steći i drugi subjekti (privredne komore, udruženja, preduzeća, agencije i druge) za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih.

Utvrđivanjem jednakih uslova za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti isključuje se mogućnost diskriminacije organizatora aktivnosti. Istovremeno se obezbeđuje viši stepen kvaliteta jer svi organizatori prolaze proveru ispunjenosti propisanih standarda.

2. ***Smanjiti transakcione troškove primene Zakona.*** Uprostiti postupak dobijanja statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih za programe neformalnog obrazovanja koji doprinose unapređivanju znanja, veštine i sposobnosti radi ličnog i profesionalnog razvoja. Organizatora programa neformalnog obrazovanja osloboditi obaveze zapošljavanja andragoga, psihologa i bibliotekara.

Smanjivanjem transakcionih troškova obezbedila bi se održivost rada organizatora koji nisu korisnici budžeta kao i veća dostupnost programa za najširi krug korisnika. Visoki transakcioni troškovi naročito bi ugrozili održivost i dostupnost programa neformalnog obrazovanja odraslih za sticanje dodatnih ili unapređivanje postojećih kompetencija.

3. ***Redukovati administraciju.*** Pomoguci jednostavniju i manje zahtevnu administraciju i vođenje evidencije za programe neformalnog obrazovanja za sticanje kompetencija. Isključiti obavezu potpisivanja ugovora u neformalnom obrazovanju i prepustiti sa učesnici sami na njima prikladan način regulišu međusobna prava i obaveze. Redukovati obim podataka koji se prikupljaju o polazniku i obim evidencije koja se vodi o polaznicima.

Redukovanjem administracije i evidencije obezbeđuje se veći stepen održivosti i efikasnosti rada organizatora, smanjuju se troškovi i onemogućava se neopravdano zadiranje u privatnost korisnika.

4. *U Zakonu utvrditi osnovne uslove za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih za programe formalnog i neformalnog obrazovanja a detaljne uslove za organizatore neformalnog obrazovanja propisati i podzakonskim aktima.*

Zakonskim definisanjem osnovnih uslova za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti utvrđuje se okvir za propisivanje detaljnijih uslova za organizatore pojedinih aktivnost obrazovanja odraslih. Istovremeno se isključuje mogućnost da se uslovi propisuju arbitrarno.