

Urška Štremfel

NOVA OBLIKA VLADAVINE V EVROPSKI UNIJI IN NJENI IZRAZI NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI

POVZETEK

V središču prispevka je odprta metoda koordinacije (OMK) na področju izobraževalnih politik. Pri tem v prispevku sledimo opredelitvam, da OMK ni nevtralna metoda, kot to prikazujejo njene izvirne opredelitve, temveč posebna oblika (političnega) vladanja. Temeljni uvidi v predpostavke njenega delovanja so predstavljeni na podlagi teoretsko-konceptualnega okvira nove oblike vladavine, evropeizacije, javno-političnega učenja in na podatkih temelječega oblikovanja politik, metoda pa je osvetljena tudi z analizo konkretnih mehanizmov njenega delovanja (sprejetih formalnih javnopolitičnih in drugih neformalnih dokumentov ter izvedenih aktivnosti) v evropskem in slovenskem izobraževalnem prostoru. V prispevku prikazujemo, kako se je evropsko sodelovanje na področju izobraževanja odraslih od leta 2000 dalje na podlagi uporabe posameznih elementov OMK poglobilo in kakšne implikacije so navedeni procesi imeli za vsebino in postopke oblikovanja politik izobraževanja odraslih v Sloveniji v preučevanem obdobju. Z navedenimi izsledki osvetljujemo doslej zaznano nekritično sprejemanje evropskih usmeritev na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji.

Ključne besede: izobraževanje odraslih, odprta metoda koordinacije, nova oblika vladavine, evropeizacija, Slovenija

A NEW MODE OF EUROPEAN UNION GOVERNANCE AND ITS IMPLICATIONS FOR ADULT EDUCATION POLICY IN SLOVENIA – ABSTRACT

The article deals with the open method of coordination (OMC) in the field of education policies. The OMC is presented as a specific form of political governance and not solely a neutral method as declared in its original definitions. Some basic insights into the assumptions of its operation are presented within the theoretical and conceptual framework of a new form of governance, Europeanisation, policy learning theory and the concept of evidence-based policymaking. The theoretical assumptions are highlighted by analysing the concrete mechanisms of OMC functioning (adopted formal public policy and other informal documents and implemented activities) in the European and Slovenian educational space. The

article demonstrates how European cooperation in the field of adult education has intensified since 2000 using elements of the OMC, and analyses the implications of these processes on the content of and processes of formulating adult education policies in Slovenia from 2000 onwards. These findings provide an alternative understanding of what has been identified as uncritical reception of the EU agenda in the field of adult education in Slovenia.

Keywords: *adult education, open method coordination, new mode of governance, Europeanisation, Slovenia*

UVOD

Razvoj evropskega sodelovanja na področju izobraževanja je bil več desetletij zaznamovan z dvema skrajnostma: s prepoznano potrebo po sodelovanju in željo držav članic po ohranitvi suverenosti na občutljivem javnopolitičnem področju, ki je ključno za nacionalno identiteto posameznega naroda (npr. Antunes, 2006). Prelomnico v okrepitev sodelovanja prinaša Lizbonska strategija (Evropski svet, 2000), v kateri je izobraževanje prvič prepoznano kot ključen dejavnik nadaljnjega razvoja Evropske unije (EU), kot kompromis med zgoraj navedenima skrajnostma pa uvedena posebna nevtralna metoda sodelovanja, tako imenovana odprta metoda koordinacije (OMK).¹ Zaradi svoje inovativne in neobvezujoče narave na eni strani ter predpostavljene in ugotovljene učinkovitosti pri doseganju skupnih evropskih ciljev na področju izobraževanja je OMK sprožila obsežne akademske razprave in bila med drugim teoretsko osmišljena kot nova oblika vladavine (npr. Altrichter, 2010), proces javnopolitičnega učenja (npr. Radaelli, 2008) ter posebna oblika na podatkih temelječega oblikovanja politik (npr. Normand, 2016). Iz navedenih razprav je mogoče sklepati, da OMK ni nevtralna metoda, kot to izvirno opredeljujejo dokumenti institucij EU, temveč posebna oblika političnega vladanja, ki omogoča poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja (npr. Tholoni, 2010).

Delovanje OMK je v akademskih razpravah (npr. Alexiadou in Lange, 2015) izzvalo tudi številna vprašanja glede načina, ki ga OMK po načelu mehkega prava (*soft law*)² in v odsotnosti obvezujočih pravil uporablja za evropeizacijo (usmerjanje in oblikovanje) nacionalnih izobraževalnih politik. V okoliščinah neobvezujočega sodelovanja, kjer uskladi tev nacionalne zakonodaje z evropsko ni zahtevana, lahko namreč države – odvisno od svojih potreb, prioritet, sposobnosti – suvereno odločajo, s kakšnim institucionalnim okvirom in nacionalnimi strategijami se bodo prilagodile doseganju ciljev EU. Države članice niso pasivni prejemniki politik EU, temveč so vključene v kompleksen proces selektivnega sprejemanja oziroma prilagajanja javnopolitičnih instrumentov (Alexiadou,

¹ Formalne kompetence EU na področju izobraževanja v skladu z ustanovnimi pogodbami EU sicer ostajajo zelo omejene (Maastrichtska pogodba, 126. člen).

² V okviru EU mehko zakonodajo razumemo kot pravila (kot so priporočila, resolucije ali pravila upravljanja), ki niso pravno zavezujoča, vendar je njihov namen vplivati na politike držav članic (npr. Snyder, 1993).

2007). Države članice tako same izberejo sredstva, za katera menijo, da so koristna (bodisi glede na priporočilo bodisi po lastni izbiri) v kontekstu njihovih individualnih sposobnosti (Kohl in Vahlpahl, 2005, str. 6). Kljub skupnim evropskim usmeritvam zato lahko pričakujemo, da so slednje prevedene v nacionalne kontekste na zelo raznolike načine (Rinne in Ozga, 2011).

Prispevek se v navedene razprave umešča s pregledom učinkov evropeizacije, ki jih OMK sproža na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji. Pri tem ugotovitev nekaterih avtorjev (npr. Mikulec, 2015; Mikulec in Jelenc Krašovec, 2016), ki so poudarili nekritično sprejemanje evropskih usmeritev in nezaželene učinke v vsebini politike izobraževanja odraslih na nacionalni ravni, dopolnjuje z razumevanjem javnopolitične dimenzije navedenih procesov. *Cilj prispevka* je na podlagi teoretskih in empiričnih podatkov prikazati proces poglobljanja evropskega sodelovanja na področju izobraževanja odraslih in njegove vplive v slovenskem prostoru ter ob tem preveriti teoretske predpostavke, da OMK pomeni posebno obliko (političnega) vladanja. V prispevku tako iščemo odgovor na *raziskovalno vprašanje*, ali OMK izkazuje poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja odraslih na ravni EU in nacionalni ravni in s katerimi elementi. *Metodološki okvir* prispevka je analiza formalnih in neformalnih dokumentov, ki urejajo področje izobraževanja odraslih v EU in Sloveniji v preučevanem obdobju (2000–2017), analiza uradnih spletnih strani nacionalnih in evropskih institucij in združenj ter analiza relevantne (teoretske) literature in sekundarnih virov. Kljub določenim omejitvam (gl. Štremfel, 2013) nam navedeni metodološki okvir omogoča razumeti temeljno normativno podlago in formalne postopke sodelovanja na izbranem javnopolitičnem področju v evropskem in nacionalnem izobraževalnem prostoru.

V prvem delu prispevka predstavljamo teoretske predpostavke nove oblike vladavine, javnopolitičnega učenja in na podatkih temelječega oblikovanja politik, ki opredeljujejo OMK kot posebno obliko (političnega) vladanja. V drugem delu pojasnjujemo, pod katerimi pogoji in katere vplive OMK lahko, upoštevajoč teorijo evropeizacije in v prvem delu predstavljene teoretske predpostavke, pričakujemo na nacionalni ravni. Tretji del namenjamo pregledu zasnovanosti in razvoja evropskega izobraževalnega prostora na področju izobraževanja odraslih v obdobju od leta 2000 dalje s posebnim poudarkom na sprejetih dokumentih in aktivnostih v okviru OMK ter izrazih njenega vpliva na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji. Prispevek sklepamo s ključnimi ugotovitvami o preteklih in razmislekom o nadaljnjih mogočih vplivih OMK kot oblike (političnega) vladanja na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji.

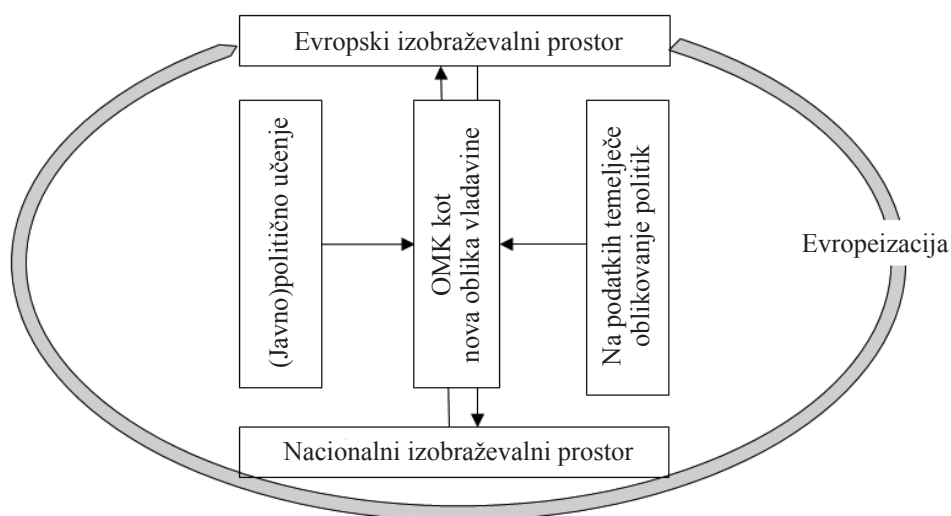
OMK KOT OBLIKA (POLITIČNEGA) VLADANJA

OMK je javnopolitični metainstrument, ki na podlagi tehničnih in družbenih sredstev – »oblikovanja skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratko-, srednje- in dolgoročnih ciljev EU; vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov in ciljnih vrednosti – po eni strani v primerjavi z najboljšimi na svetu, po drugi pa z upoštevanjem potreb različnih

držav članic ter sektorjev; prenosa evropskih usmeritev v nacionalne in regionalne politike, tako da se pri določanju specifičnih ciljev in prilagajanju ukrepov upoštevajo nacionalne in regionalne razlike; periodičnega spremljanja, vrednotenja in izmenjave izkušenj, organiziranih kot medsebojni učni proces» (Evropski svet, 2000) – v skladu s predstavami in pomenom, ki ga ima, vzpostavlja posebne politično-družbene odnose med EU in državami članicami ter s tem omogoča doseganje strateških ciljev EU (Lascoumes in Le Galès, 2007).

Delovanje OMK je v akademski literaturi pojasnjeno z različnimi teoretskimi okviri, ki jih v nadaljevanju predstavljamo predvsem v zvezi z njenimi opredelitvami kot (političnega) vladanja (*angl. governance*)³ ter razumevanja njenih predpostavljenih vplivov na nacionalno raven (Slika 1).

Slika 1: Teoretski okvir preučevanja OMK kot (političnega) vladanja in njenega vpliva na nacionalno raven



Vir: prirejeno po Štremfel, 2013.

Številni avtorji (npr. Warleigh-Lack in Drachenberg, 2011, str. 1003) opredeljujejo OMK kot *novo obliko vladavine v EU*, saj institucijam EU omogoča, da z uporabo novih (neobvezujočih) javnopolitičnih instrumentov vodijo, usmerjajo in nadzirajo države članice (Kooiman, 2003, str. 3), da s kolektivnim reševanjem javnopolitičnih problemov skupaj dosegajo zastavljene cilje (Pierre in Peters, 2000).

Pomembno vlogo v novi obliki vladavine imajo (ekspertni) podatki, zato je ta v literaturi pogosto označena kot vladavina (ekspertnega) znanja. Pri tem je znanje uporabljeno kot

³ *Governance* v članku razumemo in predstavljamo kot strukturo (vladavino), ki se nanaša na konstelacijo institucij in akterjev ter kot proces (vladanje), ki se nanaša na obliko družbene koordinacije, na podlagi katere so akterji vključeni v postavljanje pravil in njihovo izvajanje ter s tem doseganje kolektivnih ciljev (Pierre in Peters, 2000).

podpornik legitimnosti ter avtoritete družbenih in političnih procesov v EU (Ozga, 2011, str. 220). OMK z navidezno objektivnostjo in nevtralnostjo (ter s tem poudarjeno vlogo ekspertov in ekspertnega znanja) usmerja države članice k doseganju skupnih ciljev EU na področju izobraževanja. Čeprav ti cilji niso znanstveno utemeljeni oziroma so politično oblikovani, so v nadaljevanju natančno operacionalizirani in kvantificirani s kazalniki in ciljnimi vrednostmi, kar vzbuja vtis navidezne nevtralnosti in s tem omogoča svojstveno obliko vladanja (*vladavina ciljev*). Kazalniki in ciljne vrednosti (oblikovani tudi na podlagi izsledkov mednarodnih raziskav znanja) torej omogočajo merjenje in primerjanje dosežkov držav članic pri doseganju skupnih (političnih) ciljev EU. Mednarodne primerjalne lestvice dosežkov pa na države članice EU izvajajo dvojni pritisk (občutek lastne (ne)konkurenčnosti glede na dosežke drugih držav članic in občutek neuspešnosti zaradi (ne)doseganja skupnih ciljev) ter jih na ta način usmerjajo k doseganju strateških ciljev EU (npr. Ioannidou, 2010) (*vladavina primerjav*). Ko na podlagi uvrstitve na mednarodni primerjalni lestvici dosežkov države članice zaznajo javnopolitični problem (gospodarska nekonkurenčnost), so na ravni EU pogosto že vnaprej oblikovani najboljši javnopolitični modeli za njegovo reševanje (*vladavina reševanja problemov*). Predstavljena dinamika omogoča poglobljanje evropskega sodelovanja na področju izobraževanja v smeri, ki jo želi EU, države članice pa ji v okoliščinah gospodarske krize zadnjih nekaj let toliko bolj sledijo v želji po ohranitvi konkurenčnosti v gospodarstvu, temelječem na znanju (npr. Tsarouhas, 2009). Jacobsson (2004) meni, da je skrivnost nove oblike vladavine EU v posebni kombinaciji pritiska, ki ga sproža, ter iniciativnosti in želji akterjev po prostovoljni javnopolitični spremembi. Haahr (2004, str. 210) novo obliko vladavine tako opiše kot poseben primer tehnologije izpopolnjene neoliberalne vladavine, ki vključuje noto svobode, a hkrati privlačnost njene uporabe.

Sabel in Zeitlin (2010) OMK opredelita kot eksperimentalno vladavino oziroma rekurzivni proces zastavljanja ciljev in pregleda njihovega uresničevanja, ki je utemeljen na javnopolitičnem učenju in primerjavi doseganja ciljev v različnih kontekstih. *Javnopolitično učenje* razumemo kot različne načine, v katerih množica zainteresiranih individualnih in kolektivnih javnopolitičnih akterjev (*»Kdo (se) uči?«*) v bolj ali manj institucionalizirani obliki, prostovoljno ali vsiljeno, z različnimi motivi in strategijami, ob upoštevanju kompleksnosti javnih politik in institucionalnega konteksta, na podlagi lastnih izkušenj, od drugih ali z drugimi oblikuje, podaja in (ali) sprejema (*»Kako (se) uči?«*) racionalno in (ali) družbeno in (ali) politično oblikovano znanje (*»Kaj (se) uči?«*) z namenom obvladovanja negotovosti, prepoznavanja in reševanja javnopolitičnih problemov, oblikovanja dnevnega reda, oblikovanja alternativnih rešitev, spremljanja, izvajanja in vrednotenja javnih politik ter s tem doseganja svojih in (ali) skupnih racionalnih in (ali) konsenzualnih in (ali) političnih ciljev (*»Zakaj (se) uči?«*) ter pri tem spreminja ideje, vrednote, interese, instrumente, cilje, programe ter institucionalno strukturo (nekaterih) vpletenih akterjev (*»S kakšnim učinkom (se) uči?«*) (Fink Hafner in drugi, 2012). Pri tem javnopolitično učenje v EU vključuje kompleksne vidike (javnopolitičnega, družbenega in političnega učenja) med številnimi akterji (posamezniki, institucijami in državami) na vseh ravneh mnogonivojske vladavine (npr. Dolowitz in Marsh, 1996). Še posebej je treba poudariti,

da v skladu z navedenima opredelitvama OMK lahko pomeni proces političnega učenja, ki v najširšem pomenu zajema strategije, ki omogočajo določenim akterjem (Evropski komisiji, op. a.) nadzor nad določenim področjem. Pri tem lahko ti zagovarjajo in vsiljujejo svoje javnopolitične ideje ali poskušajo usmeriti pozornost na določene javnopolitične probleme (npr. Heclo, 1972; Gilardi in Radaelli, 2012, str. 159).

OMK, s katero Evropska komisija vpliva na oblikovanje in izvajanje nacionalnih izobraževalnih politik, je bistveno določena tudi s konceptom na podatkih temelječega oblikovanja politik (npr. Normand, 2016). Teoretsko gledano (npr. Weible, 2008) pa je namen uporabe ekspertnega znanja (podatkov) v oblikovanju javnih politik lahko različen: instrumentalen (v smislu nevtralne uporabe ekspertnega znanja za izboljševanje javnopolitičnih rezultatov), političen (v smislu uporabe ekspertnega znanja v podporo določeni ideologiji) in družben (v smislu, da je akumulacija ekspertnega znanja namenjena postopnemu spreminjanju sistema prepričanj v družbi). Na podlagi navedenih teoretskih predpostavk ni izključeno, da javnopolitični instrumenti, ki jih uporablja Evropska komisija, poleg proceduralnih postopkov primerjave izobraževalnih sistemov in njihovih dosežkov ne vsebujejo tudi normativnih mehanizmov definiranja upravičene oziroma pametne in dobre politike, zato niso nujno nevtralen javnopolitični instrument. Z vključenostjo ekspertov in ekspertnega znanja delujejo na daljavo (Miller in Rose, 2008) in vzpostavljajo evropski izobraževalni prostor (npr. Lawn, 2011) ter s tem sprožajo vprašanja o suverenosti nacionalnih izobraževalnih politik. OMK na področju izobraževalnih politik je zato mogoče razumeti kot posebno obliko političnega učenja in vladanja, koncept na podatkih temelječega oblikovanja politik pa kot tehniko upravljanja in nadzora javnopolitičnega procesa (npr. Shahjahan, 2011).

EVROPEIZACIJA NA PODLAGI MEHKEGA PRAVA

V literaturi ni mogoče zaslediti enotne opredelitve evropeizacije, temveč je ta opredeljena na različne načine in brez jasnih meja. Večina opredelitev koncept evropeizacije vidi kot kompleksen, mnogorazsežnosten, dinamičen in razvijajoč se fenomen, ki mu ni mogoče pripisati končne oblike (Lajh, 2006). V politološki literaturi uveljavljena definicija, ki ji sledimo tudi v tem prispevku, evropeizacijo opredeljuje kot proces: 1) konstrukcije, 2) razpršitve in 3) institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, postopkov, javnopolitičnih paradig in slogov, načinov sprejemanja odločitev ter nasprotnih prepričanj, norm in vrednot, ki so prvotno opredeljeni in utrjeni na ravni EU in nato vpeljeni v logiko nacionalnega diskurza, identitet, političnih struktur in javnih politik (Radaelli, 2003, str. 30). Vpliv EU se ne kaže le v strukturnih in javnopolitičnih spremembah, temveč tudi v ponotranjenju evropskih vrednot in javnopolitičnih paradig na nacionalni ravni ter v spreminjanju političnih razprav in identitet (Olsen, 2003). Navedeno pomeni, da različne evropske prakse, institucije, politike in diskurzi, ki so razviti na ravni EU, pomenijo pritisk k reformi in spremembi v strukturi, procesu in politikah na nacionalni ravni. Pritisk k prilagoditvi se razlikuje glede na tip pravila EU, ki je v veljavi, kot tudi glede na stopnjo skladnosti z zdajšnjimi politikami in praksami oblikovanja politik v državi članici (Lajh in Štremfel, 2011).

Na podlagi teoretskih predpostavk (Radaelli, 2008) in že izvedenih študij primera na področju izobraževanja (Martens in Niemann, 2010; Štremfel, 2013) je mogoče sklepati, da je na področju izobraževalnih politik pritisk EU k prilagoditvi nacionalnih politik močan, kadar so izpolnjeni naslednji dejavniki: a) cilj EU je operacionaliziran s kazalnikom, katerega podatki temeljijo na rezultatih mednarodne raziskave znanja; b) država članica ima glede na povprečje EU podpovprečne rezultate pri doseganju cilja; c) dosežki države članice odstopajo od pričakovanih dosežkov; č) področje merjenja je v nacionalnem prostoru pomembno in politično vidno javnopolitično področje; d) na nacionalni ravni je zaznati negotovost glede reševanja zaznanega javnopolitičnega problema.

EVROPSKO SODELOVANJE NA PODROČJU IZOBRAŽEVANJA (ODRASLIH) IN NJEGOVI IZRAZI V POLITIKI IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI

Lizbonski sklepi (Evropski svet, 2000) so z uvedbo OMK natančno opredelili tudi postopek njenega delovanja. Od leta 2000 dalje v EU po tem postopku poteka tudi sodelovanje na področju izobraževanja odraslih, ki ga po posameznih elementih OMK, kot so opredeljeni v lizbonskih sklepih, prikazujemo v nadaljevanju. Pri tem posebno pozornost namenjamo analizi posameznih elementov z vidika poglobljanja sodelovanja ter vidnosti posameznih elementov OMK v nacionalnem prostoru.

Oblikovanje skupnih usmeritev ter rokov za doseganje kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev EU

Način, kako v uresničevanje Lizbonske strategije (v kateri je bilo izobraževanje prvič prepoznano kot sredstvo za doseganje večje socialne kohezije in ekonomske konkurenčnosti EU) umestiti koncept vseživljenjskega učenja (in s tem pomemben del izobraževanja odraslih), je pomembno opredelil Memorandum o vseživljenjskem učenju (Evropska komisija, 2000), ki je na podlagi svojih šestih sporočil spodbudil razpravo v državah članicah o tem, kako določiti skupne evropske cilje na področju izobraževanja in jim slediti (več Štremfel, 2009, str. 98–99). Leta 2001 so ministri, pristojni za izobraževanje, v skladu z lizbonskimi sklepi identificirali skladno strategijo in praktične ukrepe za udejanjanje vseživljenjskega učenja (Svet EU, 2001) v obliki treh strateških ciljev: a) kakovost in učinkovitost (*effectiveness*), b) dostopnost, c) odpiranje sistema izobraževanja širši družbi. Leta 2002 so bili ti strateški cilji »prevedeni« v Delovni program Izobraževanje in usposabljanje 2010 (I&U 2010) (Svet EU, 2002), ki je dal ključno podlago za sodelovanje držav članic po OMK. Leta 2005 so v tako imenovanem Cookovem poročilu ugotovili, da navedeni organizacijski okvir ni dovolj učinkovit, da bi do leta 2010 omogočil doseganje zastavljenih ciljev. Proces OMK se je preoblikoval in okreplil. V tem okviru so bili sprejeti nekateri dokumenti, denimo Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta EU o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje in za izobraževanje odraslih še posebej pomembna Resolucija Za učenje ni nikoli prepozno (Evropski parlament, 2008), v kateri je poudarjena velika vloga izobraževanja odraslih pri reševanju ključnih izzivov EU (konkurenčnost, demografske

spremembe, socialna vključenost), prvič določene skupne prednostne naloge na področju izobraževanja odraslih, začrtano okrepljeno evropsko sodelovanje med različnimi zainteresiranimi skupinami in predlagana vrsta posebnih ukrepov za obdobje 2008–2010, s katerimi naj bi povečali udeležbo v izobraževanju odraslih in izboljšali njegovo kakovost ter s tem podprli države članice pri učinkovitem doseganju evropskih strateških ciljev.

Strategija EU 2020 (Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast) poudarja pomen izobraževanja za prihodnji razvoj EU in še posebej za preseganje ekonomske krize z dvema od sedmih vodilnih iniciativ (*flagship initiatives*) – Mladi v gibanju in Nove spretnosti za nova delovna mesta⁴ ter dvema od petih glavnih ciljev (stopnja zgodnjega opuščanja šolanja pod 10 %, najmanj 40 % oseb v starosti od 30 do 34 let z visokošolsko izobrazbo). V kontekstu uresničevanja nove strategije EU 2020 ter evalvacije predhodnega programa I&U 2010, ki je pokazala, da kljub vmesni reformi procesa OMK skupni cilji, ki jih je določil program, niso bili doseženi, je Svet EU (2009) sprejel nov delovni program I&U 2020. Njegovim štirim ciljem, povezanim z vseživljenjskim učenjem in mobilnostjo, kakovostjo in učinkovitostjo (*efficiency*), pravičnostjo, socialno kohezijo in aktivnim državljanstvom ter ustvarjalnostjo in inovativnostjo, naj bi do leta 2020 sledilo tudi področje izobraževanja odraslih. Upoštevali bi politične, gospodarske in družbene spremembe v EU pa je bil v okviru Strategije EU 2020 in I&U 2020 vzpostavljen Prenovljeni evropski program učenja odraslih (Svet EU, 2011). Ta med drugim opredeljuje prednostna področja za posamezna krajša obdobja (npr. 2012–2014, 2015–2020) ter poziva države članice k imenovanju nacionalnega koordinatorja, ki bi poenostavil sodelovanje z drugimi državami članicami in institucijami EU.

Dokumenti, ki najbolj neposredno strateško obravnavajo doseganje nacionalnih ciljev na področju izobraževanja odraslih v Sloveniji (Strategija vseživljenjskosti učenja (MIZŠ, 2007a; 2007b), Bela knjiga (MIZŠ, 2011) ter resoluciji o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji (Državni zbor, 2004, 2013) (v nadaljevanju Resoluciji)), se neposredno sklicujejo na evropski okvir sodelovanja,⁵ prav tako pa je iz Resolucij razvidna terminska usklajenost doseganja ciljev EU (2004–2010 in 2013–2020), ki sicer sovпада tudi z operativnimi programi črpanja sredstev evropskih strukturnih skladov kot pomembnim podpornim elementom doseganja ciljev EU.

Pregled ključnih strateških ciljev, ki usmerjajo razvoj izobraževanja odraslih na ravni EU od leta 2000 do 2017, potrjuje ugotovitve drugih avtorjev (Alexiadou, 2016), da je v

4 Pobuda vključuje poziv državam članicam, naj zagotovijo, da bodo ljudje pridobivali ustrezna znanja in spretnosti za vključevanje v nadaljnje učenje in trg dela v okviru splošnega, poklicnega in visokošolskega izobraževanja ter izobraževanja odraslih.

5 Npr.: »Strategijo vseživljenjskosti učenja v Sloveniji smo pripravili [...] v sklopu uresničevanja programa EU I&U 2010.« (MIZŠ, 2007a, str. 6). »Tudi naša država bo morala prispevati svoj delež k uresničevanju lizbonskega cilja.« (Državni zbor, 2004). »Z ReNPIO 2013–2020 Slovenija prispeva tudi k uresničevanju priporočil in ciljev, ki jih vsebujejo Strateški okvir za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020) in iz njega izpeljana dva najnovejša dokumenta, namenjena vrednotenju znanja in razvoju pismenosti. Najširši okvir predstavlja Evropa 2020.« (Državni zbor, 2013).

sodelovanju v okviru I&U 2020 zaznati močnejšo javnopolitično sodelovanje med državami članicami. Področje izobraževanja je z dvema ciljema konkretno integrirano v Strategijo EU 2020, prav tako pa je zaslediti premik od splošno opredeljenih desetletnih ciljev h konkretnjšim prioritetam sodelovanja v krajših obdobjih tako imenovanih evropskih semestrov. Pomemben (paradigmatski) premik je zaslediti tudi v vsebini ciljev (pri prvem cilju I&U 2010 učinkovitost (*effectiveness*) v smislu doseganja ciljev v I&U 2020 zamenja učinkovitost (*efficiency*) v smislu stroškovne učinkovitosti izobraževanja).

Vzpostavitev kakovostnih in količinskih kazalnikov ter ciljnih vrednosti

Da bi na ravni EU lahko presojali uresničevanje skupno dogovorjenih ciljev, so v okviru OMK vzpostavljeni kakovostni in količinski kazalniki ter ciljne vrednosti oziroma referenčne ravni povprečne evropske uspešnosti (*benchmarks*), ki jih v ta namen ob podpori drugih institucij razvija Stalna skupina za kazalnike in ciljne vrednosti. V okviru I&U 2010 se ena izmed petih ciljnih vrednosti še posebej nanaša na izobraževanje odraslih (12,5-odstotna udeležba odraslih v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju), v okviru I&U 2020 slednja ostaja v veljavi z bolj ambicioznim ciljem 15,0 %. Ciljno vrednost, ki je opredeljena kot (vhodni) kazalnik dostopnosti izobraževanja odraslih, pa v okviru I&U 2020 dopolnjuje (izhodni) kazalnik, ki primerja rezultate izobraževanja (kompetence odraslih na področju bralne in matematične pismenosti ter reševanja problemov v tehnološko bogatih okoljih v OECD-jevi raziskavi PIAAC) (Evropska komisija, 2016a). Evropska komisija (2013) raziskavo PIAAC ocenjuje kot pomemben dejavnik na podatkih temelječega oblikovanja politik izobraževanja odraslih, katere analiza rezultatov ji omogoča oblikovati še natančnejša priporočila državam članicam glede razvoja področja na nacionalni ravni. Upoštevajoč teoretska izhodišča, ki opredeljujejo na podatkih temelječe oblikovanje politik kot tehniko nadzora javnopolitičnega procesa, ter odprtost Slovenije do navedenega koncepta na področju izobraževanja odraslih (Državni zbor, 2013; MIZŠ, 2011),⁶ lahko navedeno razumemo kot izraz poglobljanja sodelovanja na tem področju.

Iz poročila (Evropska komisija, 2016a) je razvidno, da ciljna vrednost (15 %) udeležbe odraslih v vseživljenjskem učenju na ravni EU ni dosežena (povprečje držav EU 2005 9,8 %, 2009 9,2 %, 2012 9,2 %, 2015 10,7 %) in da Slovenija ne dosega ciljne vrednosti EU na tem področju (2005 15,3 %, 2009 14,6 %, 2012 13,8 %, 2015 11,9 %).⁷ Rezultati raziskave

6 »Za spremljanje dosežkov izobraževanja odraslih, ki omogoča razvoj s podatki in teoretskimi analizami utemeljenih politik, programov, metodičnih pristopov, oblik, motivacijskih mehanizmov itd., se zahtevajo zanesljivi podatki, zato mora imeti raziskovanje ključno vlogo pri izkoriščanju razpoložljivih statističnih podatkov in pri preučevanju vseh tem, pomembnih za razvoj področja izobraževanja odraslih.« (MIZŠ, 2011, str. 401) Kot »uporabna vrednost sodelovanja Slovenije v mednarodni raziskavi PIAAC« je navedeno, da bomo »spodbujali in sooblikovali [...] na podatkih temelječe politike (*evidence-based policy making*) na področju izobraževanja, zaposlovanja in dela, gospodarstva, kulture, zdravja, okolja idr.« (MIZŠ, 2014)

7 Nazadovanja pri doseganju ciljne vrednosti ne moremo preprosto interpretirati kot posledico (neuspešne) nacionalne politike izobraževanja odraslih, temveč kot preplet več medsebojno povezanih notranjih in zunanjih dejavnikov na nadnacionalni in nacionalni ravni (npr. gospodarska kriza). Posledičnost (*causality*) je pomembno odprto vprašanje pri preučevanju sprememb na področju izobraževalnih politik tako v okviru politoloških (npr. Exadaktylos in Radaelli, 2011) kot pedagoško-andragoške znanosti (npr. Morrison, 2009).

PIAAC pa na več merjenih področjih nakazujejo, da so spretnosti odraslih v Sloveniji pod povprečjem OECD in držav članic EU (OECD, 2016). V nacionalnem prostoru Resoluciji natančno analizirata rezultate Slovenije pri doseganju kazalnikov in ciljnih vrednosti EU,⁸ opredeljujeta iz njih izhajajoče nacionalne cilje (npr. stopnja udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju se bo s 14,5 % v letu 2012 zvišala na 19 % v letu 2020) ter ob tem podajata natančne operativne kazalnike doseganja navedenih ciljev, ki so skupaj s konkretnimi dejavnostmi za njihovo doseganje še posebej podrobno opredeljeni v letnih programih izobraževanja odraslih. Z vidika možnih izrazov vpliva EU na nacionalni ravni pa je, upoštevajoč teoretske predpostavke vladavine problemov, pomembno, da so nacionalni javnopolitični problemi v Resoluciji (Državni zbor, 2004) definirani glede na nedoseganje mednarodnega povprečja.⁹

Prenos evropskih usmeritev v nacionalne politike oziroma nacionalni okvir

Kot je bilo večkrat omenjeno, se države članice v okviru OMK suvereno odločajo, s katerimi javnopolitičnimi sredstvi bodo sledile skupno dogovorjenim ciljem oziroma odgovarjale na idejne in institucionalne pritiske OMK. V tem pogledu pomembno novost prinašajo specifična priporočila državam članicam v okviru EU 2020, ki jih Evropska komisija ob tako imenovanih evropskih semestrih pripravi na podlagi Programa reform in Pakta stabilnosti ter dosežkov držav članic tudi na področju ciljev, ki se osredotočajo na izobraževanje.¹⁰ Priprava konkretnih letnih priporočil za vsako državo članico posebej v okviru EU 2020 je pomemben mejnik poglobljanja sodelovanja v primerjavi z I&U 2010, kjer je Svet EU vsaki dve leti podal splošna priporočila vsem državam članicam skupaj, hkrati pa področje izobraževanja še bolj umešča v kontekst uresničevanja splošnih gospodarskih (in ne le izobraževalnih) ciljev EU. Analizirani nacionalni strateški dokumenti nakazujejo določeno stopnjo odprtosti do mednarodnih priporočil pri reševanju identificiranih javnopolitičnih problemov.¹¹

Na tesnejše sodelovanje EU in nacionalne ravni pri uvajanju in spremljanju nacionalnih reform pa kažeta tudi imenovanje posebnih uradnikov Evropske komisije, ki spremljajo razvoj izobraževanja v posamezni državi ob izteku mandata I&U 2010, in imenovanje

8 »Delež prebivalstva v starosti med 25 in 64 let v državah Evropske unije, ki se vključuje v izobraževanje, je leta 2002 znašal v povprečju 8,5 %. V Sloveniji je v izobraževanje vključenega v tem letu 8,8 % prebivalstva v tej starostni skupini, kar nas uvršča nad povprečje petnajsterice. V tem kazalcu Slovenija zaostaja zlasti za skandinavskimi državami, Nizozemsko in Združenim kraljestvom, zaostaja pa tudi za ciljem EU, kjer naj bi do leta 2010 dosegli stopnjo udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju najmanj 12,5 %.« (Državni zbor, 2013)

9 »Slovenija se sooča s problemom kakovosti znanja, kar so pokazali rezultati mednarodne raziskave pismenosti, v kateri se je Slovenija uvrstila na rep držav v besedilni pismenosti.«

10 V letu 2016 je Svet EU v specifičnem priporočilu za Slovenijo poudaril potrebo po nadaljevanju in okrepi-tvi javnopolitičnih reform na področju veščin oziroma bolj natančno za izboljšanje zaposlenosti nizko/manj kvalificiranih in starejših na podlagi izobraževanja odraslih in vseživljenjskega učenja (Evropska komisija, 2016a, str. 79).

11 »Predlagane rešitve [...] upoštevajo [...] usmeritve in priporočila EU in drugih mednarodnih organizacij.« (MIZŠ, 2011, str. 371)

nacionalnih koordinatorjev za uresničevanje Prenovljenega programa za izobraževanje odraslih v okviru I&U 2020.

Periodično spremljanje, vrednotenje in izmenjava izkušenj, organizirani kot medsebojni učni proces

V skladu z zasnovo OMK je predvideno, da države članice dosegajo skupaj zastavljene cilje s skupnimi dejavnostmi medsebojnega javnopolitičnega učenja. Ena izmed pomembnejših formalno vzpostavljenih oblik tega pristopa so tako imenovane delovne skupine na ravni EU, ki poleg predstavnikov institucij EU in evropskih združenj vključujejo tudi nacionalne predstavnike držav članic. Poleg rednih srečanj je njihova naloga organizirati tako imenovane aktivnosti vzajemnega učenja, seminarje, konference in druge dogodke ter imenovati posebne delovne skupine za pripravo specifičnih raziskav in poročil (Lange in Alexiadou, 2010).¹²

V okviru I&U 2010 sta bili na področju izobraževanja odraslih vzpostavljeni dve delovni skupini: Delovna skupina za izobraževanje odraslih in Delovna skupina za financiranje izobraževanja odraslih, tako imenovane tematske delovne skupine pa na tem področju delujejo tudi v okviru I&U 2020. V prvem mandatu (2011–2013) sta bili aktivni dve skupini – na področju kakovosti in financiranja izobraževanja odraslih, v obdobju 2014–2015 je delovala skupina, ki se je med drugim osredotočala na spretnosti odraslih v raziskavi PI-AAC, osrednja tema skupine z mandatom 2016–2018 pa je učenje na delovnem mestu. V tematske delovne skupine v okviru I&U 2020 so imenovani predstavniki vseh držav članic, ki se v krajših mandatih osredotočajo na bolj specifične teme (tudi stroškovno učinkovitost izobraževanja odraslih), pripravljajo javnopolitična priporočila, poleg aktivnosti vzajemnega učenja pa organizirajo tudi aktivnosti vzajemnega pregleda.¹³ Vse navedeno lahko razumemo kot znamenje poglobljanja evropskega sodelovanja na tem področju. Z organizacijskega vidika, ki ima lahko pomembne učinke tudi na samo vsebino delovanja skupin, pa je zanimivo, da tematske delovne skupine za izobraževanje odraslih v okviru I&U 2020 delujejo pod okriljem Generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (DG Employment) in ne več Generalnega direktorata za izobraževanje, mladino, šport in kulturo (DG EAC). V Sloveniji je zaslediti odprtost do javnopolitičnega učenja na tem področju, kar kažejo tako navedbe v strateških dokumentih¹⁴ kot analiza

¹² Poleg delovnih skupin je pomembno podporno orodje za izmenjavo informacij na področju izobraževanja odraslih tudi spletna forma EPALE, ki preučevalcem, raziskovalcem, profesorjem in vsem drugim, ki se poklicno ukvarjajo z izobraževanjem odraslih v Evropi, omogoča izmenjavo vsebin (novic, objav, virov, dogodkov) in medsebojno sodelovanje v projektih.

¹³ Navidezno podobni aktivnosti sta pomemben korak k poglobitvi evropskega sodelovanja, saj vzajemni pregled predpostavlja ne le izmenjavo izkušenj o politikah in praksah posamezne države, temveč tudi njihovo vrednotenje s strani vključenih akterjev.

¹⁴ »Zgledovanje po razvitejših družbah in izobraževalnih sistemih za odrasle je za nadaljnji razvoj izobraževanja odraslih v Sloveniji upravičeno in smiselno.« (Državni zbor, 2013) »Za mednarodno primerjavo je bilo izbranih 5 držav (Finska, Francija, Nemčija, Švedska in Irsko). Izbrane so bile glede na kazalnike dosežkov v izobraževanju odraslih (stopnja participacije, preseganje neenakosti dostopa, dosežki pismenosti) ter način ureditve posameznih področij, ki jih je PSS IO v nacionalni analizi stanja ocenila kot pomanjkljivo ali neustrezno urejena.« (MIZŠ, 2011, str. 407)

udeležbe predstavnikov v (tematskih) delovnih skupinah na ravni EU (Štremfel, 2013; Evropska komisija, 2017a; b).

Posebna pozornost v okviru OMK je namenjena tudi spremljanju napredka držav članic. V okviru I&U 2010 so bila vsako leto objavljena kvantitativna poročila Kazalniki in ciljne vrednosti (*Indicators and benchmarks*), katerih poudarek je bil na spremljanju napredka na ravni EU kot celote. Navedena poročila je v okviru I&U 2020 nadomestil Pregled izobraževanja in usposabljanja (*Education and Training Monitor*) (Evropska komisija, 2016a), ki poleg napredka EU kot celote v posebej pripravljenih publikacijah ocenjuje tudi letni napredek vsake države članice posebej (npr. Evropska komisija, 2016b).

SKLEPNE MISLI

Države članice v skladu z normativno ureditvijo EU skupne cilje na področju izobraževanja uresničujejo z OMK kot neobvezujočo in nevtralno metodo sodelovanja. Po skoraj dveh desetletjih uporabe OMK številne akademske razprave (npr. Tholoniati, 2010, str. 112) to metodo zaradi njenih učinkov na razširitev in poglobitev evropskega izobraževalnega prostora opredeljujejo kot posebno obliko (političnega) vladanja.

V prispevku smo na podlagi analize posameznih elementov OMK na področju izobraževanja odraslih prikazali, da se je sodelovanje držav članic tudi na tem področju od leta 2000 pomembno poglobilo. Navedene procese pa je mogoče zaznati tudi v politiki izobraževanja odraslih v Sloveniji. Evropske usmeritve in posamezni elementi OMK so namreč v temeljnih nacionalnih strateških dokumentih dosledno »prevedeni« v nacionalni kontekst, prav tako pa je v njih izražena velika odprtost do opisanega načina oblikovanja politik (javnopolitično učenje, na podatkih temelječe oblikovanje politik).

Ob pregledu formalnih dokumentov lahko med njihovimi pripravljavci zaznamo odlično poznavanje normativne zasnovanosti OMK, ne moremo pa potrditi, da gre pri njenem doslednem (in mnogokrat tudi dobesednem) prevajanju v nacionalni kontekst tudi za zavedanje njenih v teoretski literaturi zaznanih pasti (političnega vladanja, ki slabi suverenost držav članic na javnopolitičnem področju) (Lajh in Štremfel, 2011; Štremfel, 2013).

Politiko izobraževanja odraslih v Sloveniji je mogoče opredeliti kot javnopolitično področje, na katerem so izpolnjeni pogoji za vpliv EU na nacionalno raven (Martens in Niemann, 2010; Radaelli, 2008; Štremfel, 2013): a) vključenost v raziskavo PIAAC, katere rezultati in podatki postajajo pomemben element oblikovanja kazalnikov uspešnosti sektorja izobraževanja odraslih na ravni EU in nacionalni ravni; b) nedoseganje evropske ciljne vrednosti pri vključenosti odraslih (v starosti od 25 do 64 let) v vseživljenjsko učenje ter glede na evropsko povprečje in povprečje EU podpovprečni rezultati Slovenije v raziskavi PIAAC; c) nedoseganje nacionalnih ciljnih vrednosti, ki izkazujejo zaostajanje za pričakovanim napredkom; č) velika politična vidnost področja, ki je z uvedbo vseživljenjskega učenja prešlo z relativno marginalnega področja v enega izmed pomembnejših področij evropskega sodelovanja, in d) negotovost glede zaznanih javnopolitičnih problemov ter odprtost do mednarodnih priporočil, (javno)političnega učenja in primerjav na nacionalni ravni.

V vseh strateških dokumentih, ki urejajo področje izobraževanja odraslih v Sloveniji (Državni zbor, 2004, 2013; MIZŠ, 2007a, 2011), je kot ovira za uresničevanje evropskih in nacionalnih ciljev na področju v ospredje postavljena neustrezna institucionalna infrastruktura (financiranje, upravljanje, omrežje institucij in programov). Pri tem poudarjamo, da navedeno lahko pomeni ne le oviro pri uresničevanju zastavljenih ciljev, temveč glede na prepletenost ideoloških in organizacijskih/institucionalnih pritiskov, ki jih sproža OMK, tudi prostor za pronicanje in neselektivno sprejemanje ideoloških vplivov ter paradigmatskih premikov v izobraževanju odraslih, na katere so v slovenskem prostoru (Mikulec, 2015; Mikulec in Jelenc Krašovec, 2016) in širšem evropskem prostoru (Holford in Mohorčič Špolar, 2012) že opozorili drugi avtorji. Ustrezna institucionalna infrastruktura na nacionalni ravni je lahko pomembna podlaga, zavedanje (tudi) političnih dimenzij evropskih procesov, ki smo jih opisali v prispevku, pa temeljni pogoj ohranjanja suverenosti na tem nacionalno tradicionalno pomembnem javnopolitičnem področju.

LITERATURA

- Alexiadou, N. (2007). The Europeanisation of education policy – changing governance and »new modes of coordination«. *Research in Comparative and International Education*, 2(2), 102–116.
- Alexiadou, N. (2016). Responding to 'crisis': Education policy research in Europe. *Research in education*, 96(1), 23–30.
- Alexiadou, N. in Lange, B. (2015). Europeanizing the National Education Space?: adjusting to the Open Method of Coordination (OMC) in the UK. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 157–166.
- Altrichter, H. (2010). Theory and Evidence on Governance: conceptual and empirical strategies of research on governance in education. *European Educational Research Journal*, 9(2), 147–158.
- Antunes, F. (2006). Globalisation and Europeification of Education Policies: routes, processes and metamorphoses. *European Educational Research Journal*, 5(1), 38–55.
- Dolowitz, P. D. in Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2), 343–357.
- Državni zbor (2004). *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010 (ReNPIO)*. Pridobljeno s <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO34>.
- Državni zbor (2013). *Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020*. Pridobljeno s <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/114925>.
- Exadaktylos, T. in Radaelli, M. C. (2011). *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanisation*. Houndsmill, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Evropska komisija (2000). *Memorandum on Lifelong Learning*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:c11047>.
- Evropska komisija (2013). *The Survey of Adult Skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe*. Pridobljeno s <https://www.oecd.org/skills/piaac/PIAAC%20EU%20Analysis%2008%2010%202013%20-%20WEB%20version.pdf>.
- Evropska komisija (2016a). *Education & Training Monitor 2016*. Pridobljeno s http://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016_en.pdf.
- Evropska komisija (2016b). *Pregled izobraževanja in usposabljanja. Slovenija*. Pridobljeno s https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2016-si_sl.pdf.

- Evropska komisija (2017a) *EU policy in the field of adult learning*. Pridobljeno s http://ec.europa.eu/education/policy/adult-learning_en.
- Evropska komisija (2017b). *Register of Commission expert groups and other similar entities*. Pridobljeno s <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>.
- Evropski parlament (2008). *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 16. januarja 2008 o izobraževanju odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno*. Pridobljeno s <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0013+0+DOC+XML+V0//SL>.
- Evropski svet (2000). *Sklepi predsedstva s srečanja v Lizboni (Lisbon European Council: Presidency Conclusions)*, 23. in 24. 3. 2000. Pridobljeno s http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- Fink Hafner, D., Deželan T., Knep, M., Kustec Lipicer, S., Lajh, D. in Štremfel, U. (2012). *Definicija javnopolitičnega učenja. Rezultat temeljnega raziskovalnega projekta Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije »Odperta metoda koordinacije: analiza njenih javnopolitičnih (policy) in političnih posledic« (J5-2030)*. Ljubljana: Center za politološke raziskave.
- Gilardi, F. in Radaelli, M. C. (2012). Governance and Learning. V D. Levi-Faur (ur.), *The Oxford Handbook of Governance* (str. 155–168). Oxford: Oxford University Press.
- Haahr, J. H. (2004). Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy*, 11(2), 209–230.
- Heclo, H. (1972). Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2(1), 83–108.
- Holford, J. in Mohorčič Špolar, V. (2012). Neoliberal and inclusive themes in European lifelong learning strategy. V S. Riddell, J. Markowitsch in E. Weedon (ur.), *Lifelong learning in Europe: Equity and efficiency in the balance* (str. 39–62). Bristol: The Policy Press.
- Ioannidou, A. (2010). Educational monitoring and reporting as governance instruments for evidence-based education policy. V A. Wiseman (ur.), *International Educational Governance (International Perspectives on Education and Society)* (str. 155–172). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Jacobsson, K. (2004). Soft Regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14(4), 355–370.
- Kohl, J. in Vahlpahl, T. (2005). *The »Open Method of Coordination« as an Instrument for Implementing the Principle of Subsidiarity?* Catania: Università degli Studi di Catania.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Lajh, D. (2006). *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, D. in Štremfel, U. (2011). Exploiting the Potential of the Open Method of Coordination in Slovenian Education Policy. *Czech Sociological Review*, 47(3), 507–529.
- Lange, B. in Alexiadou, N. (2010). How to Govern for Solidarity? An Introduction to Policy Learning in the Context of Open Methods of Coordinating Education Policies in the European Union. V M. G. Ross in Y. Borgmann-Prebil (ur.), *Promoting Solidarity in the European Union* (str. 235–261). Oxford: Oxford University Press.
- Lascombes, P. in Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1–21.
- Lawn, M. (2011). Standardizing the European Education Policy Space. *European Educational Research Journal*, 10(2), 259–272.
- Martens, K. in Niemann, D. (2010). *Governance by Comparison – How Ratings & Rankings Impact National Policy-making in Education*. Bremen: Universität Bremen.
- Mikulec, B. (2015). Concepts of knowledge, subjectivity and adult education in European adult education policy. *Journal of Contemporary Educational Studies*, 66(4), 48–63.

- Mikulec, B. in Jelenc Krašovec, S. (2016). Marketising Slovene adult education policies and practices using mechanisms of the Europeanisation of education. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 7(2), 151–170.
- Miller, P. in Rose, N. (2008). *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- MIZŠ (2007a). *Strategija vseživljenjskosti učenja*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport. Pridobljeno s http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj_solstva/IU2010/Strategija_VZU.pdf.
- MIZŠ (2007b). *Pregled dejavnosti za udejanjanje strategije vseživljenjskosti učenja*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport. Pridobljeno s <http://www.andragosko-drustvo.si/wp-content/uploads/2015/08/PREGLED-UDEJANJANJE-S-V%C5%BDU-2007.pdf>.
- MIZŠ (2011). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- MIZŠ (2014). *OECD PIAAC Slovenija – mednarodno ocenjevanje kompetenc odraslih v Sloveniji. Informacija in pobuda za medresorsko sodelovanje. Delovno gradivo*. Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.
- Morrison, K. (2009). *Causation in Educational Research*. London: Routledge.
- Normand, R. (2016). *The Changing Epistemic Governance of European Education. The Fabrication of the Homo Academicus Europeanus?* Berlin: Springer.
- OECD (2016). *Slovenija – prvi rezultati: Spretnosti štejejo – Nadaljnji rezultati Raziskave spretnosti odraslih*. Paris: OECD. Pridobljeno s <https://www.oecd.org/slovenia/Skills-Matter-Slovenia-Slovenian-Version.pdf>.
- Olsen, P. J. (2003). Europeanization. V M. Cini (ur.), *European Union Politics* (str. 333–348). Oxford, New York: Oxford University Press.
- Ozga, J. (2011). Introduction. Researching the Powerful: seeking knowledge about policy. *European Educational Research Journal*, 10(2), 218–224.
- Pierre, J. in Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Radaelli, M. C. (2003). *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Radaelli, M. C. (2008). Europeanization, Policy Learning, and New Modes of Governance. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10(3), 239–254.
- Rinne, R. in Ozga, J. (2011). Europe and the global: The role of the OECD in education politics. V J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm in H. Simola (ur.), *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe* (str. 66–75). London in New York: Routledge.
- Sabel, C. in Zeitlin J. (ur.) (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- Shahjahan, R. A. (2011). Decolonizing the evidence-based education and policy movement: Revealing the colonial vestiges in educational policy, research, and neoliberal reform. *Journal of Education Policy*, 26(2), 181–206.
- Snyder, F. (1993). Soft law and Institutional Practice in the European Community. V S. Martin (ur.), *The Construction of Europe – Essays in honour of Emile Noel* (str. 197–225). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Svet EU (2001). *Report from the Education Council to the European Council »The concrete future objectives of education and training systems«*. Pridobljeno s http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/rep_fut_obj_en.pdf.
- Svet EU (2002). *Delovni program Izobraževanje in usposabljanje 2010*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:I42:0001:0022:EN:PDF>.

- Svet EU (2009). *Sklepi Sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju »ET 2020«*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:SL:PDF>.
- Svet EU (2011). *Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih*. Pridobljeno s [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011G1220(01)&from=EN).
- Štremfel, U. (2009). *Uresničevanje Lizbonske strategije na področju vseživljenjskega učenja* (Magistrsko delo). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Štremfel, U. (2013). *Nova oblika vladavine v Evropski uniji na področju izobraževalnih politik* (Doktorska disertacija). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Tholoniati, L. (2010). The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a “Soft” EU Instrument. *West European Politics*, 33(1), 93–117.
- Tsarouhas, D. (2009). *The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned?* Prispevek predstavljen na 11th European Union Studies Association Biennial Conference, 23.–25. april, Los Angeles, ZDA.
- Warleigh-Lack, A. in Drachenberg, R. (2011). Spillover in a Soft Policy Era? Evidence from the Open Method of Coordination in Education and Training. *Journal of European Public Policy*, 18(7), 999–1015.
- Weible, M. C. (2008). Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615–635.