

Sabina Jelenc Krašovec, Borut Mikulec

VPLIV EVROPEIZACIJE IZOBRAŽEVANJA NA POTRŽENJE IN POBLAGOVLENJE POLITIKE IN PRAKSE IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH V SLOVENIJI

POVZETEK

V prispevku preučujemo evropeizacijske vplive na oblikovanje politike in prakse izobraževanja odraslih v Sloveniji. V prvem delu pojasnjujemo koncept evropeizacije izobraževanja, analiziramo evropsko politiko izobraževanja odraslih in opozarjamo na prevladujočo instrumentalno ekonomistično konceptualizacijo izobraževanja odraslih. V drugem, empiričnem delu analiziramo politiko izobraževanja odraslih – resoluciji o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (2004, 2013) ter letne programe izobraževanja odraslih za obdobje od 2005 do 2018 – in opažamo, kako je evropski ekonomistični diskurz prežehl nacionalni kontekst, kakor tudi, kako so finančni mehanizmi potržili področje izobraževanja odraslih v Sloveniji. Ugotavljamo, da se je slovenska politika izobraževanja odraslih priporočilom Evropske unije prilagodila tako, da so od začetka krize v letu 2008 do leta 2016 nacionalna sredstva za izobraževanje odraslih stalno upadala, kar je posledica varčevalnih ukrepov, ki zadevajo izobraževalni sistem, šele po letu 2016 so se postopno začela spet povečevati. S tem ko se Slovenija vztrajno podreja evropskim standardom, ki vključujejo zlasti reformo poklicnega izobraževanja, privatizacijo in komercializacijo izobraževanja odraslih, izgublja svojo izhodiščno vlogo, ki jo je pri razvoju izobraževanja odraslih imela po osamosvojitvi.

Ključne besede: evropeizacija izobraževanja, evropska politika izobraževanja odraslih, potrženje, poblagovljenje, slovenska politika izobraževanja odraslih

THE INFLUENCE OF THE EUROPEANISATION OF EDUCATION ON THE MARKETISATION AND COMMODIFICATION OF ADULT EDUCATION POLICIES AND PRACTICES IN SLOVENIA – ABSTRACT

The paper deals with European influences on the policy and practice of adult education in Slovenia. In the first part the Europeanisation of education is addressed, analysing the European policy of adult

Izr. prof. dr. Sabina Jelenc Krašovec, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani,
sabina.jelenc@guest.arnes.si

Doc. dr. Borut Mikulec, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, borut.mikulec@ff.uni-lj.si

education and discussing the dominant instrumental economic conceptualisation of adult education. In the second, empirical part, we analyse the policy of adult education – Resolutions on the Master Plan for Adult Education in the Republic of Slovenia (2004 and 2013) and annual programmes of adult education 2005–2018 – and show how the national context has become suffused with European economic discourse, as well as how financial mechanisms have marketised the area of adult education in Slovenia. We find that the Slovenian policy of adult education adjusted to recommendations from the European Union by constantly decreasing national funding for adult education between 2008 and 2016, which was the result of austerity measures in the adult education field; a gradual rise in national funding can only be seen from 2016 on. By adjusting to European standards, including the reform of vocational education, privatisation and commercialisation of adult education, Slovenia is losing its role as a leader in the adult education field which it had at the time of independence.

Keywords: commodification, Europeanisation of education, European adult education policy, marketisation, Slovenian adult education policy

UVOD

V prispevku izhajamo iz spoznanj, ki jih na področje izobraževanja odraslih prinašajo študije izobraževalnih politik ter mednarodne in primerjalne študije o izobraževanju odraslih (IO). Slednje poudarjajo, da učinki globalizacije in vse večja internacionalizacija izobraževanja pomembno vplivajo na oblikovanje politik in praks IO po vsem svetu. Mednarodne politične in druge organizacije, kot so OECD, UNESCO, Svetovna banka in EU, legitimirajo točno določen politični interes in oblikujejo mednarodno agendo za IO skozi nove mehanizme vladanja (*governance*) in s promoviranjem kulture nadziranja, ki se kaže v določitvi različnih primerljivih kazalnikov uspešnosti in statističnih podatkih mednarodnih raziskav. Ta agenda, ki si prizadeva uveljaviti neoliberalne norme in vrednote trga, usmerja področje IO k performativnosti in učinkovitosti izobraževanja, k teoriji človeškega kapitala, k politiki izobraževanja, temelječi na podatkih, h kompetencam in podobno (gl. npr. Barros, 2012; Milana, 2012, 2017; Wildemeersch in Olesen, 2012).

V nadaljevanju se bomo osredotočili na evropski kontekst, pri čemer nas zanima, kako različne politike in mehanizmi EU oblikujejo evropski izobraževalni prostor (Dale, 2009; Nóvoa, 2010) ter evropsko politiko IO (Holford in Milana, 2014; Rasmussen, 2014). Gre za proces, ki so ga različni avtorji poimenovali z izrazom »evropeizacija izobraževanja« (npr. Alexiadou, 2014; Dale, 2009; Lawn in Grek, 2012) in z njim poudarili, da države članice svojih izobraževalnih politik ne razvijajo več povsem avtonomno, ampak da je vladanje v izobraževanju razpršeno med nova javno-zasebna partnerstva in globalno-lokalna omrežja med različnimi državami ter mednarodnimi in nevladnimi organizacijami.

Namen prispevka je preučiti učinke evropeizacije izobraževanja na oblikovanje politike in prakse IO v Sloveniji. Sestavljen je iz dveh delov, teoretskega in empiričnega. V prvem, teoretskem delu najprej analiziramo evropsko politiko IO in dokazujemo, da evropeizacija spodbuja instrumentalno pojmovanje IO, znanja in subjektivnosti; IO in znanje sta konceptualizirana kot tržni dobrini, ki se proizvajata in tržita za potrebe trga dela brez

vrednosti na sebi. V nadaljevanju pokažemo, kako koncepti in orodja evropske politike IO prodirajo v Slovenijo in vplivajo na slovensko politiko IO ter kako se je evropski ekonomski besednjak implementiral v nacionalni kontekst kot »nadzorni ideal« (Nóvoa in Dejong-Lambert, 2003). V drugem, empiričnem delu analiziramo letne programe IO (LPIO) in pokažemo, kako na prakse IO v Sloveniji vplivajo finančni mehanizmi, ki so potrdili področje IO; nove oblike financiranja vzpostavljajo partnerstva med ministrstvi in evropskimi finančnimi mehanizmi (evropski socialni sklad, ESS), ki imajo ključno vlogo pri uresničevanju ciljev politike IO. Zaradi ekonomske krize in varčevalnih ukrepov država, to je ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), vse bolj zmanjšuje javna sredstva za IO. Okrnjena so predvsem sredstva za splošno (formalno in neformalno) IO, medtem ko se sredstva za kratkotrajna usposabljanja za trg dela povečujejo,¹ zaradi česar se javne institucije za IO bojujejo za svoj obstoj in soočajo z nezmožnostjo dolgoročnega načrtovanja svojega dela, zasebne organizacije pa so postale prevladujoče institucije za IO v državi.

EVROPEIZACIJA IZOBRAŽEVANJA

Koncept evropeizacije se je pojavil v osemdesetih letih 20. stoletja v politološki literaturi, večjo prepoznavnost pa je dosegel v devetdesetih letih (Klatt, 2014). Kot ugotavljata Lawn in Grek (2012), evropeizacija odseva kompleksnost procesov, ki vključujejo transnacionalna omrežja in tokove idej, ljudi in praks po Evropi; neposredne vplive politike EU, ki se kažejo v vzpostavitvi meril uspešnosti in kazalnikov kakovosti ter primerjavi statističnih podatkov; ter vplive mednarodnih organizacij in globalizacije. Evropeizacija v tem kontekstu prav tako pomeni proces uspešnega približevanja držav kandidatk za članstvo v EU in prevzemanja evropskih standardov. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bila na primer Slovenija vključena v evropski program Phare, ki je bil namenjen reformi sistema poklicnega izobraževanja in usposabljanja. V okviru projekta MOCCA, katerega cilj je bil pomagati slovenski vladi pri razvoju sistema vseživljenjskega učenja (VŽU), utemeljenega na integriranem sistemu poklicnega izobraževanja in usposabljanja za mladino in odrasle ter na certifikatnem sistemu, s katerim naj bi vzpostavili fleksibilno poklicno infrastrukturo za odrasle, je Slovenija reformirala sistem poklicnega izobraževanja in usposabljanja v skladu s predlaganimi evropskimi standardi (Phare Ex-Post Evaluation, 2003).

V izobraževanju so se razprave o evropeizaciji začele nekje na prelomu tisočletja, natančneje z Lizbonsko strategijo (Alexiadou, 2014; Dale, 2009; Lawn in Grek, 2012). Ta je pred izobraževalne sisteme postavila konkretne cilje: priznavanje kvalifikacij ter mobilnost učečih se in delovne sile, dvig kakovosti izobraževanja in udeležbe v VŽU (Fredriksson, 2003). Za doseg te ciljev je Evropska komisija vzpostavila mehanizem odprte metode

¹ Večina teh sredstev je namenjena usposabljanju brezposelnih oseb, čeprav »njihovi izhodi v zaposlitev niso znani«, zaradi česar se zastavlja vprašanje »o učinkovitosti velikega vložka sredstev za tretje prednostno področje z vidika zagotavljanja večje zaposljivosti brezposelnih oseb« (Kump, 2017, str. 5), na kar sta bili obe pristojni ministrstvi (MIZŠ in ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ)) že opozorjeni.

koordinacije (OMK), katerega namen je širjenje najboljših praks in večje zблиževanje pri ključnih ciljih EU. Izvaja se prek »mehke zakonodaje«, to je s priporočili, smernicami, vzajemnim učenjem in podobno, in omogoča državam članicam, da oblikujejo svoje izobraževalne politike skladno s predpisanimi cilji (Alexiadou, 2014; Rasmussen, 2014). Kljub temu evropeizacije izobraževanja ne gre razumeti zgolj kot enosmerni proces, ki poteka samo od zgoraj navzdol, ampak prej kot večsmerni proces, ki prav tako vključuje prenos politik držav članic na raven EU ter izmenjavo teh politik med različnimi omrežji v Evropi (Klatt, 2014).

Lizbonska strategija se je na področju izobraževanja implementirala skozi Konkretno prihodnje cilje izobraževalnih sistemov ter program Izobraževanje in usposabljanje 2010, v polizbonskem obdobju pa s programom Izobraževanje in usposabljanje 2020, ki je del strategije Evropa 2020: za pametno, trajnostno in vključujočo rast (gl. Nóvoa, 2010).

EVROPSKA POLITIKA IZOBRAŽEVANJA ODRASLIH

Politike IO so se na evropski ravni oblikovale relativno pozno. Od leta 1996 dalje pa se je EU vse bolj začela posvečati IO (Milana, 2012); leta 2000 je Komisija objavila Memorandum o vseživljenjskem učenju, s katerim je sprožila razpravo o VŽU v Evropi (Gravani in Zarifis, 2014), ter ustanovila program Grundtvig, ki je omogočil finančno podporo aktivnostim, namenjenim IO (Rasmussen, 2014). Kljub temu se je pomemben obrat pri oblikovanju evropske politike IO zgodil šele leta 2006, ko je Komisija objavila dokument »Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno« (Komisija Evropskih skupnosti [KES], 2006) ter na podlagi tega pripravljen Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas (KES, 2007). IO je tu konceptualizirano kot bistveni del VŽU ter naj bi znatno pripomoglo h konkurenčnosti gospodarstva in zaposljivosti, kakor tudi k socialni vključenosti, aktivnemu državljanstvu in osebnemu razvoju odraslih. Na tej podlagi je postalo IO »politična prednostna naloga«, ki je pomembna »za uresničitev cilja v Evropi ustvariti boljša delovna mesta ter izboljšati kakovost življenja in spodbujati razvoj posameznika, osebno izpopolnitev in aktivno državljanstvo« (Evropski parlament [EP], 2008, 29. odstavek).

V polizbonskem obdobju, ki se nanaša na Evro 2020, evropsko politiko IO najvidneje oblikuje Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih (Svet Evropske unije [SEU], 2011), ki cilja na »vseživljenjski razvoj in izboljševanje spretnosti in kompetenc« vseh odraslih (prav tam, str. 3). Na eni strani naj bi IO doseglo zmanjšanje deleža oseb, ki zgodaj opustijo izobraževanje, pod 10 %, in sicer z ukrepi za izboljšanje jezikovne in matematične pismenosti ter zagotavljanjem druge možnosti za izobraževanje, po drugi strani pa naj bi prav tako znatno pripomoglo k večji produktivnosti, konkurenčnosti, inovativnosti in podjetništvu ter tako pomembno prispevalo h gospodarskemu razvoju družbe. Do leta 2020 naj bi Resolucija pripomogla k uveljavitvi novih pristopov, ki so usmerjeni na »rezultate učenja ter odgovornost in samostojnost udeležencev učenja«, ter k razvoju »učinkovitih sistemov za svetovanje v vseživljenjskem

učenju«. Ti pristopi prav tako vključujejo razvoj »sistemov za potrjevanje neformalnega in priložnostnega učenja«, kakovostno IO, katerega cilj je »pridobivanje ključnih kompetenc in kvalifikacij«, ter zagotavljanje prožnih in prilagojenih oblik usposabljanja odraslih (prav tam, str. 3–4).

Čeprav je zavezanost k VŽU izboljšala status IO v EU, kot ugotavljata Holford in Milana (2014), pa je prav tako okrepila predvsem ekonomske cilje IO in spremenila perspektivo izobraževanja v VŽU. V tem kontekstu lahko poudarimo vsaj tri dejavnike, ki so »kolonizirali« (Deakin Crick in Joldersma, 2007) evropsko politiko IO: potržen namen IO, poblagovljenost znanja in oblikovanje neoliberalne subjektivitete. Spodaj so ti dejavniki na kratko podrobneje opisani:

Potržen namen IO. IO sodi v sklop širše ekonomske, socialne in zaposlitvene politike ter ima ključno vlogo pri reševanju socialno-ekonomskih, demografskih, okoljskih in drugih izzivov, s katerimi se sooča EU. Ker naj bi IO omogočalo večjo produktivnost, konkurenčnost in podjetništvo, je postalo pomemben instrument za doseg ciljev, zastavljenih v iniciativi »Evropa 2020«. Čeprav so v IO poudarjeni tudi cilji za osebni razvoj, socialno kohezijo in dejavno državljanost, slednji vedno nastopajo v ozadju temeljnega cilja konkurenčnosti in zaposljivosti oziroma so v funkciji doseganja tega cilja (Holford in Milana, 2014).

Poblagovljenost znanja. Znanje, to je »prave« temeljne spretnosti in kompetence, zaseda osrednje mesto v evropskem na znanju temelječem gospodarstvu, saj naj bi spodbujalo rast in konkurenčnost gospodarstva, od česar je odvisna produktivnost Evrope. Znanje je razumljeno kot investicija, s katero si gospodarstvo lahko zagotovi »prave« spretnosti, to je tiste, ki jih potrebuje. Poudarek je na znanju, ki se ga lahko izmeri, na tako imenovanih rezultatih učenja, ki naj bi zagotovili, da imajo odrasli spretnosti in kompetence, ki jih zahtevajo evropski trgi dela. Čeprav je bil koncept rezultatov učenja podvržen resnim kritikam (gl. Mikulec in Ermenc, 2017, str. 73–76), se je uveljavil tako v vseh evropskih izobraževalnih politikah kot tudi v vseh podsistemih izobraževanja, pri čemer IO ni nikakršna izjema.

Neoliberalna subjektiviteta. Spodbuja se razvoj nove forme subjektivnosti, to je vzpostavitev fleksibilnega subjekta, ki se je sposoben hitro prilagajati fleksibilnemu trgu dela, negotovim oblikam zaposlitve, naraščajoči kulturni raznolikosti in VŽU. VŽU teži k optimizaciji posameznikovih ekonomskih, psiholoških in socialnih potencialov, k oblikovanju »subjektov, ki znajo«, s čimer definira »normalnega« učečega se, dobrega delavca, dejavnega državljana. S tem ko VŽU postane individualna odgovornost posameznika, se vzpostavlja tudi predpisana subjektiviteta »evropskega državljana«, to je subjektiviteta vseživljenjsko učečega se (Edwards in Nicoll, 2004; Nóvoa in Dejong-Lambert, 2003).

V nadaljevanju prispevka bomo preučili, kako se prevladujoči diskurz evropske politike IO udejanja na področju IO v Sloveniji, pri čemer bomo posebno pozornost namenili dejavnikom potrženja, poblagovljenja ter komercializacije IO in znanja. Potrženje razumemo kot proces organiziranja tržnih sil v izobraževanju (na primer spodbujanje tekmovalnosti med javnimi in zasebnimi institucijami IO) namesto hierarhičnega zagotavljanja in usklajevanja izobraževanja s strani države; poblagovljenje kot proces, v katerem se izobraževanje obravnava kot blago, ki ima menjalno vrednost namesto vrednosti na sebi; in komercializacijo kot proces, v katerem zasebne dobičkonosne organizacije in komercialne transakcije vplivajo na izobraževalne strukture in postanejo del njih (Simons, Lundahl in Serpieri, 2013, str. 419–420). Poskušali bomo pokazati, da evropeizacija izobraževanja, ki se izvaja prek dokumentov evropske izobraževalne politike, spodbuja procese potrženja, poblagovljenja in komercializacije IO, ti procesi pa močno vplivajo tudi na vpeljevanje tržnih mehanizmov na področju IO v Sloveniji.

KAKO SE EVROPEIZACIJA IZOBRAŽEVANJA KAŽE V SLOVENSKI POLITIKI IN PRAKSI IO

Nizka raven regulacije in formalizacije IO zagotavlja njegovo fleksibilnost, pomembno zlasti za prilagajanje spretnosti in znanja spremenjenim potrebam gospodarstva in družbe, po drugi strani pa nizka raven regulacije hkrati povzroča slabšo transparentnost in merljivost rezultatov IO. V zadnjem času je IO vse pomembnejše za spodbujanje produktivnosti in tekmovalnosti, ki sta postala pomembna cilja javnega IO (Krek in Metljak, 2011). Pred osamosvojitvijo Slovenije v letu 1991 so bili ponudniki IO javne institucije, večinoma ljudske univerze (ki se zdaj imenujejo centri za izobraževanje odraslih), šole (ki so imele središča za IO) in izobraževalni centri v podjetjih. Ob tranziciji v tržno ekonomijo se je omrežje institucij za IO postopno spreminjalo; število javnih institucij za IO je začelo hitro upadati, večina izobraževalnih centrov v podjetjih je usahnila (zaradi finančne situacije v podjetjih v tistem času) in pojavile so se zasebne organizacije za IO kot ponudba, ki je bila potrebna v času ekonomskih sprememb. Zasebne organizacije za IO so danes prevladujoče v omrežju institucij za IO v Sloveniji.

IO je kot področje regulirano z več zakoni; Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO) definira javni interes, ki ga določa Nacionalni program IO (NPIO). Od leta 2004 sta bili sprejeti dve resoluciji: ReNPIO 2004–2010 (potrjena junija 2004) in ReNPIO 2013–2020 (potrjena oktobra 2013). Da bi pospešili doseganje enakopravnosti dostopa odraslih do izobraževanja z ustrezno razporejenimi sredstvi, resolucija določa prioriteta področja, cilje in merila za uresničevanje (Uradni list, 2004, 2013). Prioritetna področja vključujejo: I) neformalno IO, kot so programi za pridobivanje ključnih kompetenc in spretnosti pismenosti, izobraževanje za dejavno državljanost in družbeno kohezivnost, programi za informacijsko-komunikacijsko tehnologijo (IKT); II) formalno IO, kot so programi za dokončanje osnovnega in srednjega izobraževanja ali višješolskega izobraževanja; in III) programi IO za trg dela, kot so programi aktivnega zaposlovanja in poklicnega usposabljanja. Analiza v tem prispevku pokriva prioriteta področja v obeh resolucijah in realizacijo LPIO.

Opis raziskave

Analiza temelji na raziskavi nacionalnih političnih dokumentov, uporabljenih v praksi IO v Sloveniji, in na zbiru podatkov iz drugih virov. Za analizo sprememb v finančnih shemah smo uporabili podatke Resolucije o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v RS (ReNPIO), letnih programov IO (LPIO) in podatkov Statističnega urada Republike Slovenije (SURS).

Analizirali smo LPIO od 2005 do 2018 in ugotavljali, koliko se pri načrtovanju uveljavljajo cilji in prioritete resolucij. LPIO definirajo izobraževalne programe, ki se financirajo iz javnih sredstev, in hkrati določajo obseg sredstev EU. Postavili smo kvalitativne in kvantitativne kazalnike za nadzor uresničevanja resolucij za prioriteta področja, aktivnosti in rezultate. Analiza se osredinja na realizacijo finančnih ciljev LPIO tako za splošno kot poklicno izobraževanje v Sloveniji. Dodamo naj, da so poročila o realizaciji ciljev LPIO nesistematična in nejasna, kar otežuje analizo in primerjavo podatkov. Zaradi tega nekateri tu predstavljeni rezultati nekoliko odstopajo od javnih preračunov.

Glede na zastavljeno bomo najprej predstavili uresničevanje evropeizacije IO in znanja, ki se pojmuje kot proizvod slovenske politike IO, v nadaljevanju pa bomo analizirali, kako se IO kot javno dobro oblikuje v procesu potrženja, poblagovljenja in komercializacije. Izbrali smo evropsko in ne globalno izobraževalno politiko, saj se tudi slovenska politika IO (s svojimi političnimi dokumenti) naslanja zlasti na prvo. Poleg tega pa se je Slovenija morala prilagoditi različnim evropskim zahtevam, ko je leta 2004 vstopila v EU, čeprav bi te prilagoditve lahko bile tudi rezultat bolj globalnih premikov v izobraževanju, ki jih zagovarjajo mednarodne organizacije po svetu. Glavni deli empirične raziskave preučujejo namen IO, ponudnike javnega in zasebnega IO ter finančne sheme IO. Da bi razumeli rezultate analiz, je treba dodati, da prioriteta področja, opredeljena v ReNPIO, sama po sebi ne kažejo tržnih vplivov; opredeljena so bila namreč kot regulacija in zaščita področja IO pred procesi potrženja. Kljub temu pa analize kažejo, da je mogoče s politiko in ustreznim financiranjem »prelisičiti« še tako dobre namene in jih uskladiti z evropskimi zahtevami.

REZULTATI IN INTERPRETACIJA

Ukrepi politike EU, ki opredeljujejo slovensko politiko IO

Splošni okvir obeh resolucij je prepričanje, da procesi globalizacije in socioekonomske spremembe, kot so ekonomska kriza, brezposelnost in staranje prebivalstva, zahtevajo, da Slovenija investira več v človeški kapital. V tem smislu ReNPIO 2004–2010 poudarja, da mora Slovenija prispevati k uresničevanju ciljev, zapisanih v Lizbonski strategiji, ki postavljajo v ospredje povezanost med ravniyo izobrazbe, ekonomsko rastjo in zaposlitvijo. Izobraževanje samo po sebi nima vrednosti, temveč služi kot instrument za aktivno družbeno integracijo posameznikov na trg delovne sile (Uradni list, 2004, str. 8582).

Podobno tudi ReNPIO 2013–2020 uveljavlja priporočila in cilje, zapisane v programu Izobraževanje in usposabljanje 2020 in strategiji Evropa 2020, ki s pomočjo skupnih

evropskih kazalnikov omogočajo primerjavo med državami članicami EU na področju IO. Resolucija identificira tri skupine problemov, ki so ključni v dokumentu Evropa 2020 in Resoluciji Sveta EU (SEU, 2011): raven izobrazbe in njena kakovost, udeležba in pravičnost v IO in sistemska vprašanja, recimo neustrezno financiranje splošnega neformalnega in formalnega izobraževanja; nizki dosežki pri formalnem in neformalnem izobraževanju in šibko povezovanje med sektorji. Vloga ReNPIO je vpeljati sistemske regulacije na področje IO v Sloveniji, minimalizirati razvojne napake, zlasti za temeljne poklicne spretnosti in kompetence odraslih, ter spodbujati vključevanje v VŽU v skladu s cilji EU.

Če pogledamo LPIO, vidimo, da se programi jasno odzivajo na evropske zahteve, zlasti v povezavi z dokumentoma Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno (KES, 2006) in Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas (KES, 2007). Oba dokumenta močno vplivata na slovensko prakso IO, saj so naloge in projekti »umerjeni« tako, da pokrivajo vsa prioriteta področja Akcijskega načrta in so prednostno podprti s sredstvi ESS (LPIO, 2008, 2009, 2010). LPIO v Sloveniji (glede na agendo EU) obravnavajo vseh pet prioriteta področij iz Akcijskega načrta (KES, 2007): merijo napredek na področju IO; zagotavljajo kontinuiteto usposabljanja strokovnih delavcev in kakovost usposabljanja pri uresničevanju in vrednotenju IO; skrbijo za zagotavljanje kakovosti; vzpostavljajo programe za izboljšanje doseganja izobrazbenih/kvalifikacijskih ravni in priznavajo neformalno pridobljeno znanje s certifikati nacionalnih poklicnih kvalifikacij (NPK); nadzirajo področje IO (LPIO, 2010).

Pri pregledu LPIO ugotovimo, da se od leta 2012 ti neposredno nanašajo na evropsko resolucijo (SEU, 2011) in jasno narekujejo, da je treba posebno pozornost nameniti »drugi možnosti« za izobraževanje ciljnih skupin, s čimer bi si te skupine pridobile ključne kompetence, kot so branje ter matematična in digitalna pismenost. V ospredje prihaja novi pristop k IO, ki temelji na rezultatih učenja in odgovornosti ter avtonomnosti posameznika. Poudarjeno je, da se pri tem naslanjajo na evropsko in nacionalna ogrodja kvalifikacij ter razvoj nacionalnih sistemov za vrednotenje neformalno in priložnostno pridobljenega znanja (LPIO, 2012, 2013).

Čeprav razmerja med evropsko in slovensko politiko IO ne moremo razumeti kot vzročnega odnosa, saj se evropska (in globalna) agenda vedno prevrednoti skozi nacionalni politični in kulturni kontekst (Rizvi in Lingard, 2010), trdimo, da evropska politika IO deluje kot »nadzorni ideal« (Nóvoa in Dejong-Lambert, 2003, str. 51), ki skozi cilje, koncepte, kazalnike in orodja vpliva na slovenski sistem. Kljub številnim kritikam, ki jih lahko zasledimo v literaturi glede kompetenčno zasnovanih programov, na rezultatih učenja zasnovanih kvalifikacijah in kvalifikacijsko-kreditnih modelov vrednotenja neformalno in priložnostno pridobljenega znanja, ker ti vodijo k ekonomizaciji, poblagovljenju in instrumentalizaciji znanja in izobraževanja (Andersson, Fejes in Sandberg, 2013; Barros, 2012; Fragoso in Guimarães, 2010; Nicoll in Olesen, 2013), so bili slednji vključeni v slovensko politiko IO brez resne refleksije o tem, kaj ti koncepti pravzaprav vnašajo v naš prostor. Kako pospešeno je režim zaposljivosti (Nilsson in Nyström, 2013) in privatizacije vplival

na slovensko prakso IO, bomo obravnavali v naslednjem poglavju, kjer bomo analizirali finančne sheme in težave, povezane s financiranjem IO.

FINANČNI MEHANIZMI, KI PODPIRAJO POTRŽENJE IN POBLAGOVLE-NJE SLOVENSKEGA IO

Poglejmo najprej, kako resoluciji določata uresničevanje zastavljenih ciljev. ReNPIO 2004–2010 in 2013–2020 vsebujeta štiri ključne cilje IO: zvišati izobrazbeno raven in ključne kompetence odrasle populacije, izboljšati splošno izobraževanje odraslih, zagotoviti možnosti za učenje in udeležbo v izobraževanju ter povečati zaposljivost aktivne populacije. Ti cilji so vpeti v tri prioriteta področja IO, ki naj bi zagotovila uravnoteženo IO za socialni razvoj (družbena kohezivnost, dejavna državljanost in medkulturni dialog), kulturni razvoj (osebni razvoj) in razvoj človeškega kapitala (trg delovne sile). V prvi resoluciji je bil največji delež sredstev namenjen drugi prioriteti, medtem ko v drugi resoluciji financiranje ni bilo opredeljeno in so deleži – zaradi sodelovanja več ministrstev – zabrisani. Ugotavljamo pa, da je največji delež sredstev namenjen tretjemu prioritetnemu področju.

Tabela 1: Načrtovana poraba sredstev in deleži glede na prioriteta področja za IO v ReNPIO 2004–2010 in 2013–2020

Prioritetna področja	Sredstva			
	ReNPIO 2004–2010		ReNPIO 2013–2020	
	(v EUR)	(v %)	Delež MIZŠ in MDDSZ (v %)	Delež drugih ministrstev (v %)
I. Splošno neformalno IO	70.165665,00	26,46	20	37
II. Izobraževanje za zviševanje ravni izobrazbe odraslih	103.430979,00	39,01	20	0
III. Izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela	48.703890,00	18,38	46	38
IV. Infrastruktura	42.820480,00	16,15	14	25
Skupaj	265.121014,00	100	100	100

Vir: osebne analize.

Ob preučevanju LPIO za leta od 2005 do 2008 (po sprejetju ReNPIO 2004–2010) ugotavljamo, da so bili načrti glede porabe sredstev le delno uresničeni (Tabela 2). Porabljeni

delež sredstev za splošno neformalno IO (prvo prioriteto področje) je bil manjši od načrtovanega in cilji niso bili doseženi (20-odstotna realizacija namesto 27-odstotne). Delež sredstev, porabljenih na drugem prioritetenem področju, je blizu načrtovanemu, delež sredstev, namenjenih tretjemu prioritetenemu področju, pa je bil presežen (namesto 16,1 % je bilo porabljenih 28,7 %) (Beltram, Drofenik in Možina, 2010; Uradni list, 2013). Vse pomembnejša sta torej postajala razvoj ciljev in podpora zaposlovanju in kompetencam na trgu dela, kar se je v naslednjih letih le še stopnjevalo. Slovenija je zelo resno vzela priporočila za razvoj trga delovne sile, zlasti posebno priporočilo, da »mora biti vsebina izobraževanja prilagojena poklicnim in praktičnim zahtevam« (EP, 2008, odstavek 29). Struktura načrtovanega in uresničenega financiranja za ReNPIO 2005–2008 je predstavljena v Tabeli 2.

Tabela 2: Struktura financiranja glede na prioriteta področja v ReNPIO 2004–2010 in sredstva, potrjena v LPIO 2005–2008

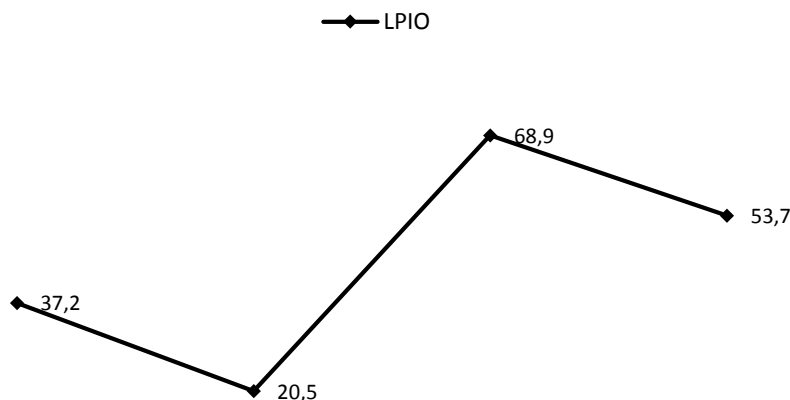
	Načrtovano v ReNPIO 2005–2008		Uresničeno v LPIO 2005–2008	
	(v EUR)	(v %)	(v EUR)	(v %)
I. Splošno neformalno IO	45.066.349	27,9	36.025.326	20,1
II. Izobraževanje za zviševanje ravni izobrazbe odraslih	63.811.968	39,5	69.133.865	38,5
III. Izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela	26.521.449	16,4	51.562.764	28,7
IV. Infrastruktura	25.986.897	16,1	22.916.154	12,8
Skupaj	161.386.663	100	179.638.109	100

Vir: LPIO 2005, 2006, 2007 in 2008 v Beltram idr., 2010.

Ugotavljamo, da je bila realizacija postavljenih ciljev v ReNPIO 2004–2010 močno podprta s sredstvi ESS, ki so pomenila skoraj 50 % vseh sredstev za IO v Sloveniji (Graf 1). To je dajalo državi možnost, da je postopno zmanjševala nacionalna sredstva za IO in njihov delež tudi prilagajala zunanjim ciljem.

Iz grafa je razvidno, da so sredstva MIZŠ manjša od sredstev MDDSZ. Ob tem pa iz podatkov ni jasno, ali so bila sredstva MIZŠ namenjena zlasti za pokrivanje dejavnosti in programov na prvem prioritetenem področju, in sicer predvsem za izobraževanje za socialne in kulturne cilje, udeležbo ranljivih skupin v izobraževanju in družbeno vključenost odraslih. Sredstva MIZŠ naj bi podpirala izobraževanje za javno dobro in tako zagotovila

Graf 1: Letno načrtovanje sredstev za IO (2005–2008), v milijonih EUR



Nacionalna sredstva	ESS	Nacionalna sredstva	ESS
Ministrstvo za izobraževanje 2005–2008		Ministrstvo za delo 2005–2008	

Vir: Beltram idr., 2010, str. 18.

stabilno financiranje s strani države ter preprečila odvisnost od kratkoročnih finančnih shem. Izobraževanje za javno dobro, kjer gre za netržne programe, izvajajo večinoma javne organizacije za IO. A v nasprotju s pričakovanji je bila večina programov za ranljive skupine financirana s sredstvi ESS in ne iz nacionalnih finančnih shem (Pangerc Pahernik, 2009); šlo je večinoma za sredstva, povezana z razvojnimi projekti za izboljševanje dosežkov visokošolskega izobraževanja, pismenosti, usposabljanja izobraževalcev odraslih, kakovosti ter informiranja in svetovanja za odrasle. Splošno IO (skupnostno izobraževanje, izobraževanje v NVO, knjižnicah) je bilo torej marginalizirano (Ivančič, 2011), saj je poraba sredstev ESS zelo zapletena, kar je prispevalo k manjši porabi od predvidenih sredstev.

V ReNPIO 2004–2010 je izrecno zapisano, da morajo izobraževanje zaposlenih financirati delodajalci in da se ne financira iz nacionalnih sredstev, ki so bila prvotno namenjena za financiranje izobraževanja ranljivih skupin in »ogroženih« poklicev. Ker pa je bilo izobraževanje in usposabljanje zaposlenih financirano pretežno s sredstvi ESS, je bil zaradi narave financiranja za to dejavnost porabljen tudi velik del javnega denarja. To kaže, da so bile potrebe delodajalcev financirane iz javnih sredstev, pri čemer gre za privatizacijo politike in začetni poskus zakrivanja meje med javno politiko in zasebnim sektorjem.

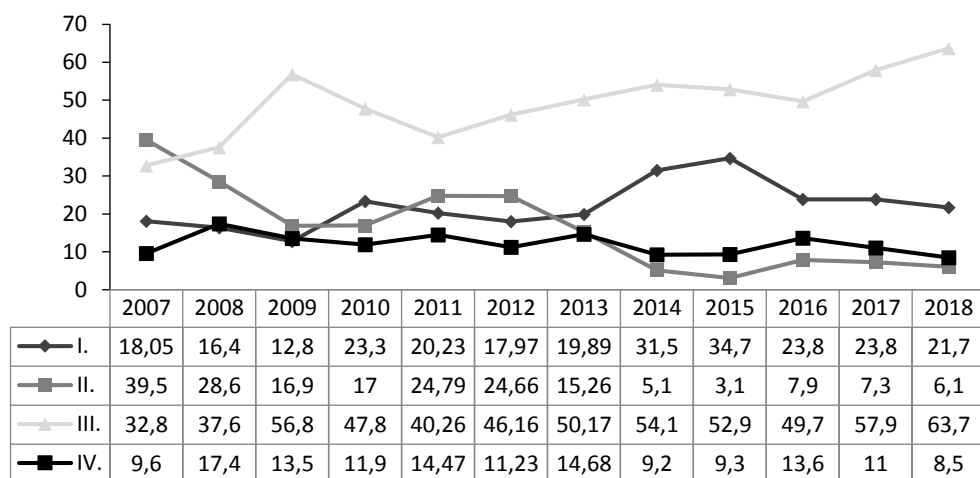
Grafa 2 in 3 prikazujeta, kako se je delež sredstev za IO od leta 2009 do leta 2015 zmanjševal, kasneje pa se je spet povečal in krepko presegel sredstva za IO pred krizo. V

primerjavi z letom 2011 je bilo leta 2012 sredstev za 26 % manj, v letu 2013 za 37 % manj, v letu 2014, ko so se sredstva v primerjavi z letom prej nekoliko povečala, jih je bilo še vedno 15 % manj kot v letu 2011, v letu 2015 pa so se znova zmanjšala. Upad sredstev je bil povezan z globalno finančno krizo, ki je imela močne posledice za slovensko politiko IO od leta 2009 dalje. Kot mnoge druge države je tudi Slovenija sprejela priporočila EU in mednarodnih institucij v zvezi z varčevalnimi ukrepi in zmanjševanjem javnih izdatkov za izobraževanje. To je veljalo tudi za neobvezno IO. V letih 2016 in 2017 so nato sredstva vsako leto rasla, načrt za leto 2018 pa je skoraj 83 milijonov evrov, kar je skoraj 30 milijonov evrov več kot v letu 2010. Kot kažejo nadaljnji podatki, je denarja MIZŠ nekaj več kot v preteklih letih, a ne bistveno, kar dokazuje, da so preostala ministrstva prevzela velik delež dejavnosti in umestila v državni proračun tudi mnoge svoje programe, ki so jih prej izvajala neodvisno od proračuna ReNPIO.

V procesu evropeizacije, ki je potekal v obliki političnih priporočil, kazalnikov in zahtev za primerljivost rezultatov, se je financiranje IO prilagodilo zahtevam nadnacionalnih organizacij, kot sta EU in OECD, ki so natančno definirale varčevalne ukrepe za izobraževanje. V Sloveniji so ti ukrepi dovoljevali privatizacijo, tekmovanje med javnimi in zasebnimi organizacijami in uvajanje »podjetništva kot novega javnega etosa« (Grimaldi, 2013, str. 427). Poleg rezov v nacionalni finančni shemi za IO, ki so trajali do leta 2015, smo bili priča tudi spremembam v distribuciji sredstev med ministrstvi (Graf 3, Tabela 3) in prioritetenimi področji (Graf 2). Med prioritetenimi področji je bilo v ospredju tretje

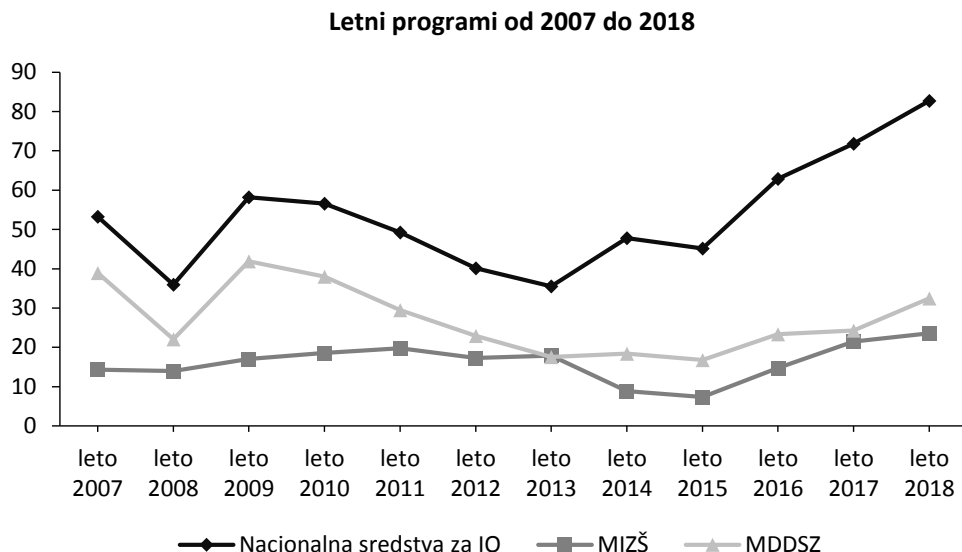
Graf 2: Analiza LPIO od leta 2007 do 2018 – načrtovana sredstva po prioritetenih področjih, v %

Analiza LPIO od 2007 do 2018 – načrtovana sredstva po prioritetenih področjih



Vir: LPIO 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 in 2018.

Graf 3: Nacionalna sredstva MIZŠ in MDDSZ, v milijonih EUR



Vir: LPIO 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 in 2018.

prioritetno področje (izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela), kar se s povečevanjem sredstev v letih 2016, 2017 in 2018 le še stopnjuje. To dokazuje, da so bile zgoraj omenjene spremembe ključne za spreminjanje vsebine in orientacije IO in usposabljanja.

Finančna sredstva za prvo prioritetno področje so variirala od 12,8 do 34,7 %; zaradi manjših sredstev MIZŠ in MDDSZ med letoma 2014 in 2015 (Graf 3) celo večja skupna sredstva niso zagotavljala realizacije zastavljenih ciljev. Ob tem se je delež sredstev za izobraževanje in usposabljanje za trg dela stalno povečeval in bo po napovedih v letu 2018 dosegel 63,7 % vseh sredstev za IO v Sloveniji. V letu 2015 je bilo glede na zastavljene cilje najbolj zapostavljeno drugo prioritetno področje (izobraževanje za izboljšanje izobrazbene ravni odraslih), ki je doseglo najnižjo točko od leta 2007 (3,2 %) in se tudi v nadaljnjih letih ni veliko dvignilo. Ta upad je nastal tudi zaradi prenašanja denarja k tržno usmerjenim dejavnostim, denimo medpodjetniškim izobraževalnim centrom, ki so bili ustanovljeni, da bi spodbujali poklicno usposabljanje in vajeništvo; slednji so dobili večino sredstev, namenjenih programom za brezposelne (tretje prioritetno področje), kar je največ težav povzročilo prav ljudskim univerzam. To je novo znamenje »endogene privatizacije«, ki temelji na komercializaciji javnega izobraževanja ter uvajanju zasebnih trgov in tehnik upravljanja v šole z namenom, da bi ustvarili bolj tržno usmerjen javni sektor (Ball in Youdell, 2008). Kot navajata Ball in Youdell (2008), javno-zasebno partnerstvo ustvarja različne tipe prenosa denarja med zasebnim in javnim sektorjem. Kakorkoli, medpodjetniški izobraževalni centri so sofinancirani z evropskimi sredstvi in so primer, kako EU vpliva na ekonomizacijo IO skozi uporabo finančnih mehanizmov na nacionalni

ravni. Zelo nizko je še vedno tudi prvo prioriteto področje, ki po dvigu v letu 2015 ostaja pri približno 20 % proračuna.

Meja med vlogo in financiranjem zasebnih in javnih organizacij za IO je v Sloveniji zamegljena. V praksi so javne organizacije za IO, na primer centri za izobraževanje odraslih (CIO oziroma ljudske univerze) in šole z enoto za IO, financirane po tretinjskem načelu iz državnega proračuna, od lokalnih skupnosti² in udeležencev IO.³ Vloga javnih organizacij je zagotoviti javni interes na področju IO, toda glede na upad sredstev za splošno IO so te organizacije ogrožene.⁴ Podatki, pridobljeni z analizo ponudnikov in programov IO za leti 2014 in 2015, ki jo je opravil Andragoški center Slovenije (ACS, 2015), kažejo, da so zasebne organizacije najbolj zastopane organizacije za IO v Sloveniji (62 organizacij, ki ponujajo 1508 programov). V primerjavi z njimi je število občinsko financiranih CIO upadlo (z 42 v letu 1999/2000 na 32 v letu 2007/08 in 30 v letu 2014/15; ponujajo pa 1602 programov). Podatki SURS-a (2015) so celo nekoliko slabši, saj kažejo, da je bilo leta 2013 in leta 2014 le 28 CIO v primerjavi s 133 »specializiranimi« (zasebnimi) organizacijami za IO.

V letu 2014 je bilo uvedeno medresorsko sodelovanje med ministrstvi, kar je bilo v skladu z evropskimi priporočili (KES, 2011). Nova ministrstva so prispevala 42,9 % vseh sredstev za IO v Sloveniji, kar je sicer zaželeno, vendar pa analiza programov, ki so jih financirala ta ministrstva – denimo ministrstvo za zdravje, za kmetijstvo, za okolje, za kulturo in javno upravo – kaže, da ni jasno, katera sredstva so bila v resnici namenjena za IO (kot je bilo zapisano v ReNPIO) in katera za dejavnosti, ki so neposredno povezane s temi ministrstvi. Finančna shema je nejasna in sklepamo, da je bilo to merilo uvedeno zato, da bi se zmanjšala sredstva MIZŠ za IO. Kakorkoli, sredstva drugih ministrstev niso namenjena zmanjševanju družbenih neenakosti na področju IO, kar je bil glavni namen financiranja MIZŠ. Kot rezultat so mnoge uspešne dejavnosti s področja IO (nekatero od njih so bile model za razvoj IO drugod po Evropi) z več kot 20-letno tradicijo (na primer program Projektno učenje za mlajše odrasle, Borza znanja, študijski krožki) resno ogrožene. Ti programi so bili pomembni ponudniki neformalnega izobraževanja in priložnostnega učenja za marginalizirane odrasle. Javne institucije dobivajo javna sredstva z zamudo (več kot polletno), hkrati pa je vsakič znova nejasno, ali bodo sredstva sploh dobile. Mnoge javne organizacije, ki imajo veliko število takih projektov, so zaradi tega močno prizadete.

Zdi se, da medresorski pristop ustvarja nejasnosti o dejanskem financiranju razvoja in podpore IO. Ob manjših nacionalnih sredstvih v letu 2015 je bil delež sredstev MIZŠ

2 Lokalne skupnosti zagotavljajo sredstva za investicije, kritje neprogramskih stalnih stroškov in za izvedbo programov, določenih z občinskim letnim programom IO.

3 Od udeležencev IO, ki se v celoti financira z javnimi sredstvi, ni mogoče zahtevati plačila šolnine; to velja za IO, ki je zagotovljeno z zakonom (osnovna šola za odrasle) ali se posebej opredeli z letnim programom (na primer izobraževanje brezposelnih oseb).

4 Analiza upravljanja izobraževanja odraslih v občinah, izvedena leta 2010, je pokazala, da samo 11,5 % občin v celoti izpolnjuje svoje ustanoviteljske obveznosti, da je samo šest (od 87 analiziranih) občin sprejelo svoje letne programe IO ter da je na lokalni ravni uveljavljen socialni model financiranja le za osnovnošolsko IO, druge oblike IO, ki so v pristojnosti občin, pa se praviloma ne izvajajo (Drofenik, 2011).

minimalen. V letu 2017, ko se je stanje po krizi malo umirilo, se je delež sredstev MIZŠ spet povečal, a vnovič po zaslugi tretjega prioritetnega področja, ki se le še krepi. Delež sredstev, ki jih glede na LPIO 2015 in LPIO 2017 dajejo druga ministrstva, je predstavljen v Tabeli 3.

Tabela 3: Sredstva v LPIO 2015 in 2017 po proračunskih uporabnikih

	2015	2015	2017	2017
Proračunski uporabniki	Sredstva (v EUR)	Delež (v %)	Sredstva (v EUR)	Delež (v %)
MIZŠ	7.360.643,28	16,3	21.463.210,56	29,77
MDDSZ	16.783.221,81	37,2	24.298.523,14	33,89
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdove in hrano	8.330.680,00	18,4	10.699.611,00	14,92
Ministrstvo za okolje in prostor	104.708,00	0,2	160.000,00	0,22
Ministrstvo za zdravje	10.532.206,00	23,3	10.428.008,00	14,54
Ministrstvo za kulturo	2.011.640,18	4,5	2.236.988,00	3,15
Ministrstvo za javno upravo	56.756,92	0,1	1.800.000,00	2,51
Ministrstvo za notranje zadeve	/	/	570.000,00	0,79
Ministrstvo za promet	/	/	135.000,00	0,19
Skupaj	45.179.856,19	100,0	71.791.340,70	100,0

Vir: LPIO 2015 in LPIO 2017.

V letu 2015 je največji delež sredstev za IO prispevalo MDDSZ (37,2 %), drugi delež po velikosti ministrstvo za zdravje (23,3 %), tretji ministrstvo za kmetijstvo (18,4%), medtem ko je bilo MIZŠ šele na četrtem mestu po svojem prispevku (16,3 %). V letu 2017 je prvo MDDSZ (33,9 %), drugo MIZŠ (29,8 %) in tretje ministrstvo za kmetijstvo (14,9 %). Od leta 2013 so sredstva MIZŠ upadala (2013: 17,929 milijona, 2014: 8,814 milijona in 2015: 7,360 milijona evrov), v letih 2016, 2017 in 2018 se je trend spremenil, saj so deleži naraščali (2016: 14,715 milijona, 2017: 21,463 milijona in 2018: 23,567 milijona evrov). Naraščanje je najverjetneje posledica zmanjšanja vpliva krize.

Analize kažejo rast sredstev za usposabljanje za trg dela (Graf 2, Tabela 3); poudarjanje fleksibilne subjektivitete za potrebe trga dela (učenje za posodabljanje spretnosti, iskanje zaposlitve, samoaktualizirani posamezniki in podobno), kar je v sozvočju z evropsko politiko IO, je torej postalo prioriteta tudi v Sloveniji.

SKLEP

V prispevku smo analizirali vpliv orodij in konceptov evropske politike IO na slovensko prakso IO in pokazali, kako se ekonomizacija, potrženje, poblagovljenje in komercializacija

izražajo v slovenski politiki in praksi IO, ter dokazovali učinke evropeizacije na sistem IO v Sloveniji. Analiza finančnih shem razkriva, da so od začetka krize v letu 2008 do leta 2016 nacionalna sredstva za IO stalno upadala, kar je posledica varčevalnih ukrepov, ki zadevajo izobraževalni sistem. Ti ukrepi so bili uporabljeni kot opravičilo za uvajanje določenih sprememb v finančnih mehanizmi in postopno privatizacijo sistema IO.

Po letu 2016 so se sredstva postopno spet začela povečevati, a cilji uporabe se niso spremenili, saj je v ospredju ostalo tretje prioriteto področje, kot je zastavljeno v ReNPIO 2013–2020. Ciljna poraba se je pod vplivom evropeizacije postopno spreminjala, in sicer najprej v obliki zmanjševanja sredstev države, nato kot zmanjševanje sredstev MIZŠ, kar je bilo z vidika financiranja javnih programov IO zelo problematično. Ugotovili smo, da so se zmanjševala sredstva za javne programe in ranljive skupine – to področje se je financiralo pretežno s sredstvi ESS in le delno z javnimi sredstvi Slovenije. To je v skladu z upadom števila javnih institucij za IO v Sloveniji, ki morajo z zasebnimi institucijami na trgu tekmovati za to, da lahko opravljajo svoje delo. V zadnjih letih so se sredstva iz javnega proračuna spet povečala, zrasel je tudi delež sredstev MIZŠ, a zlasti na račun tretjega prioriteta področja, ki pridobiva pomen, medtem ko ostala področja stagnirajo. Nadalje, splošno neformalno izobraževanje odraslih v Sloveniji, katerega namen je krepiti družbeno enakopravnost, pravičnost in vključenost ranljivih skupin v izobraževanje, je pri nas drugorazredna dejavnost. Namesto tega se poudarja izobraževanje in usposabljanje za trg dela, ki prejema največ sredstev oziroma se ta v zadnjih letih še povečujejo in bodo v letu 2018 dosegla 63,7 % vseh sredstev za IO. Ti podatki kažejo, da se privatizacija izobraževanja v Sloveniji še ni končala; delodajalci, ki bi morali sami vlagati v izobraževanje svojih delavcev in tako prispevati k usposobljenosti delovne sile, imajo le še nove razloge za veselje.

Čeprav je sistem IO v Sloveniji sorazmerno dobro organiziran, s sprejetim zakonom o IO, resolucijami in letnimi programi IO, se ne zmore upirati pritiskom privatizacije in potrženja IO, ki smo jim bili priče zaradi finančne krize in varčevalnih ukrepov. Država se je izognila svoji odgovornosti in večino manjkajočih sredstev nadomestila z evropskimi sredstvi iz ESS ter tako potihoma pritrdila potrženju IO. Javne organizacije za IO so v takih razmerah prisiljene tekmovati z organizacijami, ki skrbijo za IO s ponudbo izobraževanja za zasebne interese. IO torej postaja še ena tržna niša v Sloveniji.

S tem ko se Slovenija vztrajno podreja evropskim standardom, ki vključujejo zlasti reformo poklicnega izobraževanja, privatizacijo in komercializacijo IO, izgublja svojo izhodiščno vlogo, ki jo je pri razvoju IO imela po osamosvojitvi. Takrat je bila vodilna v pristopih zagotavljanja družbeno pravičnega in vsem dostopnega IO, ki je bilo namenjeno osebnemu in družbenemu razvoju ter opolnomočenju vseh odraslih. Kot ugotavljamo, smo na politični ravni podlegli pritiskom po tržno usmerjenem, privatiziranem in instrumentaliziranem izobraževanju, ki z javnim dobrim nima več veliko skupnega.

LITERATURA

- Alexiadou, N. (2014). Policy learning and Europeanisation in education: The governance of a field and the transfer of knowledge. V A. Nordin in D. Sundberg (ur.), *Transnational Policy Flows in European Education: The Making and Governing of Knowledge in the Education Policy Field* (str. 123–140). Oxford: Symposium Books.
- Andersson, P., Fejes, A. in Sandberg, F. (2013). Introduction: Introducing research on recognition of prior learning. *International Journal of Lifelong Education*, 32(4), 405–411.
- ACS. (2015). *Analiza uresničevanja letnih programov izobraževanja odraslih v obdobju 2011–2013*. Ljubljana: ACS. Pridobljeno s http://arhiv.acs.si/porocila/Analiza_ReNPIO_2011-2013.pdf.
- Ball, S. J. in Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Brussels: Education International.
- Barros, R. (2012). From lifelong education to lifelong learning. Discussion of some effects of today's neoliberal policies. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 119–134.
- Beltram, P., Drofenik, O. in Možina, E. (2010). *Analiza uresničevanja Resolucije o nacionalnem programu izobraževanja odraslih (ReNPIO) 2005–2008*. Pridobljeno s <http://www.dlib.si/?URN=URN:NBN:SI:DOC-ZQETXADV>.
- Dale, R. (2009). Contexts, constraints and resources in the development of European education space and European education policy. V R. Dale in S. Robertson (ur.), *Globalisation and Europeanisation in Education* (str. 23–44). Wallingford: Symposium.
- Deakin Crick, R. in Joldersma, C. W. (2007). Habermas, lifelong learning and citizenships education. *Studies in Philosophy and Education*, 26(2), 77–95.
- Drofenik, O. (2011). Financiranje izobraževanja odraslih. V T. Čelebič idr., *Izobraževanje odraslih v Sloveniji: stanje in izzivi* (str. 80–115). Ljubljana: Pedagoški inštitut.
- Edwards, R. in Nicoll, K. (2004). Mobilizing workplaces: Actors, discipline and governmentality. *Studies in Continuing Education*, 26(2), 159–173.
- Evropski parlament [EP] (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>.
- Fragoso, A. in Guimarães, P. (2010). Is there still a place for social emancipation in public policies? *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 1(1–2), 17–35.
- Fredriksson, U. (2003). Changes of education policies within the European Union in the light of globalisation. *European Educational Research Journal*, 2(4), 522–546.
- Gravani, M. N. in Zarifis, G. K. (2014). Introduction. V G. K. Zarifis in M. N. Gravani (ur.), *Challenging the 'European area of lifelong learning'. A critical response* (str. 1–16). Dordrecht: Springer.
- Grimaldi, E. (2013). Old and new markets in education: Austerity, standards and ICT as pushes towards privatisation(s) in Italy. *European Educational Research Journal*, 12(4), 425–446.
- Holford, J. in Milana, M. (2014). Introduction. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult education policy and the European Union. Theoretical and methodological perspectives* (str. 1–13). Rotterdam: Sense Publishers.
- Ivančič, A. (2011). Dostopnost izobraževanja odraslih v Sloveniji: stanje in izzivi. V T. Čelebič idr. (ur.), *Izobraževanje odraslih v Sloveniji: stanje in izzivi* (str. 123–149). Ljubljana: Pedagoški Inštitut.
- Klatt, M. (2014). Understanding the European Union and its political power. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult education policy and the European Union. Theoretical and methodological perspectives* (str. 53–72). Rotterdam: Sense Publishers.

- Komisija Evropskih skupnosti [KES] (2006). *Izobraževanje odraslih: Za učenje ni nikoli prepozno*. Pridobljeno s http://www2.cmepius.si/files/cmepius/userfiles/grundtvig/gradivo/Sporocilo_EK_Za_učenje_ni_nikoli_prepozno.pdf.
- Komisija Evropskih skupnosti [KES] (2007). *Akcijski načrt za izobraževanje odraslih: Za učenje je vedno pravi čas*. Pridobljeno s <http://www2.cmepius.si/files/cmepius/userfiles/grundtvig/gradivo/Akcijski%20nacrt%20za%20učenje%20je%20vedno%20pravi%20cas.pdf>.
- Krek, J. in Metljak, M. (2011). *Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju*. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Kump, S. (2017). Uvodnik: konec varčevanja? Javno financiranje izobraževanja odraslih. *Andragoška spoznanja*, 23(1), 1–6.
- Lawn, M. in Grek, S. (2012). *Europeanizing education. Governing a new policy space*. United Kingdom: Symposium Books Ltd.
- LPIO (2007). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2007*. Ljubljana: MŠŠ. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/letni_program_izob_odrasli_29_6_07.pdf.
- LPIO (2008). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2008*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO_2008.pdf.
- LPIO (2009). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2009*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/letni_program_izob_odrasli_2009.pdf.
- LPIO (2010). *Program izobraževanja odraslih v RS za leto 2010*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO_2010.pdf.
- LPIO (2011). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2011*. Ljubljana: MŠŠ. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/LPIO_2011.pdf.
- LPIO (2012). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2012*. Ljubljana: MIZKŠ. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/Programi/Program_odrasli_2012_4_7_12.pdf.
- LPIO (2013). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2013*. Ljubljana: MIZKŠ. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/odrasli/Letni_program_izobrazevanja/LPIO13_sprejet.pdf.
- LPIO (2014). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2014*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/.
- LPIO (2015). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2015*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/.
- LPIO (2016). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2016*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/.
- LPIO (2017). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2017*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/.
- LPIO (2018). *Letni program izobraževanja odraslih RS za leto 2018*. Ljubljana: Vlada RS. Pridobljeno s http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/direktorat_za_srednje_in_visje_solstvo_ter_izobrazevanje_odraslih/izobrazevanje_odraslih/.
- Milana, M. (2012). Political globalization and the shift from adult education to lifelong learning. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 103–117.

- Milana, M. (2017). *Global Networks, Local Actions. Rethinking adult ducation policy in the 21st century*. London, New York: Routledge.
- Mikulec, B. in Ermenc, K. S. (2017). Slovensko ogrodje kvalifikacij: od globalnih trendov in evropskih priporočil do Zakona o slovenskem ogrođu kvalifikacij. *Sodobna pedagogika*, 68(1), 68–83.
- Nicoll, K. in Olesen, H. S. (2013). Editorial: What's new in a new competence regime? *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 4(2), 103–109.
- Nilsson, S. in Nyström, S. (2013). Adult learning, education, and the labour market in the employability regime. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 4(2), 171–187.
- Nóvoa, A. (2010). Governing without governing. The formation of a European educational space. V M. W. Apple, S. J. Ball in L. A. Gandin (ur.), *The Routledge international handbook of the sociology of education* (str. 264–273). Abingdon, New York: Routledge.
- Nóvoa, A. in Dejong-Lambert, W. (2003). Educating Europe: An analysis of EU educational policies. V D. Phillips in H. Ertl (ur.), *Implementing European Union education and training policy. A comparative study of issues in four member states* (str. 41–72). Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Pangerc Pahernik, Z. (2009). *Incentives and obstacles to financing youth and adult education: The case of Slovenia*. Pridobljeno s <http://www.dvv-international.de/en/adult-education-and-development/editions/aed-732009/>.
- Phare ex-post evaluation: Slovenia (2003). MOCCA, Project no. SL 9706. Final Monograph.
- Rasmussen, P. (2014). Adult learning policy in the European commission. V M. Milana in J. Holford (ur.), *Adult education policy and the European Union. Theoretical and methodological perspectives* (str. 17–34). Rotterdam: Sense Publishers.
- Rizvi, F. in Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. Abingdon, New York: Routledge.
- Simons, M., Lundahl, L. in Serpieri, R. (2013). The governing of education in Europe: Commercial actors, partnerships and strategies. *European Educational Research Journal*, 12(4), 416–424.
- Statistični urad Republike Slovenije [SURS] (2015). *Continuing education, Slovenia, school year 2013/14*. Pridobljeno s <http://www.stat.si/StatWeb/en/show-news?id=5297&idp=9&headerbar=5>.
- Svet Evropske unije [SEU] (2011). *Resolucija Sveta o prenovljenem evropskem programu za izobraževanje odraslih*. Pridobljeno s <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:372:0001:0006:SL:PDF>.
- Uradni list (2004). *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010 (ReNPiO)*. Pridobljeno s <http://www.uradni-list.si/1/content?id=49969#!Resolucija-o-nacionalnem-programu-izobrazevanja-odraslih-v-Republiki-Sloveniji-do-leta-2010-%28ReNPiO%29>.
- Uradni list (2013). *Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020 (ReNPiO)*. Pridobljeno s http://www.uradni-list.si/files/RS_-2013-090-03262-OB~P001-0000.PDF#!pdf.
- Wildemeersch, D. in Olesen, H. S. (2012). Editorial: The effects of policies for the education and learning of adults: From 'adult education' to 'lifelong learning', from 'emancipation' to 'empowerment'. *European Journal for Research on the Education and Learning of Adults*, 3(2), 97–101.