

Tematske delovne skupine za izobraževanje odraslih pri Evropski komisiji

Tokrat predstavljam podrobnejši opis Tematske delovne skupine za financiranje izobraževanja odraslih (TWG FAL), predstavitev zaključkov poročila z naslovom [Thematic Working Group on Financing Adult Learning: Final Report](#) in priporočila oblikovalcem politike na področju oblikovanja ustreznih mehanizmov, ukrepov in inštrumentov financiranja izobraževanja odraslih na evropski in nacionalnih ravneh, ki so povezana z izsledki študije z naslovom [Developing the Adult Learning Sector: Financing the Adult Learning Sector](#).

Delovna skupina TWG FAL je delovala na dveh področjih: usmerjala je politiko izobraževanja odraslih v državah članicah in razvijala orodja (osnutki instrumentov) v podporo finančnim mehanizmom in ukrepom za izobraževanje odraslih v državah članicah. V poročilu o delu je opredelila dvanajst ključnih sporočil, katerih povzetek predstavljam v nadaljevanju. Poleg teh je oblikovala predloge dejavnosti, ki so potrebni na nacionalni in evropski ravni.

Študija podpira strategijo *Izobraževanje in usposabljanje 2020* ([Education and Training 2020 – ET 2020](#)), saj opredeljuje nujna vlaganja v izobraževanje odraslih in s tem zagotavlja uspeh EU v prihodnje. Napovedi kažejo, da bo leta 2020 več kot tretjina vseh delovnih mest v EU zahtevala kvalifikacije na terciarni ravni. Pričakovati je, da bo potrebnih le 15 % nizko kvalificirane delovne sile. Trenutno je v EU 25 % odraslih z nizko ravniyo kvalifikacij. K uresničevanju glavnega cilja, reševanja 20 milijonov ljudi iz revščine in socialne izključenosti, ki je povezana z nizko ravniyo kvalificiranosti, lahko prispeva prav izobraževanje odraslih. K izboljšanju ravni znanja in spretnosti odraslih prispeva njihov dostop do zaposlitve, posledično to pomeni tudi reševanje socialne prikrajšanosti in izhod gospodarske krize.

Nekaj zanimivosti iz študije – obstoječa praksa v državah članicah

Podatki o financiranju izobraževanja odraslih v Evropi in drugod kažejo, da študija zagotavlja podrobno kvantitativno in kvalitativno preglednost, saj upošteva financiranje izobraževanja odraslih, vključno z uporabo in vplivi različnih mehanizmov – tako v Evropi (17 – vključena je tudi Slovenija) kot v primerjavi z drugimi mednarodnimi podatki (Avstralija, Kanada, Koreja in Združene države Amerike). Z raziskavo je tako zajetih več kot 300 različnih instrumentov financiranja osrednjih evropskih držav v celoti, med njimi je približno polovica takih, ki jih je mogoče opredeliti kot *inštrumente deljenih stroškov* (*cost-sharing instruments*). Veliko držav se poslužuje načinov delitve stroškov bodisi nacionalnega javnega denarja z delodajalci in posamezniki (v različnih odstotkih in opredelitvah vlaganj) bodisi, da gre za vložke lokalnih skupnosti, delodajalcev in/ali posameznikom (v procentualno različnimi prispevki in z različnimi nameni). Večina inštrumentov deljenih stroškov je namenjena posebnim ciljnim skupinam odraslih oziroma prednosim. Vlaganja v izobraževanje odraslih v zajetih državah kažejo, da se BDP giblje od 0,4 do 1,2 % po posameznih državah. Slovenija je po obstoječih primerljivih podatkih umeščena med države spodnjih vrednosti.

Ključno vprašanje – *Zakaj vlagati v izobraževanje odraslih?* –, na katerega je želela odgovoriti tudi delovna skupina, je dobilo svoj odgovor. Povzeto je v enem od ključnih sporočil pod zaporedno številko 1 (v nadaljevanju). Ugotovitve iz študije kažejo, da je tesnejša povezanost med izobraževanjem odraslih in inovacijami na vseh ravneh kot med visokošolskim izobraževanjem in inovacijami. Ena od razlag pravi, da prenos inovacij na delovnem mestu zahteva znanje vmesnih ravni in sposobnost prilagajanja delovnemu okolju, ki pa je povezano z vključenostjo odraslih/zaposlenih v izobraževanje, medtem ko ustvarjanje inovacij zahteva višje ravni znanja. Pomemben podatek za vse usmerjevalce politike trga dela in izobraževanja je, da poklicno usposabljanje, ki je povezano z delom, izboljšuje produktivnost in raven plač,

kar posledično zvišuje davčne prihodke. Posamezniki z višjo ravniyo znanja in spretnosti tako podpirajo prožnost trga dela. Aktivne politike zaposlovanja, ki vključujejo ustrezne oblike usposabljanj brezposelnih, pa zagotavljajo ponovni vnos v zaposlovanje ter 'proizvajajo' prihranke za socialne transfere, izboljšujejo osebne prihodke in povečujejo možnosti zaposlitev.

V nekaterih državah imajo naložbe v izobraževanje odraslih prednost pred naložbami v javni red. Čeprav razmere nihajo med državami EU, okoli dve tretjini evropskih podjetij usposablja svoje zaposlene, vendar bolj pogosto večja podjetja kot mala in srednje velika. Prav tako imajo večja podjetja notranje sisteme za prepoznavanje in izpolnjevanje potreb po usposabljanju, pri čemer pa se veliko malih in srednjih podjetij spopada s težavami, kako nadomestiti osebje, ki je vključeno v izobraževanje ali usposabljanje med delovnim časom. Kljub temu pa še vedno velik del podjetij izobraževanje odraslih financira zaradi zakonskih zahtev (zakonodaja o zdravju in varnosti ali skladnosti z zakonskimi standardi, na primer, v gradbenem sektorju ipd.). Prav tako je značilno, da višja, kot je stopnja izobraževanja, in več, kot je visoko usposobljenega osebja, bolj verjetno je, da se to usposablja v podjetjih oziroma na račun podjetja. Ali drugače: bolje usposobljeni so bolj pogosto deležni usposabljanja znotraj podjetij oziroma na račun podjetij.

Podatki iz študije ponovno potrjujejo, da se tisti, ki dosegajo višje kvalifikacijske ravni in imajo več izobraževalnih izkušenj, bolj verjetno stalno vključujejo v izobraževanje odraslih. Ta oblika 'zaveze' izobraževanju pri odraslih ostaja tudi v obdobju po upokojitvi. V večini držav je izobraževanje odraslih še vedno domena pozitivne izbire za preživljanje prostega časa. Iz podatkov študije je mogoče ugotoviti, da so v nekaterih državah odrasli priseljenci bolj verjetno vključeni v izobraževanje odraslih kot domače prebivalstvo. V teh primerih gre verjetno za usmerjenost k učnim aktivnostim, kot so jezikovni tečaji in povečanje možnosti aktivne udeležbe na trgu dela.

Ponudba in povpraševanje po različnih spretnostih in kvalifikacijah sta v državah članicah različni. Kot kažejo podatki, so v odvisnosti od vpliva demografskih sprememb in migracij. Analize primerjav ponovno kažejo, da ima vključenost v proces izobraževanja širše pozitivne družbene vplive, kot so: zdravo življenje, zmanjšanje napetosti v različnih življenjskih skupnostih, izboljšanje splošnega počutja in družbene blaginje. Naložbe v infrastrukturo izobraževanja odraslih prav tako vplivajo na spodbujanje trajnostne rasti, pri čemer je pri tem v prvi vrsti najpomembnejše dobro informiranje o stopnjah donosnosti tovrstnih naložb in njihovih socialnih učinkih ter koristih.

Iz študije, ki jo je naročila EK v obdobju dela delovne skupine TWG FAL, in iz zbranih dejstev ter praks v državah članicah, je delovna skupine poenotila **Ključna sporočila** v končnem poročilu skupine, ki jih povzemam:

1. **Naložbe v izobraževanje odraslih** podpirajo ustvarjanje bolj pravične, povezane, trajnostno naravnane in konkurenčne Evrope, ki razvija boljše spretnosti in kompetence (*better skills and competences*).
2. **Stopnje donosa** za pametno in učinkovito organizirano izobraževanje odraslih je lahko enako visoka kot naložba v osnovno izobraževanje, kar pomeni, da **izobraževanje odraslih enakovredno prispeva k dobro uravnoreženi skupni naložbi v vseživljenjsko učenje**.
3. **Načrtovanje financiranja izobraževanja odraslih** bo v prihodnje temeljilo na **predpostavkah demografskih sprememb in migracij** na nacionalni in evropski ravni.
4. Pametne naložbe v izobraževanje odraslih prispevajo k doseganju nacionalnih in evropskih kazalnikov, te pa so učinkovite, če so vključene v uresničevanju prednostnih nalog politike.
5. **Evropska sredstva** (zlasti ESS in *Erasmus+*) morajo biti neposredno povezana z **usmeritvami financiranja izobraževanja odraslih na nacionalni ravni**, saj lahko le tako zagotovimo **ustrezno stopnjo vzdržnosti**.

6. Z ustrezno **uporabo novih metod izobraževanja odraslih** je potrebno izboljšati **učinkovitost, uspešnost in dostopnost za izobraževanje odraslih** v državah članicah – v skladu z ekonomijo obsega in povečanja donosnih naložb.
7. **Socialno partnerstvo** v državah članicah na ravni spodbujanja uporabe mehanizmov **za delitev stroškov** (*cost-sharing instruments*) med delodajalci in posamezniki, kjer se upošteva pravično delitev denarnih in nedenarnih stroškov ter koristi za obe strani.
8. Vlade naj zagotavljajo tako **politično okolje, pravne okvire, ustrezne podbude ter ukrepe za delodajalce, posameznike in organizacije civilne družbe**, da prispevajo k skupnemu financiranju izobraževanja odraslih.
9. **V sredstva za izobraževanje odraslih je v državah članicah nujno vključevati vlaganja v spremljevalne ukrepe**, saj ti zahtevajo premagovanje ovir za vključevanje prikrajšanih odraslih in podporo za mala in srednja podjetja, ki nimajo lastnih notranjih zmogljivosti za prepoznavanje in odzivanje na potrebe po izobraževanju.
10. **Skupna uporaba infrastrukture v javnem začetnem izobraževanju ter poklicnem izobraževanju in usposabljanju za izobraževanje odraslih** lahko zagotovi zmanjšanje stroškov izobraževanja odraslih. Medsektorske sinergije lahko prispevajo k prihrankom na področju izobraževanja in usposabljanja.
11. **Selektivna in ciljno usmerjena uporaba različnih instrumentov in ukrepov financiranja** omogoča boljšo usmerjenost sredstev za posebne skupine odraslih, hkrati pa opredeljuje ustrezno vrednost izobraževanja.
12. **Ustrezna in stalna evalvacija ukrepov izobraževanja odraslih** zagotavlja spremljanje učinkov za dodano vrednost in uravnavanje učinkovitosti vlaganj. To je še posebej pomembno pri inštrumentih financiranja, ki jih načrtujemo in opredeljujemo za posebne okoliščine (ciljne skupine).

K tem zaključkom so dodani tudi **predlogi za ukrepe**:

- **Več vlaganj v interdisciplinarno raziskovanje** – spremljanje in ocenjevanje vpliva naložb v izobraževanje odraslih kot podlage za določanje politike financiranja in prednostnih področij v izobraževanju odraslih na nacionalni in evropski ravni.
- **Spodbujanje ozaveščenosti o ekonomskih in socialnih učinkih izobraževanja odraslih** – uporaba rezultatov nacionalnih in evropskih študij pri odločanju o financiranju izobraževanja odraslih.
- **Pregled naložb in učnih kazalnikov na nacionalnih ravneh**, potrebnih za dosego ciljev ET 2020.
- **Prilagajanje politike financiranja**, s katero se zagotavlja ustrezno raven podpore izobraževanju odraslih s prednostno obravnavo nekaterih ciljnih skupin. Zagotavljanje tiste vrste vlaganj, ki so usmerjena v doseganje prednostnih nalog gospodarskih in socialnih politik, kot so reševanje razlik med spoloma, podpora nižje kvalificirani delovni sili in ponovnemu vključevanju v izobraževanje in procese učenja odraslih.
- **Vlaganje v razvoj osebja in infrastrukture v izobraževanju odraslih**, zlasti za večjo uporabo odprtih izobraževalnih virov in drugih novih metod učenja.
- **Zagotavljanje ustreznega političnega okolja, pravnih okvirov in spodbud** za delodajalce, posameznike in organizacije civilne družbe k sofinanciranju izobraževanja odraslih.
- **Določitev smernic za ključne deležnike in njihove vloge** pri podpori učinkovitih naložb v izobraževanje odraslih – vključuje tako posameznike, socialne partnerje in organizacije civilne družbe.
- **Zagotavljanje ustreznega okvira kakovosti v izobraževanju odraslih** na nacionalni in evropski ravni, ki vključuje mehanizme za ugotavljanje razmerij vlaganj in učinkov za različne interesne skupine.

- **Razvoj pristopa za zagotavljanje spremljevalnih ukrepov**, s katerimi bi odrasle pritegnili v tiste oblike izobraževanja, ki ustrezajo učinkoviti rabi vlaganj in učinkov.
- **Razvoj takih oblik izobraževanja odraslih**, ki **uporabljajo obstoječo infrastrukturo začetnega izobraževanja** v kontekstu dejavnosti vseživljenjskega učenja.
- **Razvoj transnacionalne dejavnosti na evropski ravni pri urejanju politik financiranja izobraževanja odraslih** za raven vzajemnega učenja uradnikov iz pristojnih ministrstev.
- **Vzpostavitev ključnih kazalnikov uspešnosti na evropski ravni** za primerljivost učinkovitosti finančnih instrumentov v državah članicah.
- **Pregled zmogljivost obstoječih finančnih instrumentov** za izpolnjevanje zahtev na področju izobraževanja odraslih, ki jih podpirajo nacionalne gospodarske in socialne politike, ki jih opravijo pristojni nacionalni organi.

Skupina in tudi raziskovalci študije so se pri pregledu inštrumentov financiranja izobraževanja odraslih nujno ukvarjali tudi z vrstami *stroškov izobraževanja (costs for education)*. Pri tem se tradicionalna raba *stroška* v ekonomskem jeziku, glede na vse rezultate in kazalnike, ki jih potrjujejo študije, vse pogosteje zamenjuje z *vlaganjem za izobraževanje (investment in education)*. Ob stroških/vlaganjih pa se kažejo različni načini urejanja in razporejanja sredstev. Prav iz teh razlogov je na ravni urejanja politike financiranja izobraževanja odraslih potrebno upoštevati stroške oziroma vlaganj na treh ravneh:

- *stroški/vlaganja v infrastrukturo za izobraževanje odraslih na ravni sistema* (investicijski stroški za izobraževanje odraslih, tehnična infrastruktura za razvoj novih pedagoških pristopov, ki temeljijo na novi tehnologiji, ureditve za zagotavljanje kakovosti, mehanizmi za prepoznavanje in odzivanje na potrebe trga dela in zagotavljanje informacij, svetovanja in karierne orientacije itd.);
- *stroški za ponudnike izobraževanja* (denarni tok za upravljanje različnih tokov dohodka, načrtovanje in razvoj učnih gradiv, kjer sodelujejo delodajalci, pri posaemznikih gre tu lahko za dostavo posebnih programov za izobraževanje odraslih, porabjen čas pedagoškega osebja, podpora učečim, potni stroški in dnevnice osebja ipd.);
- *celotni stroški za odrasle udeležence in organizacije, ki sodelujejo v procesu izobraževanja odraslih*, ki vključujejo provizije za ponudnike, vrednost porabljenega časa za učenje, študijske materiale, stroške transporta, otroškega varstva in drug stroški, ki so nastali zaradi tega, ker je bil odrasli v ključen v izobraževanje).

Čeprav je v nekaterih primerih na videz precej enostavno izračunati stroške in učinke izobraževanja odraslih, pa na področjih javne politike obstajajo številne okoliščine, v katerih so stroški in učinki manj vidni in jih je težko ovrednotiti v denarju. Na tej ravni izsledki raziskav kažejo, da je izboljšanje ravni znanja in spretnosti povezano z večjo produktivnostjo, ki pa jo je mogoče izmeriti v denarju. Pri čemer je druge vplive in učinke, na primer izboljšave zdravja ali socialno kohezijo, težje izmeriti.

Moj namen je bil spodbuditi k branju poročila in študije. O posameznih inštrumentih financiranja in njihovih značilnostih bom v prihodnje še pisala, saj zahtevajo posebno obravnavo. Študija je s primerjanjem držav, nacionalnih sistemov in inštrumentov pokazala, da so ti zelo različni, njihova različnost pa je odvisna od nacionalnih usmeritev politike, kulture oziroma tradicije izobraževanja odraslih.

Marca začena z delom nova skupina pri EK, ki je imenovana za novo obdobje dveh let (2014–2015). O njenem delu bom v prihodnje sproti poročala.

Ema Perme (ema.perme@gov.si), MIZŠ, Urad za razvoj izobraževanja