



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Vseživljenjsko učenje v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih



2022

CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Vseživljenjsko učenje v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih

Številka: 320-3/2021/30

Ljubljana, 28. novembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali so bili **Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport** (v nadaljevanju: MIZŠ), **Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v nadaljevanju: MDDSZ), **Andragoški center Republike Slovenije** (v nadaljevanju: ACS), **Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje** (v nadaljevanju: CPI) in **Zavod Republike Slovenije za šolstvo** (v nadaljevanju: ZRSS) učinkoviti pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 8. 2021.

Računsko sodišče je izreklo mnenje, da so bili MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSS v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkoviti** pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih.

Hitre tehnološke spremembe, demografski izzivi, spremenljive gospodarske razmere in ambiciozni ekonomski cilji, usmerjeni v izboljšanje konkurenčnosti na globalnih trgih in vzpostavitev inovacijske družbe znanja, ustvarjajo v zadnjih desetletjih v državah Evropske unije vedno večje potrebe po novih znanjih in spretnostih za življenje in delo. Leta 2017 je bilo v Strategiji razvoja Slovenije 2030 učenje za in skozi življenje zaradi svojega vpliva na individualno in družbeno blaginjo izpostavljeno kot osrednja strateškoroazvojnna usmeritev za uresničevanje vseh razvojnih ciljev Strategije razvoja Slovenije 2030 in s tem tudi Agende za trajnostni razvoj do leta 2030.

Demografske projekcije Eurostata, ki so bile objavljene leta 2015, so pokazale, da bo v Republiki Sloveniji proces staranja prebivalstva intenzivnejši kot v drugih državah Evropske unije. Zato bi morala Republika Slovenija izobraževanju in učenju odraslih nameniti še toliko večjo pozornost. Izrazita potreba po izobraževanju in učenju odraslih je bila zaznana tudi z raziskavo z naslovom Program za mednarodno ocenjevanje kompetenc odraslih, cikel 2016 (PIAAC 2016), ki je pokazala, da ima v Republiki Sloveniji tretjina oseb med 16. in 65. letom starosti (približno 400.000 odraslih) tako nizko raven besedilnih in matematičnih spretnosti, da jih to ovira pri delu in vključevanju v družbo. Polovica teh oseb bo morala biti na trgu dela še vsaj 10 let, preostalih 140.000 oseb pa vsaj še 20 let. Pokazala je tudi, da je v Republiki Sloveniji 40 % oziroma skoraj 500.000 odraslih v aktivni dobi v starosti od 16 do 65 let z zelo šibkimi spretnostmi reševanja problemov v tehnološko bogatih okoljih. Med temi je več kot 70 % starejših od 45 let z nižjimi stopnjami izobrazbe. Ob tem se je izkazalo, da imajo zaposleni v Republiki Sloveniji slabše in manj vzpodbudne okoliščine za ohranjanje in razvoj spretnosti, kot je značilno za večino evropskih držav. Slabo stanje na področju spretnosti odraslih v času hitrih tehnoloških sprememb so pokazali tudi podatki, pridobljeni v Anketah o delovni sili, Anketi o izobraževanju odraslih in Diagnostičnem poročilu za pripravo načrta spretnosti.

Vseživljenjsko učenje je v Republiki Sloveniji v pravnih podlagah opredeljeno vsaj že od leta 2007 v Strategiji vseživljenjskosti učenja v Sloveniji kot dejavnost in proces, ki zajema vse oblike učenja: formalno, neformalno ter aformalno/naključno ali priložnostno učenje. Poteka v različnih učnih okoliščinah, od rojstva prek zgodnjega otroštva in odraslosti do konca življenja, s ciljem, da se izboljšajo posameznikovo znanje in spretnosti, pa tudi osebnostne lastnosti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta izzive na področju spretnosti odraslih najbolj neposredno naslavljali Strategija vseživljenjskega učenja in Strategija dolgožive družbe, poleg njiju pa tudi Strategija pametne specializacije S4, nacionalni programi izobraževanja odraslih, Zakon o izobraževanju odraslih, Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja in drugi dokumenti.

Strategija vseživljenjskosti učenja v Sloveniji predvideva vseživljenjsko učenje kot osrednji način za prilagoditev Republike Slovenije na razvojne in demografske izzive prihodnosti. V povezavi s Strategijo dolgožive družbe in konceptom aktivnega staranja je načelo vseživljenjskosti učenja tudi temeljna družbenorazvojna strategija. MIZŠ operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja v Sloveniji ni sprejelo. Na ta način pri načrtovanju uresničevanja koncepta vseživljenjskega učenja ni bila dosežena sistemskost, komplementarnost, vsebinska konkretizacija in zagotovitev sredstev. S sprejetjem prvega zakona, ki je urejal izobraževanje odraslih (ZIO), se je v Republiki Sloveniji sicer začelo sistemsko urejati področje izobraževanja odraslih, ki pa je le del vseživljenjskega učenja. Javni interes v izobraževanju odraslih se v skladu z veljavnim Zakonom o izobraževanju odraslih določi z nacionalnim programom izobraževanja odraslih (NPIO), v katerem se opredelijo tudi programi in dejavnosti ministrstev, ki se izvajajo kot javna služba. Velika pomanjkljivost je, da sta v javno službo vključena le program osnovne šole za odrasle in dejavnost svetovanja v izobraževanju odraslih. Izvajanje NPIO se določi z letnimi programi izobraževanja odraslih (LPIO). Edina proračunska sredstva za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja so bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, zagotovljena v okviru Resolucije o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020 (ReNPIO13-20). Ključna pomanjkljivost ReNPIO13-20 je bilo nesorazmerno obravnavanje različnih področij vseživljenjskega učenja z izrazitim poudarkom na usposabljanju za potrebe dela, kar je predstavljalo tudi odklon od ciljev ReNPIO13-20, v okviru katerih bi se moralo zagotavljati uravnoteženo izobraževanje odraslih za razvoj socialnega, kulturnega in človeškega kapitala. Odločitev MIZŠ in MDDSZ, da se izvajanje aktivnosti na podlagi ReNPIO13-20 financira pretežno iz evropskih sredstev, ni zagotovila stalnosti in gotovosti pri izvajanju programov in aktivnosti. V ReNPIO13-20 ni bilo oblikovanih kazalnikov za merjenje učinkov programov in aktivnosti in je bila izrazito pomanjkljiva v delu, ki se nanaša na starostno skupino 65 let in več. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ACS v sodelovanju z MIZŠ pripravil le 1 poročilo o uresničevanju ReNPIO13-20, in sicer za leta 2014, 2015 in 2016. Poročanje o uresničevanju LPIO je bilo metodološko nedorečeno in med leti neprimerljivo. Tudi o številnih aktivnostih, ki so se izvajale kot odziv na rezultate raziskave PIAAC 2016, MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ niso poročali na način, da bi bilo mogoče ugotoviti neposredne učinke teh aktivnosti na stanje.

Strategija dolgožive družbe je bila oblikovana na konceptu aktivnega staranja in vseživljenjskega učenja, vendar tudi za njeno uresničevanje ni bil sprejet izvedbeni načrt. MDDSZ je sicer pripravilo Predlog Akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe do leta 2023, ki pa je imel več pomanjkljivosti, predvsem pa ni bil zasnovan kot celostni pristop za razvoj posameznika in je bil nesorazmerno v prid ukrepom v zvezi z zaposlovanjem.

Računsko sodišče je zahtevalo **predložitev odzivnega poročila**, v katerem mora MIZŠ izkazati izvedbo popravljalnih ukrepov za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, ki se nanašajo na pričetek načrtovanja in izvajanja aktivnosti za pripravo metodologije za spremljanje uresničevanja LPIO in novega NPIO ter izvedbo aktivnosti za dolgoročno ureditev pridobivanja in zbiranja potrebnih statističnih podatkov na ravni države, ki bodo omogočali poročanje o uresničevanju LPIO in novega NPIO. Računsko sodišče je MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ podalo tudi **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	8
1.1 Predstavitev področja revizije	8
1.1.1 Opredelitev vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji	11
1.1.2 Razvoj koncepta vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji	15
1.1.3 Temeljni pojmi	25
1.2 Revizijski pristop in sodila	26
1.3 Omejitev obsega revizije	28
2. Predstavitev revidirancev	29
2.1 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	29
2.2 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	30
2.3 Andragoški center Republike Slovenije	31
2.4 Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje	32
2.5 Zavod Republike Slovenije za šolstvo	34
3. Vseživljenjskost učenja	35
3.1 Vseživljenjsko učenje kot koncept	35
3.1.1 Obstoje in jasnost opredelitve	35
3.1.2 Celovitost in doslednost obravnave vseživljenjskega učenja	38
3.1.3 Način uresničevanja koncepta vseživljenjskega učenja	41
3.2 Uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja	50
3.2.1 Izvajanje aktivnosti za uveljavitev vseživljenjskega učenja	50
3.2.2 Raziskava PIAAC 2016 in načelo vseživljenjskosti učenja	61
3.2.3 Stanje - statistični podatki v letu 2021	65
3.3 Vseživljenjsko učenje in dolgoživa družba	75
3.3.1 Vseživljenjsko učenje in koncept aktivnega staranja	77
3.3.2 Vseživljenjsko učenje in digitalna družba	81
4. Mnenje	88
5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	91
6. Priporočila	93

1. Uvod

Revidirali smo učinkovitost poslovanja Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Andragoškega centra Republike Slovenije, Centra Republike Slovenije za poklicno izobraževanje in Zavoda Republike Slovenije za šolstvo pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 8. 2021.

Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 26. 1. 2021.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije podamo opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ v delu, ki se nanaša na izvajanje aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predstavitev področja revizije

Predmet revizije je vseživljenjsko učenje v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih.

V reviziji smo želeli ugotoviti, na kakšne načine je Republika Slovenija pristopila k naslavljanju tveganj, ki jih za hitro starajočo družbo v časih hitrega tehnološkega napredka predstavljajo odrasli s temeljnimi spretnostmi na najnižjih ravneh. Pri tem smo ugotavljali, ali in kako so MIZŠ⁵, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ vsak v okviru svojih pristojnosti načrtovali potrebne aktivnosti, kako so jih izvajali in kako učinkoviti so bili pri doseganju zastavljenih ciljev v zvezi z zagotavljanjem možnosti za opolnomočenje posameznikov za aktivno življenje.

Kot način prilagajanja starajočih se družb na procese družbeno-tehnološkega razvoja se je v strokovnih krogih uveljavilo spoznanje, da je nujno, da ljudje čim dlje ohranijo svoje pridobljene sposobnosti in zmožnosti ter jih, kolikor je to mogoče, dodatno razvijajo in posodablajo. Zato je za družbo zelo pomembno, da uspe ohranjati spretnosti in sposobnosti ljudi, ki so zaključili svoje

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-3/2021/3 z dne 26. 1. 2021.

⁵ V obdobju, na katero se nanaša revizija, in dokumentih iz tega obdobja je bilo do 4. 2. 2012 pristojno za predmet revizije Ministrstvo za šolstvo in šport (v nadaljevanju: MŠŠ). Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) se je MŠŠ preimenovalo v Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport. Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 21/13) se je ponovno preoblikovalo, in sicer v Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. V reviziji za vsa poimenovanja uporabljamo enotno okrajšavo MIZŠ.

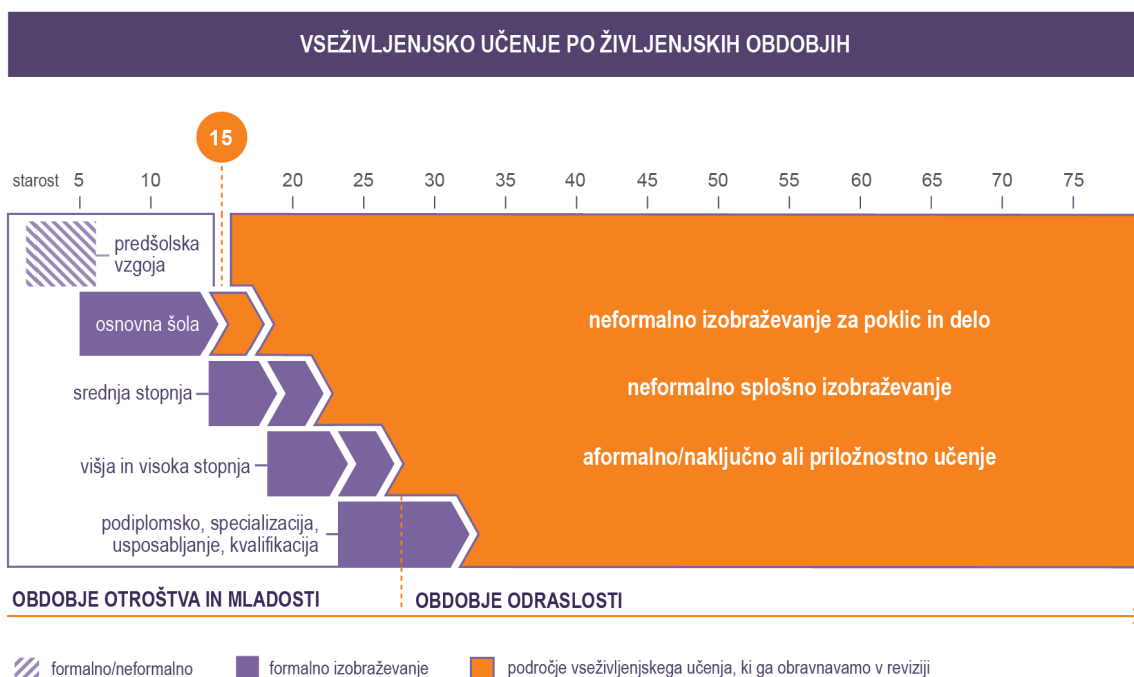
formalno izobraževanje in mnogi tudi že aktivno delovno dobo, da so ti ljudje v stiku z znanji in veščinami, ki so potrebne za čim bolj samostojno in aktivno življenje čim dlje.

V reviziji obravnavamo uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja s poudarkom na odraslih, ne obravnavamo pa učenja otrok in šolajočih se oseb, starejših od 15 let, v rednih programih srednjega in višjega ter visokošolskega izobraževanja. V reviziji pojem odrasli uporabljamo tako, kot je opredeljen v Zakonu o izobraževanju odraslih⁶ (v nadaljevanju: ZIO-1), ki v 4. točki 2. člena določa, da so odrasli osebe, ki so izpolnile osnovnošolsko obveznost in želijo pridobiti, posodobiti, razširiti in poglobiti svoje znanje, in osebe, stare vsaj 15 let, če ni mogoče ugotoviti, ali so zaključile osnovnošolsko izobraževanje oziroma izpolnile osnovnošolsko obveznost ali če niso zaključile osnovnošolskega izobraževanja oziroma izpolnile osnovnošolske obveznosti zaradi izjemnih okoliščin, zaradi katerih je bilo ogroženo njihovo življenje ali zdravje (na primer vojna, naravne nesreče).

Slika 1 prikazuje področje vseživljenjskega učenja (obarvano z oranžno), ki ga obravnavamo v reviziji.

⁶ Uradni list RS, št. 6/18 in 189/20 – ZFRO.

Slika 1 Področje vseživljenjskega učenja odraslih, ki ga obravnavamo v reviziji



Vir: povzeto po Strategiji vseživljenjskosti učenja v Sloveniji⁷ (v nadaljevanju: Strategija vseživljenjskosti učenja).

Za celovito razumevanje vseživljenjskosti učenja je čas učenja posameznika skozi življenje⁸ primerno obravnavati po obdobjih, ki so razvojno in družbeno prepoznana kot tako različna in hkrati tako specifična, da zahtevajo različne pristope. Ta obdobja so otroštvo in mladost ter obdobje odraslosti. Obdobje morebitne vključitve v visokošolsko izobraževanje pa je obdobje, v katerem se mladost in odraslost prepletata⁹. ZIO-1 uvršča osebe, ki se ne vključijo v redno nadaljnje izobraževanje po končani osnovni šoli, med odrasle.¹⁰

⁷ [URL: <https://www.acs.si/digitalna-bralnica/strategija-vsezivljenjskosti-ucenja/>], 21. 11. 2022, str. 44–46. Strategijo vseživljenjskosti učenja je leta 2007 sprejel in potrdil minister za šolstvo in šport. Osnutek Strategije vseživljenjskosti učenja je pripravila Delovna skupina za pripravo Strategije vseživljenjskosti učenja, ki jo je imenoval minister za šolstvo in šport. Strategijo vseživljenjskosti učenja so potrdili: Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje, Strokovni svet Republike Slovenije za poklicno in strokovno izobraževanje in Strokovni svet Republike Slovenije za izobraževanje odraslih (v nadaljevanju: SSIO). Strategijo vseživljenjskosti učenja je pripravilo MIZŠ ob finančni pomoči Evropske komisije.

⁸ Strategija vseživljenjskosti učenja kot pomemben pogoj za uspešnost udeležanja strategije izpostavlja zagotavljanje kontinuitete učenja po vseh obdobjih in stopnjah človekovega življenja. Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 10–11.

⁹ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 19.

¹⁰ Vendar pa imajo po drugih predpisih lahko tudi drugačen status. Na primer 24. člen Družinskega zakonika (v nadaljevanju: DZ; Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C in 200/20 – ZOOMTVI) določa, da lahko oseba, stara 15 let, sklene zakonsko zvezo in je s tem tudi delno poslovno sposobna. Sicer pa postane oseba v Republiki Sloveniji polno poslovno sposobna s polnoletnostjo, ki nastopi pri dopolnjeni starosti 18 let (5. člen DZ). Vključenost v višje ali visokošolsko izobraževanje in redno izpolnjevanje obveznosti vpliva tudi na druge pravice otroka tudi, ko postane polnoleten, kot je na primer pravica do preživetja (183. člen DZ).

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti revidirancev pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 8. 2021. Zaradi boljšega razumevanja in prikaza dogodkov posamezna vprašanja obravnavamo širše, tudi zunaj obdobja, na katero se nanaša revizija.

1.1.1 Opredelitev vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji

Vseživljenjsko učenje je konceptualno opredeljeno v Strategiji vseživljenjskosti učenja.¹¹ Izhodišče Strategije vseživljenjskosti učenja je prepričanje, da je vseživljenjskost izobraževanja in učenja nadgradnja obstoječe ureditve vzgoje in izobraževanja oziroma integracija vseživljenjskega učenja v obstoječo ureditev (Slika 1).¹²

Iz Strategije vseživljenjskosti učenja izhaja, da je vseživljenjsko učenje v širšem pomenu generični pojem, ki označuje celoten proces kultivacije človekovega učenja. Obsega vse oblike razvijanja človekovih spretnosti in stališč na vseživljenjski podlagi, pojavlja se lahko v institucionaliziranih razmerah ali kot naravna sestavina življenja (neformalno in aformalno/naključno ali priložnostno).¹³

Pri opredelitvi vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji je strateškoroazvojno pomembno, da z opredelitvijo v Strategiji vseživljenjskosti učenja učenje zajema tako izobraževalne kot tudi družbene vidike učenja in da zanj ni omejitev v času, kraju in okoliščinah, v katerih učenje poteka, pa tudi ne po starosti, sposobnostih, življenjskih vlogah, koristih in ciljih ljudi, ki se ga udeležujejo. Opredelitev sledi definiciji učenja Organizacije Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (v nadaljevanju: Unesco) in je širša od opredelitve Evropske unije, ki je pojem zožila v "namembno učno aktivnost, ki teče s ciljem, da se izboljšajo znanje, spretnosti in kompetence".¹⁴ Kritičen pogled nekaterih slovenskih andragogov¹⁵ je, da opredelitev vseživljenjskega učenja Evropske unije kaže na instrumentalizirano in ekonomistično pojmovanje pojma. Zaradi kompleksnih sodobnih družbenih izzivov postajajo vse pomembnejši načini učenja, saj vseh življenjsko pomembnih zmožnosti ni več mogoče zagotoviti v sistemih izobraževanja in usposabljanja.

¹¹ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 6.

¹² Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, Založba Educa, Ljubljana, 2016 (v nadaljevanju: Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016), str. 190 in Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 11.

¹³ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 37.

¹⁴ V državah članicah Evropske unije je dosežen dogovor, "da lahko vseživljenjskost učenja spodbudi ekonomski razvoj, vpliva na povečano konkurenčnost evropskega gospodarstva in pomaga vzdrževati družbeno kohezijo in stabilnost". Za doseg te ciljeve je Evropska unija leta 2000 sprejela Memorandum o vseživljenjskem učenju kot osrednji dokument za opredelitev in izpeljavo zamišljenega razvoja. Evropska komisija, A Memorandum on Lifelong Learning, 2000, [URL: <https://vital.voced.edu.au/vital/access/services/Download/ngv:2687/SOURCE2?view=true>], 21. 11. 2022 in Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 178–180.

V Lizbonski strategiji (2000), programu, ki se je osredotočil na rast in zaposlovanje, so predsedniki držav članic Evropske unije znanje opredelili kot največjo evropsko prednost v globalno tekmovalnem okolju. Svet Evropske unije in predstavniki držav članic so sprejeli posebne Sklepe o vlogi razvoja spretnosti in spodbujanju ciljev Lizbonske strategije (2005) in jih utemeljili z ekonomskimi in družbenimi potrebami tako, da so posamezniki, delavci in državljani ključni akterji za doseganje ekonomskih ciljev. Vir: ACS, Temeljne zmožnosti odraslih, ACS, točka 2.5, str. 30, [URL: https://arhiv.acs.si/publikacije/Temeljne_zmoznosti_odraslih.pdf], 21. 11. 2022.

¹⁵ Povzeto po Jelenc Krašovec, S.: Sodobne andragoške teorije in izhodišča pri delu z ranljivimi ciljnim skupinami, v Javrh, P. (ur.): Obrabi pismenosti, ACS, 2011, str. 36–67 in Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 178–179.

Pristojnosti in odgovornosti na področju izobraževanja in vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji so v pristojnosti Republike Slovenije v skladu z lastnimi nacionalnimi interesi, kakor jih opredeli v svojih strateških in pravnih dokumentih, in mednarodnimi obvezami, ki jih je Republika Slovenija prevzela tudi v okviru Agende za trajnostni razvoj do leta 2030¹⁶ (v nadaljevanju: Agenda 2030) Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju: OZN) in jih prenesla na nacionalno raven s Strategijo razvoja Slovenije 2030¹⁷ (v nadaljevanju: Strategija 2030).

Strategija vseživljenjskega učenja (Slika 1) opredeljuje vseživljenjsko učenje v Republiki Sloveniji kot dejavnost in proces, ki zajema vse oblike učenja, bodisi formalno bodisi neformalno in aformalno (naključno ali priložnostno)^{18,19}. Poteka v različnih učnih okoliščinah, od rojstva prek zgodnjega otroštva in odraslosti do konca življenja (Slika 2), s ciljem, da se izboljšajo posameznikovo znanje in spretnosti. Z učenjem pridobivamo tudi interese, značajske poteze, vrednote, odnos do sebe in drugih ter druge osebnostne lastnosti.

Slika 2 prikazuje umestitev izobraževanja in učenja odraslih v vzgojno-izobraževalni sistem v skladu z načelom vseživljenjskega učenja.

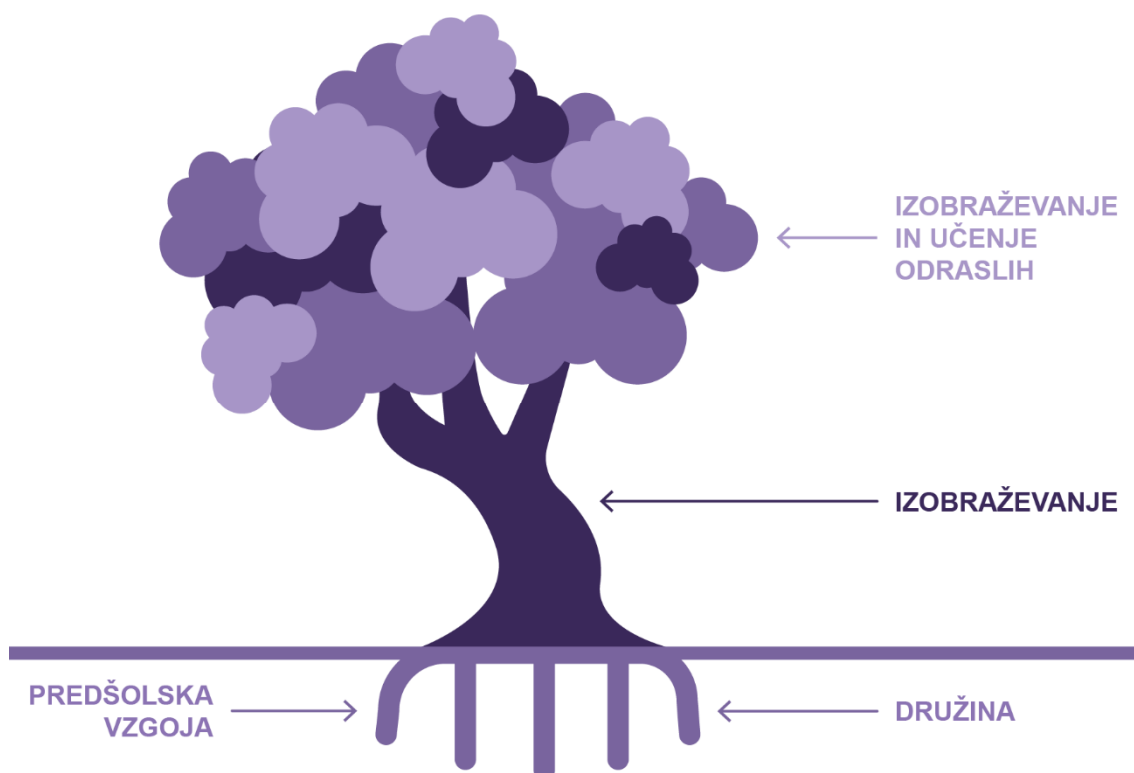
¹⁶ Resolucija Generalne skupščine Organizacije združenih narodov, A/RES/70/1, 25. 9. 2015, [URL: <https://digitallibrary.un.org/record/809145>], 21. 11. 2022.

¹⁷ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf], 21. 11. 2022.

¹⁸ Formalnost in neformalnost izobraževanja ali učenja se določata po namembnosti izobraževalne ali učne dejavnosti. To pomeni, da je formalno tisto učenje, ki naj bi pripeljalo do neke vrste formalno potrjenih rezultatov. Izobraževanje je tako vedno namembno, učenje pa je lahko namembno ali nenamembno. Glede na formaliziranost procesa je učenje lahko formalizirano v izobraževalne programe ali pa je naključno ali priložnostno. Povzeto po Strategiji vseživljenjskega učenja, str. 35.

¹⁹ Strategija vseživljenjskega učenja, str. 10.

Slika 2 Drevo izobraževanja in učenja



Vir: povzeto po Strategiji in koncepciji izobraževanja odraslih v Sloveniji²⁰.

Tako zasnovano vseživljenjsko učenje ima 2 razsežnosti:

- razsežnost *trajanja*, ki označuje, da se učimo vse življenje, torej "od zibelke do groba"²¹, in
- razsežnost *širine*, ki označuje, da se učimo povsod (ne le v šoli) in kar koli (ne le šolskih predmetov, učimo se tudi za vse naše druge majhne in velike, življenjske in delovne potrebe); cilj našega učenja ni le pridobitev izobrazbe in kvalifikacije za delo in poklic, temveč tudi pridobitev širokega znanja, spretnosti in osebnostnih lastnosti, ki jih potrebujemo, da bi lahko uspešno in kakovostno živeli in delali kot posamezniki in v skupnosti.²²

²⁰ Strategija in koncepcija izobraževanja odraslih v Sloveniji, Raziskovalno poročilo, ACS, Ljubljana, 2000, str. 54, slika 2, [URL: <https://arhiv.acs.si/skenirana%20porocila/2000/Strategija.pdf>], 21. 11. 2022. Dokument iz leta 2000 je dopolnjeno in aktualizirano besedilo raziskovalnega poročila Strateška in konceptualna opredelitev sistema in razvoja izobraževanja odraslih v Sloveniji in prvine za njuno vpeljevanje v prakso, ki je bilo pripravljeno leta 1996 v okviru raziskovalnega projekta Razvoj in uveljavljanje sistema izobraževanja odraslih v Sloveniji, katerega nosilec je bil ACS, naročnika in sofinancerja pa MIZŠ ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

²¹ Načelo nadaljevalnosti ali kontinuitete.

²² Tako kot opomba 19.

Podobno je nekoliko razširjeno razumevanje pojma spretnosti (oziroma kompetenc) in vseživljenjskega učenja oblikovala Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj²³ (v nadaljevanju: OECD), ki je spretnosti (oziroma kompetence) opredelila kot skupek znanj, značilnosti in zmožnosti, ki se jih je mogoče naučiti in posamezniku omogočijo, da uspešno in dosledno izvaja določeno dejavnost ali nalogo, in ki jih je z učenjem mogoče nadgraditi in razširiti. Ta opredelitev vključuje celoten nabor kognitivnih, tehničnih in socialno-čustvenih spretnosti. Seštevek vseh spretnosti, ki so v danem trenutku na voljo gospodarstvu, predstavlja človeški kapital države.²⁴

Strategija spretnosti OECD – Poročilo o oceni stanja za Slovenijo premika poudarek s tradicionalnih meril za spretnosti (na primer leta formalnega izobraževanja in usposabljanja ali dosežene kvalifikacije/diplome) na širši vidik, ki vključuje spretnosti, ki jih posamezniki pridobivajo, uporabljajo in ohranjajo ter tudi izgubljajo v toku življenja. Posamezniki spretnosti potrebujejo, če želijo uspeti na trgu dela, prispevati k boljšim družbenim rezultatom ter graditi bolj povezano in tolerantno družbo.²⁵

Z vidika namembnosti torej ločimo 3 vrste izobraževanja in učenja: formalno, neformalno in aformalno/naključno ali priložnostno.²⁶ Vse vrste izobraževanja in učenja prikazuje Slika 3, na kateri označuje zunanji okvir vse učenje, znotraj tega pa se razvrstijo z različnimi deleži, ki si po velikosti sledijo v takšnem vrstnem redu, kot jih bomo našteali, aformalno/naključno ali priložnostno učenje, neformalno izobraževanje in formalno izobraževanje.

Slika 3 Sistemska umestitev in odnos med vrstami izobraževanja in učenja z vidika namembnosti



Vir: Strategija vseživljenjskega učenja, str. 36, slika 1.

²³ Angl.: *Organisation for Economic Cooperation and Development*.

²⁴ Strategija spretnosti OECD, Povzetek zaključnega poročila o oceni stanja, Slovenija 2017 (v nadaljevanju: Strategija spretnosti OECD – Poročilo o oceni stanja za Slovenijo), [URL: <https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Executive-Summary-Slovenia-Slovenian.pdf>], 21. 11. 2022.

²⁵ Strategija spretnosti OECD - Poročilo o oceni stanja za Slovenijo, str. 4.

²⁶ Tako kot opomba 19.

1.1.2 Razvoj koncepta vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji

Pregled obravnavanja vseživljenjskega učenja v različnih dokumentih daje vpogled v položaj in razumevanje vseživljenjskosti učenja v Republiki Sloveniji skozi čas.

Visok delež odraslih brez izobrazbe, z nepopolno osnovno izobrazbo in z osnovno izobrazbo, neskladja med izobrazbo in potrebami trga dela ter slabo razvite spretnosti in kompetence ter druge sistemske pomanjkljivosti na področju učenja odraslih v Republiki Sloveniji so bile zaznane in opisane že v Beli knjigi VIZ 1995 – Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju²⁷ (v nadaljevanju: Bela knjiga).

Leta 1996 je bil sprejet Zakon o izobraževanju odraslih²⁸ (v nadaljevanju: ZIO), ki je opredelil izobraževanje odraslih po vsebini kot izobraževanje, izpopolnjevanje, usposabljanje in učenje oseb²⁹, vsebino izobraževanja pa kot pridobivanje posameznih znanj, spretnosti in veščin, lahko pa tudi javno veljavne izobrazbe³⁰. Vseživljenjskost (izobraževanja) je določil kot prvo izmed načel, na katerih temelji izobraževanje odraslih³¹ (več v točki 3.1.2).

Leta 2005 je Republika Slovenija sprejela novo strategijo razvoja države, takrat že kot članica Evropske unije. Za obdobje od leta 2006 do leta 2013 je bila sprejeta Strategija razvoja Slovenije³² (v nadaljevanju: Strategija razvoja Slovenije 2006–2013), ki je v ospredje postavila celovito blaginjo vsakega posameznika. Zato se je osredotočala tako na gospodarska kot tudi socialna, okoljska, politična in pravna ter kulturna razmerja.³³ Med ključnimi nacionalnimi razvojnimi cilji v obdobju 2006–2013 je bilo tudi izboljšanje možnosti vsakega človeka za dolgo, zdravo in aktivno življenje z vlaganji v učenje, izobrazbo, zdravje, kulturo, bivalne pogoje in druge vire za uresničenje osebnih potencialov.³⁴ Spodbujanje vseživljenjskega učenja pa je izrecno omenjeno kot 1 od 2 najpomembnejših področij delovanja v okviru ključne razvojne prioritete 2 – Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta.

²⁷ Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji, MIZŠ, 1995.

²⁸ Uradni list RS, št. 12/96.

²⁹ 1. člen ZIO.

³⁰ 6. člen ZIO.

³¹ 2. člen ZIO.

³² Strategija razvoja Slovenije, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR), [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf], 21. 11. 2022.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je Strategijo razvoja Slovenije 2006–2013 sprejela z dne 23. 6. 2005.

³³ Strategija razvoja Slovenije 2006–2013, str. 7.

Leta 2002 je bila sprejeta Resolucija Sveta z dne 27. junija 2002 o vseživljenjskem učenju (UL C št. 163 z dne 9. 7. 2002, str. 1). Izhajala je iz strateškega cilja, ki ga je Evropski svet z dne 23. in 24. 3. 2000 v Lizboni zastavil kot strateški cilj Evropske unije, in sicer "naj Evropska unija postane najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti, ki bo zagotavljala številnejša in boljša delovna mesta ter večjo socialno kohezijo" (UL C št. 300 z dne 12. 12. 2007, str. 1).

³⁴ Strategija razvoja Slovenije 2006–2013, str. 8.

V sklopu uresničevanja programa Evropske unije Izobraževanje in usposabljanje 2010³⁵ (v nadaljevanju: ET 2010) je konec leta 2005 minister, pristojen za šolstvo in šport, sprejel sklep, da se pripravi Strategija vseživljenjskosti učenja.

Čeprav je bila Strategija vseživljenjskosti učenja pripravljena kot ukrep za uresničevanje programa ET 2010, pa ne smemo spregledati dejstva, da je pomembno povezana z vsebinami Strategije razvoja Slovenije 2006–2013. Med ključnimi nacionalnimi razvojnimi cilji v obdobju 2006–2013 sta v neposredni povezavi z učenjem naslednja cilja:

- izboljšanje možnosti vsakega človeka za dolgo, zdravo in aktivno življenje z vlaganji v učenje, izobrazbo, zdravje, kulturo, bivalne pogoje in druge vire za uresničenje osebnih potencialov ter
- povečanje globalne konkurenčnosti s spodbujanjem inovativnosti in podjetništva, razširjanjem uporabe IKT ter z učinkovitim posodabljanjem in vlaganjem v učenje, izobraževanje, usposabljanje in raziskave in razvoj.³⁶

V tem obdobju, in sicer leta 2011, je bila pripravljena in sprejeta tudi nova Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju³⁷, ki v poglavju o izobraževanju odraslih določa kot načelo oblikovanje nacionalnih, mednarodno primerljivih standardov temeljnih zmožnosti in možnost, da odrasli nenehno razvijajo in posodablajo temeljne zmožnosti na tej ravni. Med predlogi rešitev je razvijanje ustrezne ravni temeljnih zmožnosti umeščeno v srednje poklicno in strokovno izobraževanje odraslih ter v splošno neformalno izobraževanje odraslih.

Iz tega lahko zaključimo, da je bil pomen vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji že v tistem času prepoznan in strokovno obravnavan v strateškorozvojnih dokumentih in tudi v predpisih.³⁸

³⁵ Vir: Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 6. Delovni program Izobraževanje in usposabljanje 2010 (angl.: *Detailed work programme on the follow-up of the objectives of Education and training systems in Europe*) je bil sprejet na zasedanju Evropskega sveta v Barceloni marca 2002 (UL C št. 142 z dne 14. 6. 2002, str. 1), [URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d17e529-6c81-4b85-8d19-e9dbe65a93c0>], 21. 11. 2022.

S programom ET 2010 je bil v okviru Lizbonske strategije prvič vzpostavljen okvir za evropsko sodelovanje na področju izobraževanja in usposabljanja, ki temelji na skupnih ciljih in s pomočjo razvoja dopolnilnih instrumentov na ravni Evropske unije. Strateški okvir za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju za naslednje obdobje do leta 2020 (v nadaljevanju: ET 2020) je bil sprejet s Sklepi sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (ET 2020, UL C št. 119 z dne 28. 5. 2009, str. 2).

Program ET 2010 se je uresničeval tudi v okviru projektov Operativnega programa razvoja človeških virov 2007–2013, ki določa zvišanje jezikovne pismenosti oziroma učenja tujih jezikov; dostop do informacijsko-komunikacijske tehnologije (v nadaljevanju: IKT); zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja odraslih, zlasti tistih, ki imajo samo osnovno ali nižjo poklicno izobrazbo in nizko raven pismenosti; usposabljanje za razvijanje novih kompetenc, s čimer je program pomembno vplival na razmah aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja. Operativni program razvoja človeških virov 2007–2013 povzema tudi vseh 8 temeljnih zmožnosti, kot so opredeljene v evropskih priporočilih o temeljnih zmožnostih (ET 2020, UL C št. 119 z dne 28. 5. 2009, str. 2).

³⁶ Strategija razvoja Slovenije 2006–2013, str. 8.

³⁷ Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji 2011, MIZŠ, 2011, [URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf], 21. 11. 2022.

³⁸ Najbolj neposredno so bili z vseživljenjskim učenjem s poudarkom na odraslih povezani Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010 (Uradni list RS, št. 70/04), ZIO, Zakon o nacionalnih poklicnih kvalifikacijah (v nadaljevanju: ZNPk; Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo in 85/09) in Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (v nadaljevanju: ZPSI-1; Uradni list RS, št. 79/06, 68/17 in 46/19).

Po obdobju finančne krize v letih 2010–2013, ki je pustila globoke posledice na gospodarstvih po vsem svetu in zahtevala nove vizije razvoja, je postalo očitno tudi, kako velike postajajo demografske spremembe v razvitih državah in kako vseobsežne posledice bodo imele. Demografske projekcije Eurostata na podlagi podatkov za leto 2013, ki so bile objavljene leta 2015, so pokazale, da bo v Republiki Sloveniji proces staranja prebivalstva intenzivnejši kot v drugih državah Evropske unije.³⁹ Demografske spremembe pa spreminjajo potrebe po kapacitetah v izobraževanju v smeri vseživljenjskega izobraževanja (in učenja) in zagotavljanja veščin za življenje in delo.⁴⁰

Statistični podatki že nekaj časa kažejo, da ima Republika Slovenija visok delež prebivalstva, starejšega od 15 let, brez izobrazbe, z nepopolno osnovno izobrazbo ali le z osnovno izobrazbo (Tabela 1). Na dan 1. 1. 2018, to je na začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo prebivalcev Republike Slovenije, starejših od 15 let, s takšno izobrazbo 419.278 oziroma 23,9 %.

Tabela 1 Izobrazba prebivalcev Republike Slovenije, starejših od 15 let, na dan 1. 1. 2018⁴¹

	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
	število			v %		
Skupaj	1.756.203	867.258	888.945	100,0	49,4	50,6
Osnovnošolska ali manj	419.278	169.101	250.177	23,9	9,6	14,2
Brez izobrazbe	4.022	1.605	2.417	0,2	0,1	0,1
Nepopolna osnovnošolska	50.192	18.758	31.434	2,9	1,1	1,8
Osnovnošolska	365.064	148.738	216.326	20,8	8,5	12,3
Srednješolska	920.661	524.731	395.930	52,4	29,9	22,5
Višješolska, visokošolska	416.264	173.426	242.838	23,7	9,9	13,8
Visokošolska 1.stopnje	194.753	80.617	114.136	11,1	4,6	6,5
Visokošolska 2.stopnje	185.719	75.148	110.571	10,6	4,3	6,3
Visokošolska 3.stopnje	35.792	17.661	18.131	2,0	1,0	1,0

Vir: podatki SURS⁴².

³⁹ Demografske spremembe ter njihove ekonomske in socialne posledice, UMAR, 2016, (v nadaljevanju: Demografske spremembe, UMAR, 2016) str. 3, [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Demografske_spremembe_UMAR.pdf], 21. 11. 2022.

⁴⁰ Več v točki 3.2.1.

⁴¹ Podatki Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) so izkazani v skladu z Uredbo o uvedbi in uporabi klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja (Uradni list RS, št. 46/06 in 8/17), [URL: <https://www.gov.si teme/stopnje-in-ravni-visokosolske-izobrazbe/>], 21. 11. 2022.

⁴² [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05G2002S.px>], 21. 11. 2022.

Slabo stanje na področju spretnosti odraslih so pokazali tudi rezultati raziskave Program za mednarodno ocenjevanje kompetenc odraslih, cikel 2016⁴³ (v nadaljevanju: raziskava PIAAC 2016), kjer so se odrasli Republike Slovenije odrezali daleč pod povprečjem držav OECD in Evropske unije (več v točki 3.2.2). Podobno sliko kažejo tudi podatki, pridobljeni v Anketah o delovni sili⁴⁴, Anketi o izobraževanju odraslih⁴⁵ in Diagnostičnem poročilu za pripravo načrta spretnosti⁴⁶. Na pomanjkljivosti pri razvoju znanja in spretnosti odraslih, zlasti na nizke besedilne, matematične in digitalne spretnosti, opozarjajo tudi Poročilo o razvoju 2020⁴⁷, Poročilo o razvoju 2021⁴⁸ in Poročilo o razvoju 2022⁴⁹.

Za družbe, ki se želijo uspešno prilagajati na spremembe v času in ki želijo posameznike oblikovati v celovite, samostojne osebe, ki bodo znale in hotele poiskati rešitve za zadovoljitev svojih potreb v resničnih življenjskih situacijah, je učenje za in skozi življenje ključno, saj le tako uspejo razviti življenjske spretnosti oziroma temeljne zmožnosti odraslih. Kombinacija zmožnosti, ki jih odrasla oseba potrebuje za uspešno življenje, je odvisna od konkretnih okoliščin in dejanskih potreb. V okviru projekta Izobraževalni pristopi za razvoj življenjskih spretnosti v Evropi⁵⁰ je bil oblikovan nabor spretnosti in zmožnosti, ki so potrebne za opolnomočenje odraslega (Slika 4).

⁴³ Raziskava PIAAC (angl.: *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) raziskuje zmožnosti odraslih, starih 16 let in več, v besedilnih spretnostih, matematičnih spretnostih ter spretnostih reševanja problemov v tehnološko bogatih okoljih. To so spretnosti za obdelavo informacij, ki so pomembne v številnih družbenih kontekstih in delovnih situacijah, so neobhodne za polno vključevanje na trg dela, vseživljenjsko učenje, za dejavno družbeno in zasebno življenje, [URL: <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Slovenia-Slovenian-Version.pdf>], 21. 11. 2022, str. 14.

⁴⁴ [URL: https://www.adp.fdv.uni-lj.si/media/raziskave/pdf/study_pdf_ads_si.pdf], 21. 11. 2022.

⁴⁵ [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6786>], 21. 11. 2022 in [URL: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2020/en/chapters/chapter2.html#ch2-6>], 21. 11. 2022.

⁴⁶ OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Slovenia 2017, [URL: <https://www.oecd.org/ctp/oecd-skills-strategy-diagnostic-report-slovenia-2017-9789264287709-en.htm>], 21. 11. 2022.

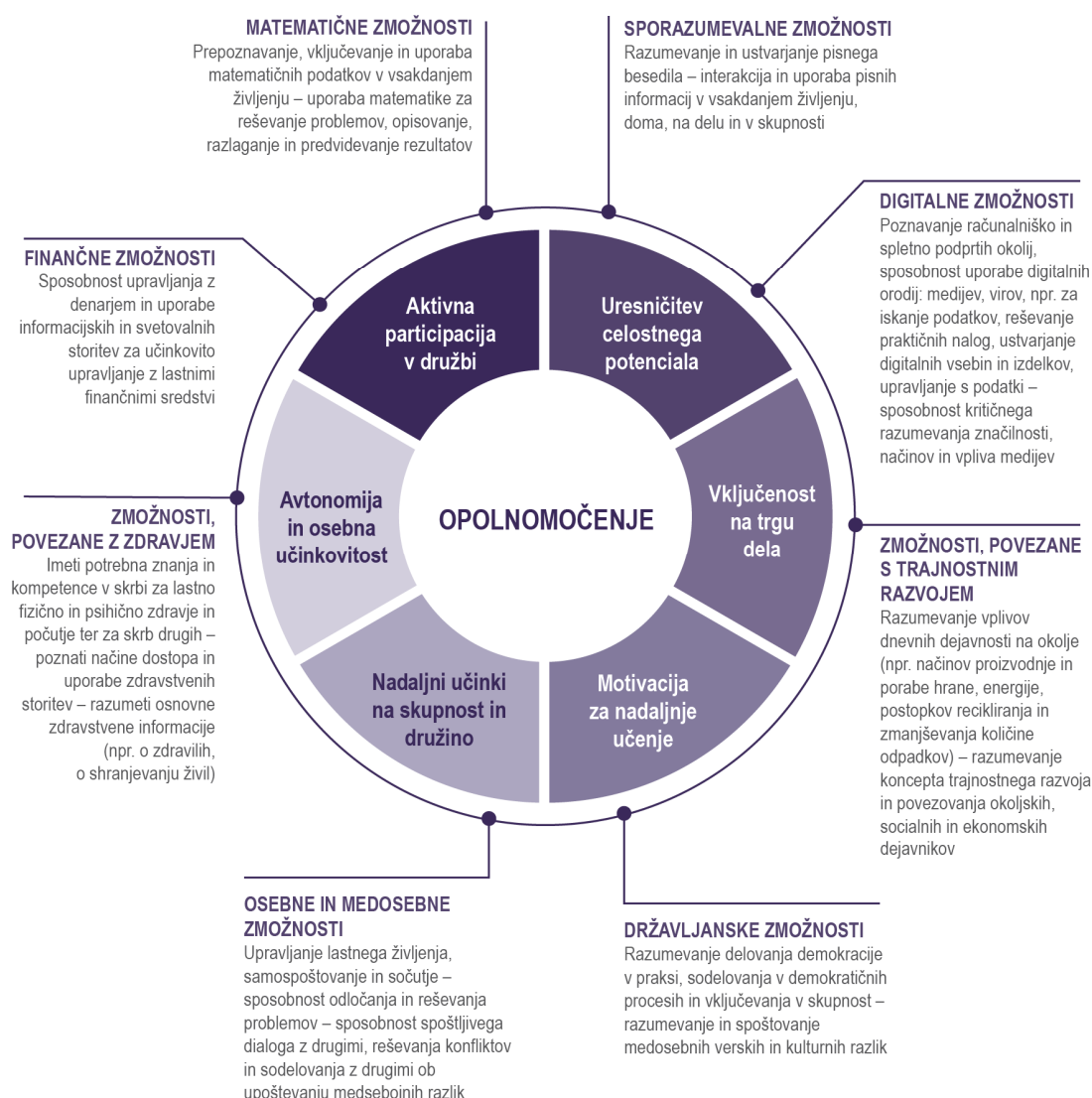
⁴⁷ [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2020/slovenski/POR2020.pdf], 21. 11. 2022, 2. in 3. poglavje.

⁴⁸ [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2021/slovenski/POR2021_skupaj.pdf], 21. 11. 2022, 2. in 3. poglavje.

⁴⁹ [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2022/slovenski/POR2022_splet2.pdf], 21. 11. 2022, 2. poglavje, str. 52.

⁵⁰ Izobraževalni pristopi za razvoj življenjskih spretnosti v Evropi, Povzetek poročila o izobraževalnih pristopih v okviru projekta Življenjske spretnosti v Evropi, 2018 (v nadaljevanju: Povzetek poročila o izobraževalnih pristopih v okviru projekta Življenjske spretnosti v Evropi), [URL: https://eaea.org/wp-content/uploads/2018/03/LSE-Report-summary_Slovenian.pdf], 21. 11. 2022.

Slika 4 Nabor potrebnih spretnosti in zmožnosti, ki lahko pripeljejo do opolnomočenega odraslega



Vir: Povzetek poročila o izobraževalnih pristopih v okviru projekta Življenjske spretnosti v Evropi, str. 7–8.

Tako opolnomočen odrasli je zmožen aktivnega delovanja in ima določene osebne lastnosti, da se zaveda lastnih potreb oziroma skrbi za svoje telesno in duševno zdravje.⁵¹ Družbe, ki sistematično podpirajo razvoj življenjskih spretnosti svojih članov, lahko pričakujejo, da bodo ti pripravljeni v družbi delovati etično in nenasilno, da bodo našli svojo vlogo v multikulturnih družbah ter da bodo strpni do kulturnih in drugih razlik, istočasno pa sposobni braniti svoje pravice in se zanje boriti.⁵²

Sodobno razumevanje učenja poudarja, da gre pri učenju za združevanje izkušenj z novimi spoznanji in ustvarjalno spajanje različnih razsežnosti učenja, kar pomeni, da imajo odrasli pri nekaterih vrstah

⁵¹ Povzetek poročila o izobraževalnih pristopih v okviru projekta Življenjske spretnosti v Evropi, str. 8.

⁵² Povzetek poročila o izobraževalnih pristopih v okviru projekta Življenjske spretnosti v Evropi, str. 10.

učenja zaradi svojih izkušenj celo prednost pred otroki in mladostniki. Vendar pa je pri odraslih pogosto težava zbuditi veselje, voljo, motivacijo do nadaljevanja učenja in oblikovati ustvarjalne priložnosti za učenje po meri odraslega.⁵³

Izobraževanje odraslih predstavlja le del možnosti za učenje, uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja in vseživljenjskosti učenja te okvire široko presega. Določena izobrazba je vsekakor potrebna, da posameznik lahko nadaljuje s procesom učenja na višji ravni kompleksnosti in/ali zahtevnosti, da bi pridobil tiste temeljne zmožnosti, ki jih potrebuje za zadovoljitev svojih (aktualnih) potreb. Zato je področje izobraževanja odraslih potrebno in je zaželen gradnik pri uresničevanju vseživljenjskosti učenja. Ne moremo pa izobraževanja odraslih razumeti kot odgovor na vse potrebe odraslih za njihovo osamosvojitve oziroma kot tisto, kar bo spremenilo odnos odraslih do učenja in razvijanja novih potrebnih življenjskih spretnosti, ki jih narekuje družbeno-tehnološki razvoj, in kar jim bo omogočilo doseči take temeljne zmožnosti, kot jih potrebujejo.

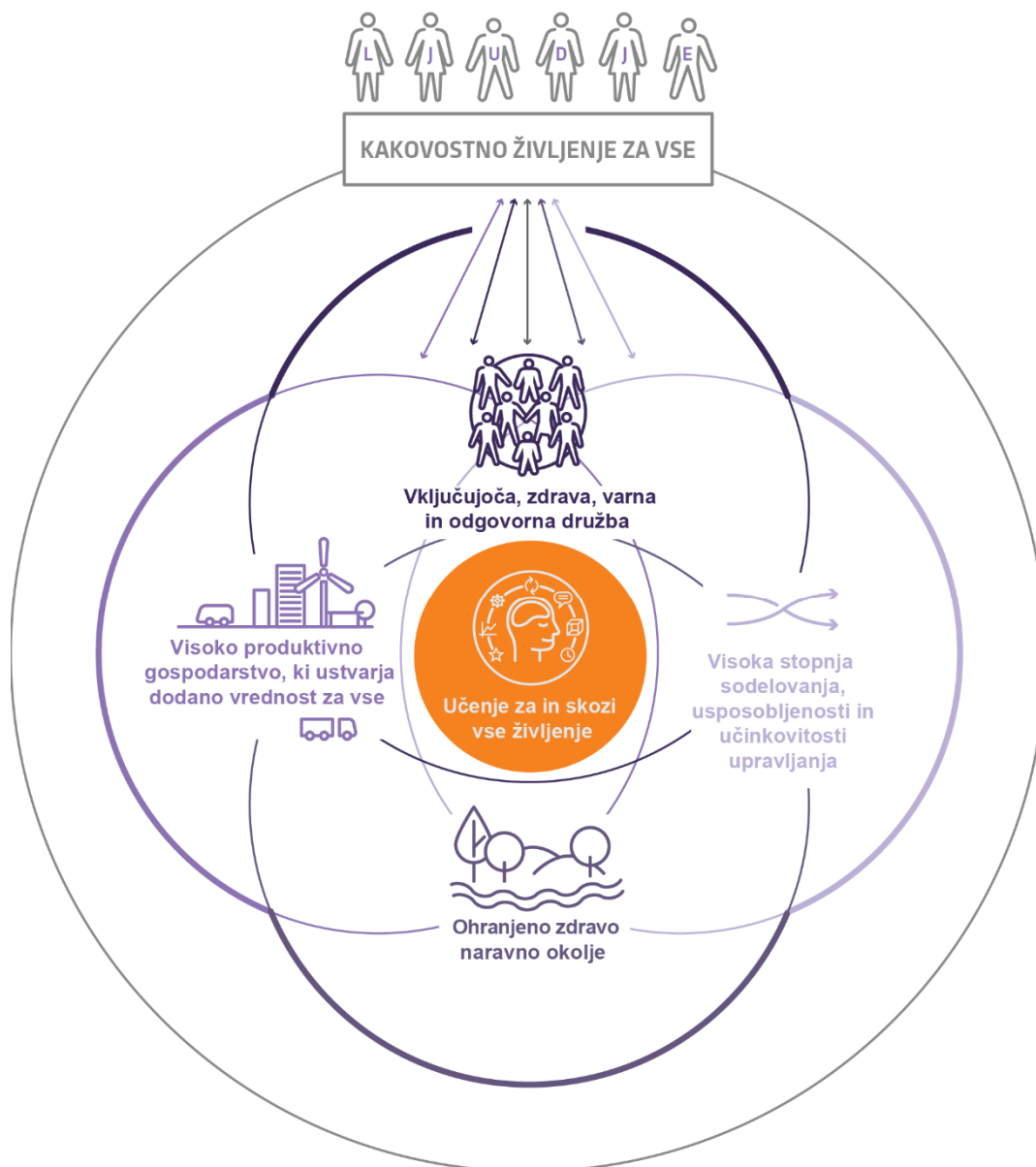
Vseživljenjsko učenje oziroma učenje za in skozi vse življenje je tudi 1 izmed 5 strateških usmeritev Strategije 2030 za uresničevanje osrednjega cilja Strategije 2030, ki je doseganje kakovostnega življenja za vse⁵⁴. Ta strateška usmeritev je povezana z uresničevanjem vseh razvojnih ciljev Strategije 2030⁵⁵ ter s tem tudi Agende 2030 (Slika 5), še posebej cilja trajnostnega razvoja 4 – Vsem enakopravno zagotoviti kakovostno izobrazbo ter spodbujati možnosti vseživljenjskega učenja za vsakogar.

⁵³ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 22.

⁵⁴ Uresničiti ga je mogoče z uravnoveženim gospodarskim, družbenim in okoljskim razvojem. Na ravni posameznika se kakovostno življenje kaže v dobrih priložnostih za delo, izobraževanje in ustvarjanje, v dostojnem, varnem in aktivnem življenju, zdravem in čistem okolju ter vključevanju v demokratično odločanje in soupravljanje družbe. Strategija 2030, str. 17.

⁵⁵ Strategija 2030, str. 18 in str. 22–23.

Slika 5 Prikaz povezanosti vseživljenjskega učenja z uresničevanjem osrednjega cilja in vseh strateških usmeritev Strategije 2030



Vir: Strategija 2030, str. 18.

Z uresničevanjem Strategije 2030 je povezana tudi Slovenska strategija pametne specializacije S4⁵⁶ (v nadaljevanju: Strategija S4). Strategija S4 je strategija za krepitev konkurenčnosti gospodarstva s krepitvijo njegove inovacijske sposobnosti, za diverzifikacijo obstoječe industrije in storitvenih dejavnosti in rast novih in hitro rastočih industrij oziroma podjetij. Gre za izvedbeni dokument že

⁵⁶ [URL: <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/S4-Slovenska-strategija-pametne-specializacije/Slovenska-strategija-pametne-specializacije.pdf>], 21. 11. 2022.

sprejetih strateških dokumentov, in sicer predvsem Strategije razvoja Slovenije 2006–2013 v delu, ki se nanaša na vzpostavitev inovacijske družbe znanja, ter 3 področnih strategij (Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020⁵⁷, Slovenska industrijska politika 2014–2020⁵⁸ in Digitalna Slovenija 2020 – Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020⁵⁹ (v nadaljevanju: Digitalna agenda). Ključna ciljna spremenljivka Strategije S4 je dvig dodane vrednosti na zaposlenega, poleg tega pa sta cilja še izboljšanje konkurenčnosti na globalnih trgih s povečanim obsegom znanja in tehnologij v izvozu Republike Slovenije in dvig podjetniške aktivnosti.⁶⁰ Strategija S4 med prednostmi ekonomskega in raziskovalno-razvojnega inovacijskega sistema Republike Slovenije navaja tudi izobraženo delovno silo, znanje tujih jezikov in pripravljenost za učenje, med slabostmi pa inovacijsko aktivnost in učinkovitost podjetij.⁶¹ Take razvojno-strateške cilje pa je mogoče dosegati le v družbi, kjer so posamezniki ustrezno usposobljeni in opolnomočeni za soočanje z novostmi, kar je neposredno in močno povezano z vseživljenjskim učenjem.

Čeprav ima Republika Slovenija od sprejetja Strategije S4 leta 2017 nov krovni razvojni okvir, Strategijo 2030, ostaja usmeritev v visoko produktivno gospodarstvo, ki ustvarja dodano vrednost za vse, še vedno strateška usmeritev Republike Slovenije.⁶² Ob tem ostaja Strategija S4 tudi podlaga za izvajanje evropske kohezijske politike tudi v programskem obdobju 2021–2027. Evropski predpisi predvidevajo njeno prenovu in jo obravnavajo kot omogočilen pogoj, zato se je v prvi polovici leta 2020 že pristopilo k prenovi Strategije S4.⁶³

Leta 2017 je vlada sprejela tudi Strategijo dolgožive družbe⁶⁴ in z njo postavila okvir, razvojna izhodišča, vizijo in cilje razvoja Republike Slovenije kot starajoče se družbe. Poseben poudarek je na vseživljenjskem učenju (več v točki 1.1.2.1).

Strategija vseživljenjskosti učenja je, kljub temu da je bila sprejeta leta 2007, še vedno skladna s Strategijo 2030 in Strategijo dolgožive družbe, ki dajeta vseživljenjskemu učenju osrednjo vlogo za razvoj družbe (več o tem v točki 3.3).

⁵⁷ Uradni list RS, št. 43/11.

⁵⁸ [URL: https://www.gov.si/gone?src=http://www.mgrt.gov.si&url=http://mgrt.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DPK/SIP/SIP_uradno_130207.doc], 21. 11. 2022.

⁵⁹ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DID/Strategija-razvoja-informacijske-druzbe-2020.pdf>], 21. 11. 2022.

⁶⁰ Strategija S4, str. 4–7.

⁶¹ Strategija S4, str. 7.

⁶² Strategija 2030, str. 18.

⁶³ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/izvajanje-slovenske-strategije-pametne-specializacije/>], 21. 11. 2022.

⁶⁴ [URL: https://www.umar.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Strategija_dolgozive_druzbe/UMAR_SDD.pdf], 21. 11. 2022.

1.1.2.1 Vpliv demografskih razmer na razvoj in potrebe po učenju in izobraževanju

Raziskave so pokazale, da ima izobraževanje starejših odraslih⁶⁵ pomembno osamosvojitveno vlogo, saj naj bi starejše odrasle spodbujalo h kritični presoji lastnega položaja ter k ohranjanju nadzora nad lastnim življenjem in možnostmi. Poleg teh ima izobraževanje starejših odraslih tudi terapevtsko vlogo kot spodbujanje mentalne in fizične dejavnosti. Ugotovljene povezave med stopnjo izobrazbe in različnimi vidiki individualne in družbene blaginje kažejo, da slabše izobraženi starejši odrasli pogosteje živijo pod pragom revščine, se ne znajdejo dobro pri iskanju možnosti zdravstvene in socialne pomoči, si ne morejo privoščiti zdrave hrane in drugih ugodnosti, pogosteje zbolijo in prej umrejo, redkeje pa se tudi odločajo za izobraževanje.⁶⁶

Na to, kako pomembna sta uveljavitev vseživljenjskosti učenja in uresničevanje koncepta vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji, po naši oceni jasno kažeta 2 dejstvi. Glede na projekcije prebivalstva Eurostata bo proces staranja prebivalstva, s katerim se že soočamo, v Republiki Sloveniji intenzivnejši kot v drugih državah Evropske unije⁶⁷. Mednarodna raziskava PIAAC 2016 pa je pokazala, da je stanje na področju spretnosti odraslih na zelo nizki ravni⁶⁸.

Družbe v razvitih državah se starajo, starajoče se družbe pa potrebujejo vizijo izobraževanja starejših odraslih.⁶⁹ To smo v Republiki Sloveniji vedeli in zapisali v Strategijo vseživljenjskosti učenja že leta 2007. Ko je postalo glede na demografske projekcije jasno, da mora postati v Republiki Sloveniji vprašanje staranja aktualno in ga je treba nasloviti čim prej, je UMAR pripravil poseben dokument kot podlago za pripravo celovitega odziva vlade na demografske spremembe v Republiki Sloveniji.⁷⁰ Skupaj z MDDSZ kot soavtorjem in po več javnih posvetih je pripravil Strategijo dolgožive družbe, ki jo je vlada sprejela julija 2017 in z njo postavila okvir za izvedbo potrebnih sprememb. Vsebuje razvojna izhodišča, ključne poudarke nove paradigme, vizijo in cilje ter predloge možnih usmeritev.⁷¹ Kot strateški cilji so bili določeni:

- blaginja vseh generacij ter dostojno in varno bivanje v domačem okolju z upoštevanjem visoke ravni človekovih pravic;
- vključenost vseh generacij v ekonomsko, družbeno, socialno in kulturno življenje v skladu z njihovimi željami in potrebami ter medgeneracijsko sožitje in

⁶⁵ Pojem v virih ni niti enoznačno niti enotno opredeljen. Izraz starejši odrasli se pri delovno aktivnih prebivalcih uporablja za starostno skupino od 55 do 64 let. Na splošno izraz starejši odrasli pomeni prebivalce v starostni skupini 65 let in več. Opredelitev se uporablja predvsem za namene statističnega spremljanja. V tem poročilu uporabljamo enoten izraz starejši odrasli z vsebino, kakor je navedena v viru, ki ga navajamo ob izrazu. Kadar vir ni posebej opredeljen, gre za skupino odraslih, starih 65 let ali več (viri: Strategija dolgožive družbe, str. 15; Poročilo o razvoju 2020, str. 54, točka 3.3 in Poročilo o razvoju 2021, str. 74, točka 3.3).

⁶⁶ Kump, S.: Neekonomski učinki izobrazbe in spretnosti starejših: Javrh, P (ur.): Spretnosti odraslih, Andragoški center Slovenije, Ljubljana, 2018 (v nadaljevanju: Spretnosti odraslih, 2018), [URL: <https://www.acs.si/digitalna-bralnica/spretnosti-odraslih/>], 21. 11. 2022, str. 167–179.

⁶⁷ Demografske spremembe, UMAR, 2016, str. 4.

⁶⁸ Raziskava PIAAC 2016, [URL: <https://pismenost.acs.si/wp-content/uploads/2018/01/01-Poročilo-o-raziskavi-Spretnosti-odraslih-PIAAC-2016-Metodologija.pdf>], 21. 11. 2022.

⁶⁹ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 23.

⁷⁰ Demografske spremembe, UMAR, 2016, str. 1.

⁷¹ Strategija dolgožive družbe, str. 5.

- ohranjanje in izboljšanje telesnega in duševnega zdravja ljudi vseh starosti.⁷²

Usmeritve, ki kažejo smer potrebnih prilagoditev in sprememb, pa izhajajo iz zavedanja, da so človekove pravice enake za vse ljudi ne glede na starost. Strategija dolgožive družbe je te usmeritve razvrstila v 4 stebre (več v točki 3.3.1, Slika 11), in sicer:

- Trg dela in izobraževanje,
- Samostojno, zdravo in varno življenje vseh generacij,
- Vključenost v družbo in
- Oblikovanje okolja za aktivnost v celotnem življenju.⁷³

Ob tem predstavlja pomemben dejavnik dejstvo, da je življenjsko okolje v današnjem času zelo dinamično, ki se z razvojem znanosti in tehnološkim razvojem hitro spreminja in preoblikuje v smeri vse hitrejša digitalizacije in intenzivnega vključevanja tehnoloških rešitev na vseh področjih. Zato sta nujni tudi prilagoditev sistemov izobraževanja ter krepitev vseživljenjskega učenja in usposabljanja, saj tak razvoj poleg koristi prinaša določena tveganja. Na trgu dela je to predvsem izginjanje nekaterih poklicev in delovnih mest. Eno izmed pomembnih tveganj je tudi dejstvo, da tak razvoj lahko povzroči povečanje prepada med generacijami in med digitalno pismenimi in digitalno nepismenimi in tako narekuje spremembe v izobraževanju ter oblikovanje novih podpornih poklicev.⁷⁴

Vse te spremembe spreminjajo razumevanje delovnega življenjskega cikla. S podaljševanjem trajanja življenja in spreminjanjem življenjskega okolja, ki ustvarja večjo potrebo po vseživljenjskem učenju, bo tradicionalni življenjski cikel postal oziroma bo moral postati bolj prilagodljiv in spremenljiv. Posameznik bo lahko imel več karier in se bo moral izobraževati oziroma usposablјati vse življenjsko obdobje, po formalni upokojitvi pa bo bolj verjetno lahko in tudi želel ostati aktiven in prispevati k skupnosti.⁷⁵

⁷² Strategija dolgožive družbe, str. 26.

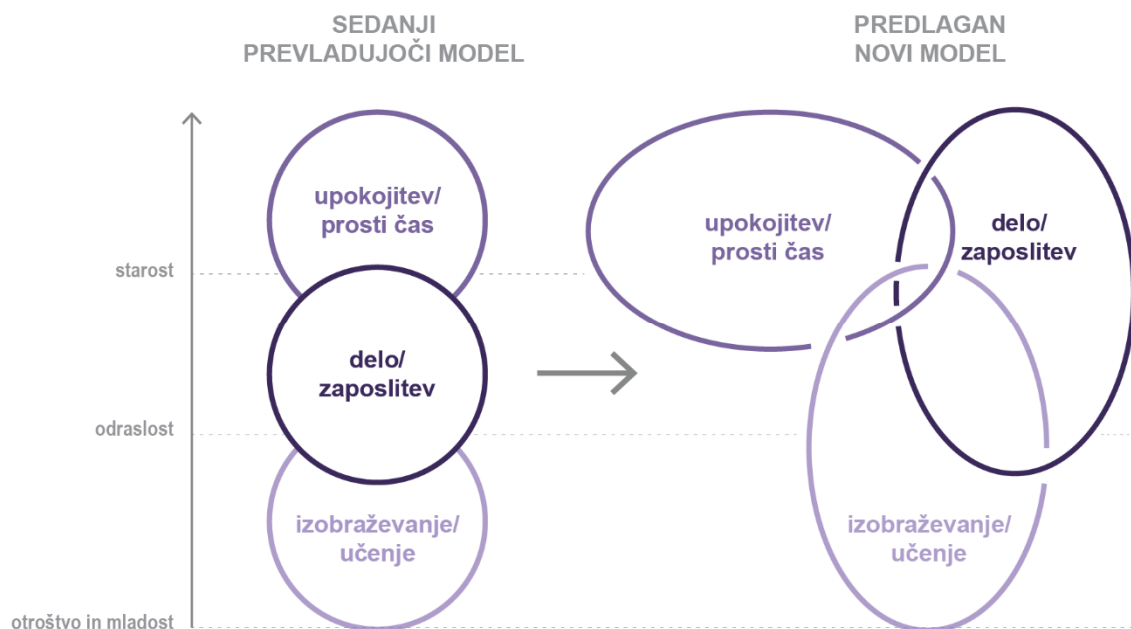
⁷³ Strategija dolgožive družbe, str. 33.

⁷⁴ Strategija dolgožive družbe, str. 28–32.

⁷⁵ Povzeto po poglavju 3.5 Strategije dolgožive družbe, str. 35–60.

Slika 6 prikazuje spremembe v življenjskem ciklu, ki so povezane s podaljševanjem trajanja življenja in spreminjanjem življenjskega okolja.

Slika 6 Spremembe v življenjskem ciklu



Vir: Strategija dolgožive družbe, str. 32.

1.1.3 Temeljni pojmi

Vseživljenjskost učenja v reviziji uporabljamo kot izraz za lastnost pristopa k učenju in kot vodilno načelo vsega izobraževanja in učenja. *Vseživljenjsko učenje* pa uporabljamo kot izraz za pojem in koncept. To delitev povzemamo po Strategiji vseživljenjskosti učenja.⁷⁶

⁷⁶ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 7 in 10.

Oprelitev *učenja* je veliko. Uradna in strokovna Unescova definicija *učenja* se glasi: "Učenje je vsaka sprememba v vedenju, informiranosti, znanju, razumevanju, stališčih, spretnostih ali zmožnostih."⁷⁷ V tej reviziji uporabljamo pojem učenje, kot ga opredeljuje Unesco.⁷⁸

Podobna dejavnost kot učenje je *izobraževanje*, ki pa se po nekaterih značilnostih pomembno razlikuje od učenja.⁷⁹ Poimovanje učenja in izobraževanja se je v času z razvojem andragogike spreminjalo v smislu, da koncept vseživljenjskega učenja nadgrajuje izobraževanje, kakršno se je razvijalo in oblikovalo v preteklosti.⁸⁰

Proces izobraževanja se strokovno organizira in praviloma nadzoruje s poukom in učiteljem, pomembno ga določajo družbene okoliščine in potrebe.⁸¹ Pri izobraževanju je vloga udeleženca določena od zunaj. V ospredju je pridobivanje znanja, spretnosti, navad ter učenje med procesom, ki je praviloma uradno (ni pa nujno), proces izobraževanja je opredeljen s cilji, normiran, strukturiran, predmetno usmerjen in organiziran od zunaj.

Strategija vseživljenjskosti učenja izhaja iz predpostavke, da je učenje v primerjavi z izobraževanjem širši pojem; izobraževanje je le ena od možnosti za izpeljavo učenja.⁸² Načelo vseživljenjskosti učenja konceptualno zahteva vsebinsko integracijo vsega učenja v vzgojno-izobraževalni sistem⁸³ (Slika 2). Na ta način razumemo pojma tudi v reviziji. V besedilu pa sicer pojme uporabljamo tako, kot so uporabljeni v viru.

1.2 Revizijski pristop in sodila

Cilj revizije smotrnosti poslovanja je bil izrek mnenja o učinkovitosti MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 8. 2021.

⁷⁷ ISCED International Standard Classification of Education, Unesco 1997, str. 9, [URL: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-1997-en_0.pdf], 21. 11. 2022. Novejši vir je Unescova publikacija Rethinking education: towards a global common good?, [URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232555>], 21. 11. 2022.

⁷⁸ Pri tej opredelitvi je poudarjen antropološki kontekst, ki postavlja v ospredje posameznika – učenje je individualistično in individualizirajoče in temelji na njegovih potrebah in lastni dejavnosti, kar pa ne pomeni, da v procesu niso upoštevane tudi družbene potrebe. Tako opredeljeno učenje označuje večja širina po več razsežnostih: poteka povsod, zajema vse položaje, okoliščine in priložnosti. Vsebine se prepletajo in niso načrtno usmerjene na predmet. Postalo je del življenja, je prožno in traja vse življenje. Učimo se tudi drug od drugega, ne le pod strokovnim vodstvom. Učenje označujeta večja dejavnost in avtonomnost subjekta (učenca). Učenje lahko glede na dejavno vlogo subjekta in način organiziranosti dejavnosti delimo na 2 temeljni področji: organizirano in priložnostno. Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 34.

⁷⁹ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 10 in 34.

⁸⁰ Javrh, P.; Jelenc-Krašovec, S., Ličen, N., Wakounig, V.: Vseživljenjsko učenje in strokovno izrazje, Pedagoški inštitut, 2008, (v nadaljevanju: Vseživljenjsko učenje in strokovno izrazje), str. 9.

⁸¹ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 34 in Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 36.

⁸² Tako kot opomba 19.

⁸³ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 11.

V zvezi s ciljem revizije smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je Republika Slovenija učinkovita pri uveljavljanju vseživljenjskosti učenja kot družbenorazvojne strategije.**

Na glavno revizijsko vprašanje smo odgovorili na podlagi odgovorov na 2 revizijski podvprašanji, in sicer:

- ali je v Republiki Sloveniji vseživljenjskost učenja prepoznana kot družbenorazvojna strategija;
- ali se v Republiki Sloveniji izvajajo aktivnosti za učinkovito uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja.

Ocena učinkovitosti uveljavljanja vseživljenjskosti učenja temelji na presoji, ali so MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsak v okviru svojih pristojnosti zagotovili, da:

- je bila vseživljenjskost učenja v Republiki Sloveniji prepoznana kot druženo-razvojna strategija, tako da:
 - je bil koncept vseživljenjskega učenja jasno opredeljen ter dosledno in celovito obravnavan;
 - je bil določen način uresničevanja koncepta vseživljenjskega učenja in
 - so bili opredeljeni (identificirani) potrebni pogoji za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja.
- se v Republiki Sloveniji izvajajo aktivnosti za učinkovito uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja, tako da:
 - so bili izpolnjeni pogoji za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja;
 - se je Republika Slovenija aktivno odzvala na rezultate raziskave PIAAC 2016 in
 - se je načelo vseživljenjskosti učenja uresničevalo kot celostni okvir za razvoj posameznika za zadovoljevanje njegovih življenjskih in delovnih potreb na način, da skrbi za ohranjanje in razvijanje ustvarjalnosti pri posamezniku.

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti aktivnosti revidirancev na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih, ter
- z intervjuji pri revidirancih in pisnimi vprašanji.

Skupna ocena o učinkovitosti/neučinkovitosti revidirancev pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih je podana v mnenju, ki temelji na ocenah in rezultatih oziroma odgovorih na vprašanja, pridobljenih na nižjih ravneh obravnave.

V reviziji obravnavamo uveljavitev vseživljenjskosti učenja kot družbenorazvojne strategije v Republiki Sloveniji.

Na podlagi teh izhodišč smo v reviziji določili za revidiranca nosilca Strategije vseživljenjskosti učenja, MIZŠ, in nosilca Strategije dolgožive družbe, MDDSZ, ki sta tudi ključna oblikovalca politik na področju vseživljenjskega učenja kot načina opolnomočenja posameznikov za soočanje z izzivi sodobne družbe. Za revidirance smo poleg obeh ministrstev določili še ACS, CPI in ZRSŠ kot

strokovne, razvojne in izvajalske institucije v pristojnosti MIZŠ in MDDSZ, ki izvajajo ključne naloge za uveljavitev vseživljenjskega učenja pri odraslih v okviru obeh strategij.

1.3 Omejitev obsega revizije

V reviziji smo se omejili na tiste aktivnosti revidirancev pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih, ki pomenijo uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja, kakor je opredeljeno v Strategiji vseživljenjskosti učenja in Strategiji dolgožive družbe.

Pojem odrasli razumemo, kot je opredeljen v 2. členu ZIO-1 (več v točki 1.1). V revizijo tako niso vključene aktivnosti revidirancev, ki zajemajo učenje otrok in šolajočih se oseb, starejših od 15 let, v rednih programih srednjega in višjega ter visokošolskega izobraževanja.

V reviziji obravnavamo izbrane vidike formalnega (programi osnovne šole za odrasle) in neformalnega izobraževanja odraslih ter priznavanje tako pridobljenega znanja in zmožnosti/spretnosti, kakor so začrtani v Resoluciji o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020⁸⁴ (v nadaljevanju: ReNPIO13-20). Narava aformalnega/naključnega ali priložnostnega učenja in dela neformalnega učenja odraslih ne dopušča niti načrtovanja niti spremljanja, saj sta prepuščena posamezniku in potekata izven izobraževalnega sistema in povsem neformalizirano, tudi brez namena priznavanja tako pridobljenega znanja in zmožnosti/spretnosti. Ta vidik vseživljenjskega učenja odraslih je v revizijo vključen (le) v okviru obravnave koncepta vseživljenjskega učenja, ki opozarja na pomembnost teh oblik učenja odraslih.

⁸⁴ Uradni list RS, št. 90/13 in 6/18 – ZIO-1.

2. Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo in pristojnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih v Republiki Sloveniji.

2.1 Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

MIZŠ v skladu z 39. členom Zakona o državni upravi⁸⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področju predšolske vzgoje, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva, izobraževanja odraslih, znanosti, raziskovanja, športa in mladine.

Naloge s področja vseživljenjskega učenja sodijo v Direktorat za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo, Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih ter Direktorat za visoko šolstvo. V pristojnost MIZŠ sodi celotna vertikala na področju izobraževanja in usposabljanja, v katero so vključene osebe v vseh obdobjih življenja (od otrok do odraslih) ter katere cilj je tako osebni kot tudi poklicni razvoj posameznika.

V Direktoratu za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih opravljajo glavnino nalog, ki so povezane s področjem revizije. V direktoratu sta bila ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, organizirana 2 sektorja, in sicer: Sektor za srednje in višje šolstvo ter Sektor za izobraževanje odraslih.

Za učinkovitost MIZŠ pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Ministre, odgovorne za poslovanje MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 2.

Tabela 2 Odgovorne osebe MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Maja Zalaznik, ministrica za izobraževanje, znanost in šport	od 13. 5. 2015 do 13. 9. 2018
dr. Jernej Pikalo, minister za izobraževanje, znanost in šport	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
dr. Simona Kustec, ministrica za izobraževanje, znanost in šport	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Igor Papič, minister za izobraževanje, znanost in šport	od 1. 6. 2022

⁸⁵ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21 in 82/21.

2.2 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

MDDSZ v skladu z 28. členom ZDU-1 opravlja naloge na področju delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, enakih možnosti, družine, socialnih zadev in invalidskega varstva.

Področje vseživljenjskega učenja sodi v Direktorat za trg dela in zaposlovanje, Sektor za vseživljenjsko učenje.

V pristojnost MDDSZ sodijo aktivnosti na področju izobraževanja in usposabljanja za potrebe trga dela, vključno z vseživljenjsko karierno orientacijo, v skladu s potrebami trga dela. Naloge MDDSZ na področju vseživljenjskega učenja obsegajo:

- aktivnosti, ki so namenjene šolajoči se mladini;
- aktivnosti, ki so namenjene spodbujanju vključevanja v izobraževanje in usposabljanje za potrebe trga dela; te aktivnosti/naloge so vključene v letne programe izobraževanja odraslih (v nadaljevanju: LPIO), ki jih potrdi vlada;
- aktivnosti, ki so vezane na izvajanje vseživljenjske karierne orientacije.⁸⁶

Sektor za vseživljenjsko učenje pokriva področje štipendij, subvencionirane študentske prehrane, nacionalnih poklicnih in dodatnih kvalifikacij ter aktivnosti na področju usposabljanja in izobraževanja v skladu s potrebami trga dela na podlagi ZUTD.⁸⁷

MDDSZ je pristojno za:

- strokovne naloge glede razvoja sistema nacionalnih poklicnih kvalifikacij (v nadaljevanju: NPK), ki ni neposredno povezan z izobraževanjem odraslih, vzpostavlja pa sistemski okvir za priznavanje znanja, spretnosti in kompetenc za potrebe trga dela ne glede na to, kako so bili pridobljeni;
- razvoj in izvajanje programov usposabljanja za vse akterje, vključene v razvoj in izvajanje sistema NPK, svetovalce, člane komisij in izvajalce NPK.

Za učinkovitost MDDSZ pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Ministre, odgovorne za poslovanje MDDSZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 3.

⁸⁶ 18. člen Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD; Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17, 75/19, 11/20 – odl. US, 189/20 – ZFR0 in 54/21).

⁸⁷ 36. člen ZUTD, Smernice za izvajanje ukrepov Aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2016–2020, MDDSZ, 2015, [URL: https://www.acs.si/wp-content/uploads/2018/04/Smernice_za_izvajanje_ukrepov_APZ_za_obdobje_2016-2020.pdf], 21. 11. 2022 in Smernice za izvajanje ukrepov Aktivne politike zaposlovanja za obdobje za 2021–2025, MDDSZ, 2020, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDDSZ/APZ/Smernice-APZ-2021-2025.docx>], 21. 11. 2022.

Tabela 3 Odgovorne osebe MDDSZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Anja Kopač, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	od 20. 3. 2013 do 13. 9. 2018
mag. Ksenija Klampfer, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Janez Cigler Kralj, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
Luka Mesec, minister za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	od 1. 6. 2022

2.3 Andragoški center Republike Slovenije

Za opravljanje dejavnosti in nalog, potrebnih za razvoj, uveljavljanje in izvajanje izobraževanja odraslih, je vlada ustanovila javni zavod ACS.⁸⁸

Temeljni cilji ACS so, da s svojo celotno dejavnostjo pospešuje izobraževanje odraslih ter ustvarja strokovne podlage za njegovo sistemsko urejanje.⁸⁹ ACS deluje na področju izobraževanja odraslih skladno z nacionalnim programom izobraževanja v Republiki Sloveniji⁹⁰ ter drugimi nacionalnimi in evropskimi strateškimi dokumenti ter razvojnimi usmeritvami v izobraževanju odraslih.

Pristojnosti in naloge ACS na področju izobraževanja odraslih določajo predvsem odlok o ustanovitvi ACS⁹¹, statut ACS⁹² in ZIO-1⁹³. Pogoje za opravljanje, način upravljanja in financiranja izobraževanja odraslih ureja ZOFVI⁹⁴.

Pristojnosti in strokovne ter razvojne naloge ACS je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala tudi ReNPIO13-20 in na njeni podlagi vsako leto sprejeti LPIO, in sicer⁹⁵: priprava izhodišč za oblikovanje javno veljavnih izobraževalnih programov za odrasle na podlagi ZIO-1; priprava strokovnih podlag za izvajanje svetovalne dejavnosti v izobraževanju odraslih, ki se izvaja kot javna služba na podlagi ZIO-1; priprava nacionalnega programa izobraževanja odraslih; razvijanje pismenosti in temeljnih zmožnosti odraslih; ugotavljanje in vrednotenje neformalno pridobljenega znanja; informativne in svetovalne dejavnosti za odrasle; presojanje in razvijanje kakovosti v izobraževanju odraslih; proučevanje potreb po nadaljnjem izobraževanju in usposabljanju strokovnih delavcev ter razvoj programov, pristopov, oblik in metod izpopolnjevanja; razvoj sistema

⁸⁸ 28. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju: ZOFVI; Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj in 123/21), 1. člen Odloka o ustanovitvi Andragoškega centra Republike Slovenije (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi ACS; Uradni list RS, št. 18/91-I, 12/99 in 76/08) in 2. člen Statuta Andragoškega centra Slovenije (v nadaljevanju: statut ACS) z dne 24. 1. 1992 in sprememba z dne 31. 7. 2008 (Sklep vlade o soglasju k spremembi statuta ACS, št. 01403-43 1200813 z dne 2. 9. 2008).

⁸⁹ 2. člen odloka o ustanovitvi ACS.

⁹⁰ 3. člen odloka o ustanovitvi ACS.

⁹¹ 2. in 3. člen odloka o ustanovitvi ACS.

⁹² 9. člen statuta ACS.

⁹³ 17., 24., 45., 46. in 67. člen ZIO-1.

⁹⁴ 1., 6., 10., 11. in 24. do 27. člen ZOFVI.

⁹⁵ LPIO 2020, str. 6–7 in LPIO 2021, str. 6–7.

kompetenčno zasnovanega izpopolnjevanja učiteljev in strokovnih delavcev; usposabljanje in izpopolnjevanje strokovnih delavcev, izobraževalcev odraslih in drugih deležnikov za kakovostno izvajanje programov oziroma dejavnosti; podpora IKT pri izvedbi nekaterih nalog⁹⁶; izvajanje promocijskih in animacijskih dejavnosti za vključevanje v izobraževanje; informacijske dejavnosti in podobno.

ACS od leta 2012 dalje deluje tudi v vlogi nacionalnega koordinatorja Evropskega programa za učenje odraslih.

Za učinkovitost ACS pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih je odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi. Direktorja, odgovorna za poslovanje ACS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 4.

Tabela 4 Odgovorni osebi ACS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
mag. Andrej Sotošek, direktor	od 24. 5. 2017 do 23. 5. 2021
dr. Nataša Potočnik, direktorica	od 28. 5. 2021

2.4 Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje

Javni zavod CPI je osrednja institucija za razvoj, raziskave in svetovanje na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja v Republiki Sloveniji. Ustanovila ga je vlada, soustanovitelja pa sta Gospodarska zbornica Slovenije in Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije.⁹⁷

Osnovni namen CPI je s pripravo razvojnih in strokovnih rešitev dvigniti kakovost in privlačnost poklicnega izobraževanja in usposabljanja.

CPI izvaja raziskovalno, razvojno in svetovalno delo ter naloge za razvoj kakovosti poklicnega in strokovnega izobraževanja, certifikatnega sistema, kreditnega sistema in ogrođa kvalifikacij, razvoj strokovnih podlag za uresničevanje vseživljenjskega učenja in izobraževanja za trajnostni razvoj ter naloge povezovanja formalnega in neformalnega poklicnega izobraževanja. Prav tako pripravlja in spremlja ukrepe za preprečevanje osipa udeležencev izobraževanj ter nudi svetovalne storitve.⁹⁸

Pristojnosti in naloge CPI na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja ter na področju kvalifikacijske strukture so določene predvsem v sklepu o ustanovitvi CPI⁹⁹ in statutu CPI¹⁰⁰.

⁹⁶ Na primer: aplikacija za spremljanje uresničevanja resolucije o nacionalnem programu za izobraževanje odraslih, IKT-podpora procesom samoevalvacije v izobraževalnih organizacijah.

⁹⁷ 1. člen Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi CPI; Uradni list RS, št. 32/09 in 57/16) in 1. člen Statuta javnega zavoda Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje (v nadaljevanju: statut CPI) z dne 5. 2. 2010.

⁹⁸ 5. člen statuta CPI.

⁹⁹ 3. člen sklepa o ustanovitvi CPI.

¹⁰⁰ 5. člen statuta CPI.

V okviru v sklepu o ustanovitvi CPI opredeljenih dejavnosti CPI opravlja naloge, določene z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo področje poklicnega izobraževanja in usposabljanja (Zakon o višjem strokovnem izobraževanju¹⁰¹, ZPSI-1, Zakon o vajeništvu¹⁰², ZNPK in drugi), ter druge naloge v skladu s programom dela.

Od leta 2016 je CPI tudi Nacionalna koordinacijska točka za slovensko ogrodje kvalifikacij¹⁰³ (v nadaljevanju: SOK) in za umeščanje kvalifikacij iz SOK v evropsko ogrodje kvalifikacij za vseživljenjsko učenje (EOK). V SOK so vključene 3 vrste kvalifikacij: izobrazba, poklicne kvalifikacije in dodatne kvalifikacije. Temeljni cilji SOK so:

- podpreti vseživljenjsko učenje;
- povezati in uskladiti slovenske podsisteme kvalifikacij ter
- izboljšati preglednost, dostopnost in kakovost kvalifikacij glede na trg dela in civilno družbo.

Pristojnosti in strokovne ter razvojne naloge CPI je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala tudi ReNPIO13-20 in na njeni podlagi letno sprejeti LPIO, kot na primer¹⁰⁴ na področju prenove poklicnega izobraževanja (razvoj 2 modelov poklicnega izobraževanja, razvoj podlag za pripravo in izvedbo 2 novih modelov poklicnega izobraževanja; razvoj programov za izpopolnjevanje za nadaljnje poklicno izobraževanje in usposabljanje; razvoj metodologije za pripravo programov in spremljanje razvoja programov in podobno).

Za učinkovitost CPI pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih je odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi. Direktorje, odgovorne za poslovanje CPI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 5.

Tabela 5 Odgovorne osebe CPI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Elido Bandelj, direktor	od 1. 10. 2009 do 31. 3. 2019
Urška Marentič, v. d. direktorja	od 1. 4. 2019 do 6. 9. 2019
mag. Janez Damjan, direktor	od 6. 9. 2019

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 86/04 in 100/13.

¹⁰² Uradni list RS, št. 25/17.

¹⁰³ Zakon o slovenskem ogrodju kvalifikacij (Uradni list RS, št. 104/15). SOK je enotni sistem kvalifikacij v Republiki Sloveniji. Temeljna vloga SOK in drugih nacionalnih ogrodij kvalifikacij je, da pojasnijo horizontalne in vertikalne relacije med različnimi tipi kvalifikacij, certifikati in spričevali/diplomami.

¹⁰⁴ LPIO 2020, str. 7–8 in LPIO 2021, str. 7.

2.5 Zavod Republike Slovenije za šolstvo

ZRSŠ je osrednji nacionalni razvojno-raziskovalni in svetovalni zavod na področju predšolske vzgoje, osnovnega šolstva, splošnega srednjega šolstva in splošnega dela nižjega poklicnega, srednjega poklicnega, srednjega strokovnega in poklicno-tehniškega izobraževanja.¹⁰⁵

Poslanstvo ZRSŠ je z razvojno-raziskovalnim delom, pripravo strokovnih podlag za odločanje o zadevah iz pristojnosti strokovnih svetov, spremljanjem poskusov ter prenovi obstoječih in uvajanjem novih programov, z organiziranjem in izvajanjem stalnega strokovnega izobraževanja in usposabljanja strokovnih delavcev in ravnateljev, pripravo strokovnih podlag za odločanje na ravni šolske politike ter sodelovanjem z drugimi institucijami v slovenskem in mednarodnem prostoru prispevati h kakovosti vzgoje in izobraževanja in k dvigu ravni znanja.¹⁰⁶

Pri uresničevanju svojega poslanstva in izvajanju nalog ZRSŠ sodeluje z drugimi institucijami, ki se ukvarjajo z vzgojo in izobraževanjem, kar je predvideno tudi že v aktu o ustanovitvi ZRSŠ¹⁰⁷. Na področju vseživljenjskega učenja gre predvsem za sodelovanje z MIZŠ, ACS in CPI.

Za učinkovitost ZRSŠ pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih je odgovoren direktor v skladu s svojimi pristojnostmi. Direktorja, odgovornega za poslovanje ZRSŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, navaja Tabela 6.

Tabela 6 Odgovorna oseba ZRSŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Vinko Logaj, direktor	od 7. 7. 2014

¹⁰⁵ Povzeto po Sklepu o ustanovitvi Zavoda Republike Slovenije za šolstvo, št. 021-04/95-6/1-8 z dne 6. 7. 1995, št. 024-13/2000-1 z dne 19. 10. 2000, št. 024-13/2002-2 z dne 6. 11. 2000, št. 024-13/2001-1 z dne 26. 7. 2001, št. 024-13/2001-4 z dne 30. 1. 2003, št. 024-13/2001-7 z dne 18. 11. 2003, št. 01403-44/2005/5 z dne 22. 11. 2005, št. 01403-3/2007/6 z dne 23. 1. 2007, št. 01403-168/2009/5 z dne 5. 1. 2010, št. 01403-25/2016/4 z dne 28. 7. 2016 in št. 01403-6/2019/4 z dne 26. 2. 2019 (v nadaljevanju: sklep o ustanovitvi ZRSŠ). Letni delovni, finančni in kadrovski načrt ZRSŠ za leto 2018, str. 4 in 10.

¹⁰⁶ Letni delovni, finančni in kadrovski načrt ZRSŠ za leto 2018, str. 4.

¹⁰⁷ Sklep o ustanovitvi ZRSŠ.

3. Vseživljenjskost učenja

Razvoj Republike Slovenije v prihodnje je v mnogo pogledih odvisen od sposobnosti njenega odzivanja na izzive in prilagajanja na trende v okolju. Ob upoštevanju demografskih sprememb, ki bodo med drugim zahtevale podaljšanje delovne aktivnosti starejših, pa tudi z vidika odzivanja družbe na globalne trende je treba krepiti učenje za in skozi življenje. Učenje za in skozi življenje se v praksi uresničuje skozi načelo vseživljenjskosti učenja in koncept vseživljenjskega učenja.

3.1 Vseživljenjsko učenje kot koncept

Načelo vseživljenjskosti učenja je bilo določeno kot vodilno načelo vsega izobraževanja in učenja ter v povezavi s Strategijo dolgožive družbe kot temeljna družbenorazvojna strategija (več v točkah 3.1.2 in 3.3). Vseživljenjsko učenje je bilo konceptualno opredeljeno v Strategiji vseživljenjskosti učenja, v kateri je osrednja ideja uveljavitve načela vseživljenjskosti učenja razvoj učeče se družbe tako, da se v Republiki Sloveniji ustvarijo razmere za to, da bodo vsem ljudem zagotovljene priložnosti za celosten razvoj njihovih zmožnosti in s tem priložnosti za kakovostno življenje, kar bo pripomoglo k uresničevanju vseh strateških razvojnih ciljev Republike Slovenije, ti pa zadevajo družbeni, gospodarski in trajnostni razvoj ter umestitev Republike Slovenije v mednarodnem okolju. Strategija vseživljenjskosti učenja je strateški načrt, v katerem je največ pozornosti namenjeno postavitvi koncepta vseživljenjskega učenja, odpravi sistemskih pomanjkljivosti in ozaveščanju o pomenu in potrebnosti vseživljenjskega učenja.

Strategijo vseživljenjskosti učenja je leta 2007 sprejelo MIZŠ. Ker ni bila nikoli sprejeta na ravni vlade ali državnega zbora, ocenjujemo, da Strategija vseživljenjskosti učenja ni zadostna pravna podlaga, da bi ustvarjala zaveze za vlado.

Vloga revidirancev v okviru strateškega in izvedbenega načrtovanja pri uveljavitvi načela vseživljenjskosti učenja je sicer nejasna, saj v Republiki Sloveniji še ni vzpostavljen sistem transparentnega in učinkovitega razvojnega načrtovanja, v okviru katerega bi bili jasno določeni hierarhija strateških in izvedbenih razvojnih dokumentov z odgovornimi nosilci ter povezanost teh dokumentov med seboj in z javnimi financami.¹⁰⁸

3.1.1 Obstoje in jasnost opredelitve

Strategija vseživljenjskosti učenja dosledno poudarja in naslavlja celostnost vseživljenjskosti učenja tako v svojih izhodiščih kot v predlogih za njeno uresničevanje. V tem okviru je bilo kot izhodišče pri oblikovanju strategije upoštevano naslednje:

- pomanjkljivosti tradicionalnega vzgojno-izobraževalnega sistema na področju začetnega in nadaljevalnega izobraževanja, ki po vsebini in načinih nista več dovolj ustrezala novim

¹⁰⁸ Povzeto po revizijskem poročilu Uresničevanje Strategije razvoja Slovenije 2030 in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030, št. 420-3/2020/158 z dne 22. 6. 2021, točka 1.1.1.1, str. 12–15.
[URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/SDG/SDG_RevizijskoP.pdf], 21. 11. 2022.

potrebam, izobraževanje odraslih pa ni bilo niti ustrezno sistemsko umeščeno niti enakovredno in enakopravno obravnavano;¹⁰⁹

- organiziranost izobraževanja je bila toga institucionalno in pedagoško-didaktično¹¹⁰ in bi jo bilo treba izpopolniti s filozofijo, pristopi in cilji učenja kot načina opolnomočenja;
- premalo poudarka je bilo na učinkih učenja in kompetencah posameznika;
- vedno večji vpliv ekonomističnega pogleda na svet, ki pomen znanja zoži na kompetence in spretnosti, potrebne za delo, kar je postajalo navidezno nasprotje uveljavljeni humanistični tradiciji, ki učenje povezuje z življenjem in poudarja pomen vseh oblik učenja.¹¹¹

Strategija vseživljenjskosti učenja je zato zavzela stališče, da se mora vseživljenjsko učenje uveljaviti v obeh razsežnostih, razsežnosti trajanja in razsežnosti širine, s čimer bo posameznikov cilj učenja ne le pridobitev izobrazbe in kvalifikacije za delo in poklic, temveč tudi pridobitev širokega znanja, spretnosti in osebnostnih lastnosti, ki jih potrebuje, da bi lahko uspešno in kakovostno živel in delal kot posameznik in v skupnosti.¹¹²

Da bi načelo vseživljenjskosti učenja lahko udeležili v praksi, ga je treba natančneje vsebinsko opredeliti in razčleniti. V nasprotnem primeru se lahko pod okrilje načela uvrščajo zelo različne vsebine, cilji in aktivnosti. Konkretizacija načela vseživljenjskosti učenja je bila načrtovana tudi v Strategiji vseživljenjskosti učenja, ki je predvidevala pripravo izvedbenega dokumenta Operativni načrt za udeležanje Strategije vseživljenjskosti učenja.

V ta namen je bil v projektu priprave Strategije vseživljenjskosti učenja kot vmesni korak med strateškim in izvedbenim dokumentom izdelan Pregled dejavnosti za udeležanje Strategije vseživljenjskosti učenja¹¹³, ki je priloga Strategije vseživljenjskosti učenja in opredeljuje način udeležanja koncepta vseživljenjskega učenja (več v točki 3.1.3).

Vseživljenjsko učenje je koncept, ki ga sestavljata na eni strani *dejavnost* (vseživljenjskega) učenja kot učenja skozi in za celo življenje in na drugi *proces*, ki zajema vse oblike učenja od rojstva do konca življenja, da se izboljšajo posameznikovo znanje in spretnosti.¹¹⁴ Tako opredeljeno vseživljenjsko učenje lahko predstavlja celostni okvir za razvoj posameznika za zadovoljevanje njegovih življenjskih in delovnih potreb.

Izhodišče zasnove koncepta vseživljenjskega učenja, kakor ga je v Strategiji vseživljenjskosti učenja določilo MIZŠ, je upoštevanje potreb posameznika in družbe, ugotavljanje, vrednotenje in priznavanje

¹⁰⁹ Iz tradicionalne sheme vzgoje in izobraževanja (Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 45) je razvidno, da iz celotnega sistema, prikazanega v osrednjem delu sheme, izloča izobraževanje odraslih (Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 53.).

¹¹⁰ Pedagogika je videla svoje poslanstvo v tem, da učenca učinkovito vodi, to pa se doseže predvsem s strogo strukturirano in nadzorovano obliko pod učiteljevim vodstvom – poučevanjem (Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 41.).

¹¹¹ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 8.

¹¹² Tako kot opomba 19.

¹¹³ Pregled dejavnosti za udeležanje Strategije vseživljenjskosti učenja, Delovno gradivo, MIZŠ, julij 2007, [URL: <https://www.andragosko-drustvo.si/wp-content/uploads/2015/08/PREGLED-UDEJANJANJE-S-VŽU-2007.pdf>], 21. 11. 2022.

¹¹⁴ Tako kot opomba 19.

neformalno in priložnostno pridobljenega znanja odraslih, osredotočenost na človeka, ki naj bi se mu z različnimi prijemi pri učenju in izobraževanju omogočilo bolj kakovostno življenje in delo, z ustreznim poučevanjem pa se ga spodbujalo, da postane čim samostojnejši, čim bolj kritičen in čim dejavnejši pri svojem razvoju. Zasnova koncepta predvideva razvijanje izobraževanja v šolah in drugih institucijah, pa tudi izobraževanje in učenje, ki poteka drugje (na primer v različnih organizacijah v skupnosti, kot so društva, klubi; v študijskih krožkih, v knjižnicah, kulturnih ustanovah in številnih drugih organizacijah).

Vseživljenjsko učenje je mogoče vzpostaviti kot celostni okvir le z ustrezno sistemsko integracijo vsega učenja v vzgojno-izobraževalni sistem,¹¹⁵ z ustvarjanjem vzpodbudnega okolja za učenje in priložnosti razvijanja pozitivnega odnosa do učenja.¹¹⁶

Slika 7 prikazuje razsežnost trajanja in širine vseživljenjskega izobraževanja in učenja ter integracijo vsega učenja v vzgojno-izobraževalni sistem.

Slika 7 Vseživljenjsko izobraževanje in učenje



Vir: povzeto po Strategiji vseživljenjskosti učenja, str. 44–46.

Takšno integracijo vsega izobraževanja in učenja v vzgojno-izobraževalni sistem ponazarja Slika 7, zanjo pa je značilno, da:

- povezuje obe temeljni področji izobraževanja, izobraževanje otrok in mladine ter izobraževanje odraslih;

¹¹⁵ Tako kot opomba 83.

¹¹⁶ Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 190.

- ponuja zasnovano enotnega in integriranega sistema vsega izobraževanja z upoštevanjem različnosti izobraževanja otrok in mladine ter izobraževanja odraslih;
- upošteva načelo nadaljevalnosti (kontinuitete) izobraževanja na vseh področjih življenja in tako oblikuje vertikalno izobraževalnega sistema;
- povezuje splošno in poklicno izobraževanje in omogoča prehodnost med njima;
- upošteva uradno formalizirane in alternativne poti izobraževanja in učenja ter s tem priznava tako bolj kot tudi manj formalizirane načine izpeljave izobraževanja in učenja;
- povezuje formalno in neformalno izobraževanje;
- povezuje izobraževanje, za katero je pristojna šolska sfera, in tisto, za katero so pristojni deležniki iz sfere dela.¹¹⁷

S takim razumevanjem in usmeritvami je Strategija vseživljenjskosti učenja vsebinsko opredelila koncept vseživljenjskega učenja in tudi močno presegala zgolj ekonomističen in pragmatičen pogled na vseživljenjsko učenje in izobraževanje odraslih ter sledila razvoju Unesco na tem področju.

Ocenjujemo, da je MIZŠ v Strategiji vseživljenjskosti učenja, ki z vsebino ciljev in usmeritev ostaja aktualna glede na potrebe, mednarodne usmeritve in strateške cilje Republike Slovenije, jasno opredelilo koncept vseživljenjskega učenja. Načelo vseživljenjskosti je bilo v Strategiji vseživljenjskosti učenja določeno kot vodilno načelo vsega izobraževanja in učenja ter v povezavi s Strategijo dolgožive družbe kot temeljna družbenorazvojna strategija.

Da bi načelo vseživljenjskosti učenja lahko udeležili v praksi, bi bilo treba koncept vseživljenjskega učenja vsebinsko opredeliti in razčleniti tudi na izvedbeni ravni. Konkretizacija načela vseživljenjskosti učenja je bila v Strategiji vseživljenjskosti učenja načrtovana v okviru izvedbenega načrta, ki naj bi sledil strategiji. V ta namen je bil v projektu priprave Strategije vseživljenjskosti učenja kot vmesni korak med strateškim in izvedbenim dokumentom izdelan Pregled dejavnosti za udeležanje Strategije vseživljenjskosti učenja, ki je priloga Strategije vseživljenjskosti učenja, in predlagan način udeležanja koncepta vseživljenjskega učenja.

3.1.2 Celovitost in doslednost obravnave vseživljenjskega učenja

MIZŠ je v Strategiji vseživljenjskosti učenja koncept vseživljenjskega učenja naslovilo celovito, to pomeni po trajanju in širini, in sicer tako v svojih izhodiščih kot v predlogih za uresničevanje.¹¹⁸

Pri tem je pomembno upoštevati omejitev, da vseživljenjskega učenja v vsej njegovi širini in trajanju ni mogoče sistemsko uzakoniti in načrtovati izvajanja. Zakonsko je mogoče urediti le nekatera področja (manjši del vseživljenjskega učenja – Slika 3 in Slika 7), kot so na primer: predšolska vzgoja, osnovno, srednje in poklicno izobraževanje ter visokošolsko izobraževanje in sistem organiziranja neformalnega izobraževanja. Ob teh specifičnih področjih vseživljenjsko učenje kot koncept posega še na številna druga področja, katerih urejanja ni mogoče predpisovati na konkretne načine, saj

¹¹⁷ Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 53.

¹¹⁸ Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 8.

potekajo na neformalen način in tudi neorganizirano in nenamerno (aformalno/naključno ali priložnostno – Slika 3 in Slika 7). Gre za področja človekovega delovanja, ki so povezava s kulturnim izročilom družbe, okoljem, vrednotami, ki so v družbi prepoznane kot pomembne, zaželeni in koristni. Te posameznik razvija v interakciji z okoljem, soljudmi in spodbudami iz okolja in jih ni mogoče strukturirati v proces izobraževanja, temveč so del učenja skozi življenje.¹¹⁹

V Republiki Sloveniji so posamezni vidiki in nekatera področja, ki so neposredno in posredno povezana z vseživljenjskim učenjem, obravnavana tudi v programskih dokumentih, kot so Strategija 2030 (Slika 5), Strategija S4, Strategija dolgožive družbe, ter v nacionalnih programih izobraževanja odraslih¹²⁰, načini izvajanja pa so urejeni tudi s področnimi zakoni¹²¹ (več v točki 3.1.3).

Načelo vseživljenjskosti učenja je bilo v ZIO in ZIO-1 umeščeno na prvo mesto med načela, na katerih temelji javni interes na področju izobraževanja odraslih, vendar pa v ZIO-1 ni posebej nadalje obravnavano.¹²² Izobraževanje odraslih sicer predstavlja le del razsežnosti in trajanja učenja posameznika (Slika 2 in Slika 7). Pri tem pa dejstvo, da nacionalni program izobraževanja odraslih (v nadaljevanju: NPIO) mnogi deležniki predvsem zaradi problematike, povezane z izrazjem na področju vseživljenjskega učenja, zmotno razumejo kot nacionalni program vseživljenjskega učenja¹²³,

¹¹⁹ Te oblike in vsebine vseživljenjskega učenja so še posebej pomembne za pridobitev širokega spektra znanj, spretnosti in osebnostnih lastnosti, ki jih človek potrebuje, da bi lahko uspešno, ustvarjalno in kakovostno živel ter delal kot posameznik in v skupnosti. Strategija vseživljenjskosti učenja, str. 10.

¹²⁰ V Republiki Sloveniji so v obdobju, na katero se nanaša revizija, za specifična področja poleg že navedenih veljali naslednji specifični nacionalni programi in strategije, na primer: Smernice za izvajanje ukrepov Aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2021–2025; Nacionalna Strategija za razvoj bralne pismenosti za obdobje 2019–2030, št. 61400-5/2019/3 z dne 19. 12. 2019, [URL: https://www.knjiznice.si/wp-content/uploads/2020/06/Nacionalna_strategija_pismenost_-2019_30.pdf], 21. 11. 2022; Smernice za izvajanje Strategije spretnosti za Slovenijo, Izboljšanje upravljanja izobraževanja odraslih, OECD, 2018, [URL: https://www.gov.si/assets/Ministrstva/MIZS/Dokumenti/Novice/ca91e42a0f/OECD_Skills_Strategy_2018_Povzetek.pdf], 21. 11. 2024; Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva 2011–2020 (Uradni list RS, št. 41/11); ReNPIO13-20; Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji, MIZŠ, 2004, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strategije-Romi/Strategija-vzgoje-in-izobrazevanja-Romov-v-Republiki-Sloveniji-2004.pdf>], 21. 11. 2024; Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji, dopolnilo k Strategiji 2004, MIZŠ, 2011, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strategije-Romi/Strategija-vzgoje-in-izobrazevanja-Romov-v-Republiki-Sloveniji-dopolnitev-2011.pdf>], 21. 11. 2022; Resolucija o Nacionalnem programu za mladino 2013–2022 (Uradni list RS, št. 90/13); Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (Uradni list RS, št. 39/13); Digitalna agenda; Resolucija o nacionalnem programu o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva "Naša hrana, podeželje in naravni viri od leta 2021" (Uradni list RS, št. 8/20); Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (Uradni list RS, št. 111/07); Strateški načrt skupne kmetijske politike 2023–2027, [URL: <https://skp.si/skupna-kmetijska-politika-2023-2027>], 21. 11. 2022; Resolucija o nacionalnem programu za enake možnosti žensk in moških 2015–2020 (Uradni list RS, št. 84/15); Strategija razvoja nevladnih organizacij in prostovoljstva do leta 2023 (Uradni list RS, št. 37/18); Program ukrepov na področju čebelarstva v obdobju 2020–2022, [URL: <https://www.gov.si teme/ukrepi-v-cebelarstvu/>], 21. 11. 2022; Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 106/02); Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 (Uradni list RS, št. 31/20); Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025 "Skupaj za družbo zdravja" (Uradni list RS, št. 25/16); Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2021–2025 (Uradni list RS, št. 94/21).

¹²¹ Na primer: Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K); Zakon o gimnazijah (Uradni list RS, št. 1/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/17, 6/18 – ZIO-1 in 46/19); ZPSI-1; Zakon o višjem strokovnem izobraževanju; Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE in 57/21 – odl. US); ZIO-1.

¹²² 2. člen ZIO in 4. člen ZIO-1.

¹²³ Povzeto po Strategiji vseživljenjskosti učenja, str. 38.

ne prispeva k ustrezni uveljavitvi načela vseživljenjskosti učenja in koncepta vseživljenjskega učenja (več v točki 3.1.3). Ta namreč široko presegata zgolj izobraževanje odraslih¹²⁴, kar ilustrira Slika 8.

Slika 8 prikazuje obseg izobraževanja odraslih v vseživljenjskem učenju v skladu z ZIO-1.

Slika 8 Izobraževanje odraslih v okviru vseživljenjskega učenja, kakor določa ZIO-1



Vir: prirejeno po Strategiji vseživljenjskosti učenja, str. 36.

Strategija vseživljenjskosti učenja predvideva, da bi bilo v Republiki Sloveniji uresničevanje načel in Strategije vseživljenjskosti učenja urejeno s posebnim zakonom¹²⁵ in/ali nacionalnim programom vseživljenjskega učenja¹²⁶, ki bi uredil vse izobraževanje in učenje odraslih in povezal vse vzgojno-izobraževalne dejavnosti (nadaljevalno izobraževanje z začetnim, formalno in neformalno izobraževanje).¹²⁷ Niti zakon niti nacionalni program vseživljenjskega učenja nista bila sprejeta. Tak zakon in/ali nacionalni program vseživljenjskega učenja bi lahko določil tudi pogoje, ki jih je treba urediti, da bi načela in Strategija vseživljenjskosti učenja lahko zaživela, in sicer: pristojnosti, aktivnosti, nosilce, načine financiranja in drugo. Načelo je namreč po svoji naravi vrednostni temelj, ki ga je mogoče v praksi uveljavljati le toliko, kolikor to dopuščajo vsebinske rešitve v pravnih podlagah in izvedbenih dokumentih.

Strategija vseživljenjskosti učenja vsebuje opredelitev tako načela kot koncepta vseživljenjskega učenja, ki pa v drugih področnih strateškoroazvojnih dokumentih in zakonodaji nista sistemsko umeščena na način, kot je predvideno v Strategiji vseživljenjskosti učenja. K zgolj parcialni obravnavi koncepta v zakonskih in drugih predpisih in dokumentih po naši oceni prispeva dejstvo, da MIZŠ ni nadaljevalo z aktivnostmi za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, kot je bilo

¹²⁴ Vseživljenjsko učenje ni več samo en vidik izobraževanja in usposabljanja; postati mora vodilno načelo za ponudbo in udeležbo v celotnemu kontinuumu učnih vsebin. Vir: Evropska komisija, Memorandum o vseživljenjskem učenju, [URL: <https://uil.unesco.org/document/european-communities-memorandum-lifelong-learning-issued-2000>], 21. 11. 2022; povezava na slovenski prevod: [URL: https://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_o_vsezivljenjskem_ucenju.pdf], 21. 11. 2022.

¹²⁵ Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, str. 9, točka 20. Na primer Japonska – Lifelong Learning Promotion Law, [URL: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/lifelong-learning-japan>], 21. 11. 2022.

¹²⁶ Strategija vseživljenjskega učenja, str. 38.

¹²⁷ Po vzoru drugih razvitih držav (Japonska), ki se soočajo s podobnimi demografskimi izzivi kot Republika Slovenija, [URL: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/lifelong-learning-japan>], 21. 11. 2022.
Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, str. 9, točka 20.

v njej predvideno (priprava izvedbenega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja), in da Strategija vseživljenjskosti učenja ni bila nikoli sprejeta na ravni vlade in/ali državnega zbora. Doslednost obravnave vseživljenjskega učenja bi namreč zahtevala rešitev problematike, povezane z izrazjem na področju vseživljenjskega učenja, integracijo vseživljenjskega učenja tudi v druge nacionalne programe in strategije na specifičnih področjih ter njihovo medsebojno usklajenost v koherenten sistem. Vseživljenjskost učenja kot vodilno načelo vsega izobraževanja in učenja je sedaj v teh dokumentih odsotno kot vodilno načelo vsega izobraževanja in v konkretnih izpeljavah uresničevanja.

Vseživljenjsko učenje je povezano z uresničevanjem vseh strateških usmeritev Strategije 2030, posamezni vidiki vseživljenjskega učenja pa so obravnavani tudi v Strategiji S4, Strategiji dolgožive družbe, nacionalnih programih izobraževanja odraslih in nekaterih zakonih. V Strategiji dolgožive družbe je v okviru koncepta aktivnega staranja vseživljenjsko učenje obravnavano tudi kot družbenorazvojna strategija.

3.1.3 Način uresničevanja koncepta vseživljenjskega učenja

Za uresničevanje koncepta vseživljenjskega učenja je potrebno ustrezno načrtovanje aktivnosti, določitev nosilcev, časovnega okvira in zagotovitev potrebnih sredstev. V nadaljevanju predstavljamo, ali in kako je bilo to predvideno v Strategiji vseživljenjskosti učenja, predpisih, NPIO in LPIO.

3.1.3.1 Strategija vseživljenjskosti učenja

Kot sestavni del Strategije vseživljenjskosti učenja je bil leta 2007 pripravljen Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja. V njem so določeni potrebne vsebine in dejavnosti, njihovi nosilci, instrumenti za izpeljavo dejavnosti, viri financiranja in roki, kar v tej reviziji skupaj razumemo kot pogoje za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja.

Tabela 7 predstavlja pogoje, ki so v Pregledu dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja opredeljeni v obliki dejavnosti, ki bi morale biti v operativnem/izvedbenem načrtu še bolj konkretizirane, da bi omogočile udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja.

Tabela 7 Potrebni pogoji za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja po načinu izpeljave

Ukrepi vlade z normativnimi rešitvami in odločitvami	Naloga strokovnih ustanov ali služb	Raziskovalna naloga
Infrastruktura	Minimalni prag znanja	Minimalni prag znanja
Usposabljanje za karierno vzgojo	Usposabljanje učiteljev	Odprava pomanjkljivosti pri sistemski ureditvi
Sistem za ugotavljanje in potrjevanje znanja	Razvijanje e-tehnologije	Izrazje
Sistemska ureditev informacijsko-svetovalnih služb za izobraževanje odraslih	Pregled dejavnosti za udejanjanje strategije vseživljenjskosti učenja	Vključenost otrok v predšolsko vzgojo
Odprava pomanjkljivosti pri sistemski ureditvi	Nova učna okolja z uporabo IKT	Vsebinska razbremenitev kurikulumov
Reorganizacija upravljanja	Pridobitev ključnih kompetenc in pismenosti	Spodbude za posameznika
Normativne rešitve	Podpora in spodbude za kontinuiteto vseživljenjskega učenja	Pravičnost in učinkovitost pri vseživljenjskem učenju
Organiziranost javnih zavodov	Razvoj nacionalnega kvalifikacijskega ogrodja	Modeli za delitev stroškov
Sistemska ureditev izobraževanja odraslih	Usposabljanje za karierno vzgojo	
Upravne enote za nadaljevalno izobraževanje	Zviševanje ravni pismenosti odraslih	
Resolucija nacionalnega programa izobraževanja odraslih	Razvoj kakovosti izobraževanja odraslih	
Celostno omrežje izvajalcev	Certifikatni sistem za pridobivanje NPK	
Javni programi in omrežja za izobraževanje odraslih	Normativne rešitve	
Druga priložnost za izobraževanje	Nova Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju	
Omrežje univerz za tretje življenjsko obdobje	Upravne enote za nadaljevalno izobraževanje	
Nevladni sektor	Celostno omrežje izvajalcev	
Socialni partnerji	Javni programi in omrežja za izobraževanje odraslih	
Poklicno izobraževanje in usposabljanje	Programsko združevanje javnih organizacij	
Omrežje poklicnih in strokovnih šol	Metodologija za pripravo programov	
Visokošolski študijski programi po smernicah Evropske unije	Odpravljanje ovir za izobraževanje/učenje	
Partnerstvo za vseživljenjsko učenje na lokalni ravni	Druga priložnost za izobraževanje	
Davčna politika, spodbude za učenje	Izobraževalno prikrajsane skupine	
Štipendijske sheme, posojila	Vključevanje starejših odraslih v programe	
Infrastruktura v lokalni skupnosti	Omrežje univerz za tretje življenjsko obdobje	
Viri lokalnih oblasti	Promocija vseživljenjskega učenja	
Mobilnost pri izobraževanju in zaposlovanju	Razvojno in raziskovalno delo	
	Omrežje poklicnih in strokovnih šol	
	Visokošolski študijski programi po smernicah Evropske unije	
	Uporaba izkušenj in znanja starejših ljudi	
	Povezovanje strategije vseživljenjskosti z nacionalnimi programi	

Vir: Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, str. 20–21.

V Strategiji vseživljenjskosti učenja so bile predvidene tudi nekatere aktivnosti, ki naj bi jih izvedla vlada (na primer imenovala Strateški svet Republike Slovenije za vseživljenjsko učenje, sprejela poseben nacionalni program kot operativni načrt za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja).

Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja kot operativni načrt za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja od leta 2007 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, s strani MIZŠ ni bil obravnavan in tudi ne sprejet. Po navedbah MIZŠ so z namenom udejanjanja ciljev, ki se dotikajo izobraževanja odraslih, usmeritve primerno upošteevane v NPIO.

Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja naj bi predstavljal 1. fazo operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, in sicer nabor potrebnih aktivnosti (vsebine) za uresničevanje Strategije vseživljenjskosti učenja. MIZŠ bi moralo v nadaljevanju določiti strokovno skupino, ki bi jo imenoval minister, pristojen za izobraževanje, šolstvo in šport, ki bi oblikovala in določila konkretne nosilce in ukrepe za izpeljavo aktivnosti, vire financiranja in roke za izpeljavo.¹²⁸ MIZŠ do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, strokovne skupine, ki bi določila konkretne nosilce in ukrepe za izpeljavo aktivnosti, vire financiranja in roke za izpeljavo, ni imenovalo.

Na ta način tudi ni bila odpravljena problematika neenotnega izrazja na področju vseživljenjskega učenja, ki jo je zaznala andragoška stroka že pred in ob snovanju Strategije vseživljenjskosti učenja ter je zanjo iskala predloge rešitev.¹²⁹ V Pregledu dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja¹³⁰ je MIZŠ kot dejavnost, specifično za cilje v Republiki Sloveniji, predvidelo tudi proučitev in predložitev izrazja za področje vseživljenjskosti učenja ter dosego ustrezne usklajenosti na tem področju v Republiki Sloveniji. Leta 2008 je ACS sodeloval pri pripravi strokovne monografije Vseživljenjsko učenje in strokovno izrazje. Kljub temu se je v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, še vedno veliko izrazov uporabljalo nedosledno in neenotno. Neenotna opredelitev pojmov in različna uporaba izrazov v dokumentih MIZŠ, MDDSZ, ASC, ZRSŠ¹³¹ in CPI¹³² je v obdobju, na katero se nanaša revizija, povzročala zaplete in ovirala učinkovito načrtovanje in spremljanje področja vseživljenjskega učenja.

Za izvedbo aktivnosti, ki bi spodbujale in omogočile razrešitev vprašanj v zvezi z izrazjem na področju vseživljenjskega učenja, sta kot nosilca strategij – Strategije vseživljenjskega učenja in Strategije dolgožive družbe pristojna MIZŠ in MDDSZ. Enotna opredelitev izrazov in njihova usklajena raba bi morali biti po naši oceni v interesu vseh revidirancev, saj so vsak posebej in vsi

¹²⁸ Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, str. 5, točka 1.

¹²⁹ Na primer z monografijami in prispevki: Vseživljenjsko učenje in strokovno izrazje; Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in strokovno izrazje v vzgoji in izobraževanju, Andragoška Spoznanja, 14 (3–4), str. 21–30; Jelenc, Z.: Terminologija izobraževanja odraslih – z gesli in pojasnili v slovenščini ter z gesli v angleškem, francoskem, španskem, nemškem in italijanskem jeziku, Pedagoški inštitut, Ljubljana, 1991; Jelenc, Z.: Več pozornosti našemu strokovnemu izrazju, Andragoška spoznanja, 12 (3), str. 76–79 in podobno.

¹³⁰ Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, str. 8–9, točka 22.

¹³¹ Zapisnik 99. seje Strokovnega sveta Republike Slovenije za izobraževanje odraslih, 20. 10. 2019, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Zapisnik_99_seja_SSIO.doc], 21. 11. 2022.

¹³² Tudi CPI ne uporablja izraza zmožnost, kakor določa ZIO-1, ampak uporablja izraz kompetenca. Vir: Vrednotenje neformalno in priložnostno pridobljenega znanja v Sloveniji, One-off Report, CPI, 2020, [URL: https://www.nok.si/sites/www.nok.si/files/dokumenti/porocilo_cpi_a4_slo.pdf], 21. 11. 2022.

skupaj glede na svoje pristojnosti, naloge in odgovornosti pomembni deležniki na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih v Republiki Sloveniji. Enotna in usklajena raba izrazov je po naši oceni pomembna tudi za oblikovanje učinkovite metodologije spremljanja področja vseživljenjskega učenja. Spremljanje področja z zbiranjem strokovno opredeljenih ter s strani pristojnih deležnikov sprejetih in potrjenih informacij in podatkov pa je ključno tudi za ugotavljanje učinkov aktivnosti, ki se izvajajo, kakor tudi za statistične analize področja vseživljenjskega učenja.

3.1.3.1.1 ZIO in ZIO-1 in nacionalni program izobraževanja odraslih

Z ZIO se je v Republiki Sloveniji začelo sistemsko urejati področje izobraževanja odraslih – (predvsem) nešolsko, neformalno izobraževanje odraslih in tisto formalno izobraževanje, ki omogoča pridobivanje javno veljavne listine po drugi izobraževalni poti (izobraževalni programi, dokazovanje znanja, pogoji za opravljanje izobraževanja odraslih, javne organizacije za izobraževanje odraslih, način opredelitve javnega interesa, NPIO, izvajanje in financiranje izobraževanja odraslih, izvajalci izobraževanja odraslih, organizacija izobraževanja). S sprejemom ZIO sta se uredila neformalno in zunajšolsko izobraževanje (področji vseživljenjskega učenja).

Januarja 2018 je bil sprejet ZIO-1, ki jasneje ureja javni interes na področju izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji, način uresničevanja javnega interesa in ministrstva, ki so nosilci ukrepov. V ZIO-1 se je ohranila ureditev, da se javni interes v izobraževanju odraslih določi z NPIO, v katerem se opredelijo tudi programi in dejavnosti ministrstev, ki se izvajajo kot javna služba.¹³³ Sredstva za uresničevanje javnega interesa se zagotavljajo iz državnega proračuna, sredstev samoupravnih lokalnih skupnosti in iz drugih virov.¹³⁴ Državni zbor na predlog vlade sprejme NPIO v obliki resolucije za praviloma 10 let. Izvajanje nacionalnega programa se določi z LPIO, katerega predlog pripravi MIZŠ v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi, sprejme pa ga vlada.

Temeljni namen sprejetja ZIO-1 je bil vzpostaviti stabilno in predvidljivo finančno okolje z javno službo na področju izobraževanja odraslih in mrežo izvajalcev javne službe.¹³⁵ To naj bi imelo vpliv na večje vključevanje odraslih v vseživljenjsko izobraževanje in učenje.¹³⁶ V okviru javne službe se uresničuje javni interes na področju izobraževanja odraslih prek izvajanja programa osnovne šole za odrasle in dejavnosti svetovanja kot javne službe. Financiranje dejavnosti svetovanja, ki je na podlagi ZIO-1 umeščena v javno službo, je s tem postalo stabilno in stalno. Javno veljavni izobraževalni

¹³³ Javna služba je v družbi nujno potrebna dejavnost, prek katere se zagotavljajo javne dobrine in storitve, ki jih v javnem interesu trajno in nemoteno zagotavlja država ali lokalna skupnost.

¹³⁴ 41. člen ZIO-1.

¹³⁵ Predlog Zakona o izobraževanju odraslih, EVA 2017-3330-0025 – predlog za obravnavo, MIZŠ, 20. 12. 2017, [URL:

¹³⁶ Predlog Zakona o izobraževanju odraslih, EVA 2017-3330-0025 – predlog za obravnavo, MIZŠ, 20. 12. 2017, točka 5.

programi za odrasle in neformalni izobraževalni programi za odrasle in dejavnosti na področju izobraževanja odraslih pa se izvajajo prek javnih razpisov.¹³⁷

Po ZIO-1 se izvajajo:

- javno veljavni izobraževalni program osnovne šole za odrasle, ki daje javno veljavno izobrazbo;
- javno veljavni izobraževalni programi za odrasle, po katerih se ne pridobi javno veljavna izobrazba in
- neformalni izobraževalni programi za odrasle.

Kljub številnim pripombam različnih deležnikov¹³⁸ na predlog zakona v zakonodajnem postopku¹³⁹ sta v javno službo na področju izobraževanja odraslih vključena le¹⁴⁰ program osnovne šole za odrasle, ki je edini program po ZIO-1, ki omogoča pridobitev javno veljavne izobrazbe, in dejavnost svetovanja v izobraževanju odraslih¹⁴¹. Stopnja udeležbe odraslih v vseživljenjskem izobraževanju in učenju od leta 2018, ko je bil uveljavljen ZIO-1, je še naprej padala (2017: 12 %, 2018: 11,4 %, 2019: 11,2 %, 2020: 8,4 %).

ZIO-1 določa tudi uresničevanje javnega interesa na lokalni ravni, in sicer za razvoj in kakovost življenja prebivalcev. ZIO-1 v 50. členu določa uresničevanje javnega interesa na lokalni ravni, v okvir katerega uvršča tudi javni interes v izobraževanju odraslih. V skladu z 51. členom ZIO-1 morajo lokalne skupnosti sprejeti LPIO¹⁴² in druge dejavnosti, pomembne za razvoj in kakovost življenja prebivalcev, ki naj bi bili usklajeni z izvajanjem nacionalnega programa.¹⁴³ MIZŠ pregleda nad izvajanjem izobraževanja odraslih in s tem pomembnega dela vseživljenjskega učenja na lokalni ravni nima.

Pojasnilo MIZŠ

Lokalne skupnosti niso dolžne sporočati MIZŠ, ali so sprejele LPIO ali ne, in tudi tiste, ki so ga, niso dolžne poročati o njegovem uresničevanju. MIZŠ zato nima podatkov o tem, koliko lokalnih skupnosti je

¹³⁷ ZIO-1 določa tudi pogoje za izvajalce dejavnosti in pogoje za strokovne delavce, ki izvajajo svetovalno dejavnost, ki se izvaja v okviru javne službe (53. člen). Prav tako vpeljuje novosti na področju presojanja in razvijanja kakovosti (67. do 69. člen), ki se izvajata v izobraževalnih programih za odrasle in dejavnostih, ki se financirajo iz javnih sredstev.

¹³⁸ Zveza ljudskih univerz Slovenije, Združenje svetovalnih središč Slovenije (ZISS), SSIO, sekretar Združenja mestnih občin Slovenije, Andragoško društvo Slovenije, Slovenska univerza za tretje življenjsko obdobje, ACS, CPI, Ministrstvo za kulturo, Društvo Organizacij za izobraževanje na srednjih šolah, Mestna občina Ljubljana, Republiški izpitni center Novo mesto, Študentska organizacija Slovenije, Dijaška organizacija Slovenije, Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije, Ljubljana, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije, Državni izpitni center, Svetovalno-izobraževalni center, Zveza društev upokojencev Slovenije, Knjižnica Izola, Združenje občin Slovenije, Združenje izobraževalnih institucij in drugi. Vir: Predlog Zakona o izobraževanju odraslih, EVA 2017-3330-0025 – predlog za obravnavo, MIZŠ, 20. 10. 2017, točka 9.

¹³⁹ Predlog Zakona o izobraževanju odraslih, EVA 2017-3330-0025 – predlog za obravnavo, MIZŠ, 20. 10. 2017, str. 9.

¹⁴⁰ Iz javne službe so bile izključene vse druge oblike formalnega izobraževanja in usposabljanja.

¹⁴¹ 52. člen ZIO-1.

¹⁴² Ob sprejemanju ZIO-1 je bilo kot problematično izpostavljeno različno financiranje izobraževanja odraslih s strani lokalnih skupnosti, kjer naj bi manjkala regionalizacija ter programi, ki bi bili bolj naravnani na potrebe regije oziroma bi omogočali zaposlitev udeležencem izobraževanja.

¹⁴³ 44. člen ZIO-1.

sprejelo letne programe in kako jih uresničujejo. Zakonska obveza velja za vse in bi jih morale sprejeti vse lokalne skupnosti.

3.1.3.1.2 Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja

ZOFVI, za pripravo katerega je odgovorno MIZŠ, za odločanje o strokovnih zadevah pri izobraževanju odraslih ter za strokovno pomoč pri sprejemanju odločitev in pripravi predpisov določa ustanovitev več strokovnih svetov, med njimi Strokovnega sveta Republike Slovenije za izobraževanje odraslih (v nadaljevanju: SSIO).¹⁴⁴ Ustanovi jih vlada, ki imenuje tudi predsednike in člane strokovnih svetov. Pristojnosti SSIO so določene v 27. členu ZOFVI.

Pristojnost SSIO je spremljanje in ocenjevanje stanja in razvoja izobraževanja odraslih v državi z vidika razvojnih potreb in možnosti družbe, z vidika kakovosti in mednarodne primerljivosti. SSIO tudi predlaga pristojnemu ministru izobraževalne programe za odrasle; obravnava in daje soglasje k izobraževalnim programom, prilagojenim za odrasle, po katerih se pridobi javno veljavna izobrazba; ugotavlja enakovredni izobrazbeni standard na področjih, na katerih je pristojen za določanje katalogov znanj; obravnava druga strokovna vprašanja v zvezi z razvojem in delovanjem sistema izobraževanja odraslih; določa kataloge znanj in izpitne kataloge v programih za odrasle, ki jih predlaga pristojnemu ministru, in potrjuje učbenike in učila za izobraževanje odraslih za programe, za katere je pristojen določati kataloge znanj, in daje soglasje o ustreznosti drugih učbenikov in učil za izobraževanje odraslih.

Pristojnosti in naloge SSIO so določene tudi v ZIO-1, in sicer:

- pri ugotavljanju enakovrednega izobrazbenega standarda¹⁴⁵;
- pri sprejemu izhodišč za pripravo javno veljavnih izobraževalnih programov za odrasle¹⁴⁶;
- pri sprejemu smernic za izvajanje dejavnosti na področju izobraževanja odraslih¹⁴⁷;
- v postopku sprejetja NPIO, ko mora MIZŠ k predlogu NPIO pridobiti mnenje SSIO¹⁴⁸;
- v postopku sprejema LPIO, ko mora MIZŠ pridobiti mnenje SSIO k predlogu LPIO¹⁴⁹;
- pri spremljanju izvajanja LPIO, ko SSIO poda mnenje k skupnemu poročilu o izvajanju LPIO¹⁵⁰;
- pri spremljanju izvajanja NPIO, ko SSIO poda mnenje k poročilu o izvajanju NPIO¹⁵¹.

¹⁴⁴ 22. člen ZOFVI.

¹⁴⁵ Drugi odstavek 15. člena ZIO-1.

¹⁴⁶ Drugi odstavek 17. člena ZIO-1.

¹⁴⁷ Drugi odstavek 24. člena ZIO-1.

¹⁴⁸ Tretji odstavek 43. člena ZIO-1.

¹⁴⁹ Četrty odstavek 44. člena ZIO-1.

¹⁵⁰ Tretji odstavek 45. člena ZIO-1.

¹⁵¹ Prvi odstavek 46. člena ZIO-1.

SSIO kot strokovno telo je pri odločitvah v mejah svojih pristojnosti neodvisen.¹⁵² Seje sveta in njegovih delovnih teles so javne. Sklepi sveta se objavijo na spletni strani MIZŠ, lahko pa tudi v Uradnem listu RS, če je tako določeno z zakonom. SSIO obvešča o svojih odločitvah, mnenjih in predlogih strokovno in širšo javnost.¹⁵³ Strokovna, administrativna, tehnična in druga dela za SSIO opravlja Urad za razvoj izobraževanja pri MIZŠ.¹⁵⁴ Sredstva za delo SSIO se zagotavljajo iz proračuna Republike Slovenije in so vključena kot namenska sredstva v finančni načrt MIZŠ, kar je določeno v poslovniku SSIO¹⁵⁵.

Pojasnilo SSIO

Z namenom, da bi se razširile in bolj natančno opredelile pristojnosti SSIO, je predsednica SSIO že leta 2016 pripravila predlog za spremembo 24.¹⁵⁶ in 27. člena ZOFVI in ga posredovala MIZŠ. Na sestanku predsednikov strokovnih svetov z ministrico z dne 29. 6. 2021 je ta predlog v pisni obliki predala ministrici, ki je napovedala pripravo novega ZOFVI.

3.1.3.1.3 Nacionalni program za izobraževanje odraslih

NPIO je dokument, v katerem se v skladu s 43. členom ZIO-1 praviloma za 10-letno obdobje določijo struktura (prednostna področja) in pristop (načini izvajanja in želeni cilji) k obravnavanju aktualnih vsebin na področju izobraževanja odraslih ter okviru financiranja (viri).¹⁵⁷ Tako 41. člen ZIO-1 določa, da se z NPIO določi javni interes v izobraževanju odraslih, za uresničevanje katerega se zagotavljajo sredstva iz državnega proračuna, iz sredstev samoupravnih lokalnih skupnosti in iz drugih virov. ZIO-1 nadalje v 42. členu določa, da se z NPIO opredelijo cilji in kazalniki nacionalnega programa, določijo prednostna področja izobraževanja odraslih, opredelijo ukrepi za zagotavljanje in izvajanje izobraževanja odraslih, določi okvirni obseg javnih sredstev za področje izobraževanja odraslih, določijo ministrstva, ki so nosilci posameznih ukrepov, in opredelita način usklajevanja pri uresničevanju ciljev ter način spremljanja izvajanja nacionalnega programa. Tako NPIO predstavlja instrument sistemskega urejanja v izobraževanju odraslih in na strateški ravni pomembno dopolnjuje ZIO-1.

Od leta 2013 se je uresničevala ReNPIO13-20, ki jo je državni zbor sprejel 24. 10. 2013.¹⁵⁸ Cilji izobraževanja odraslih v skladu z ReNPIO13-20 so:

- dvigniti izobrazbeno raven prebivalstva in raven temeljnih zmožnosti;
- povečati zaposljivost aktivnega prebivalstva;

¹⁵² 2. člen Poslovnika o delu Strokovnega sveta Republike Slovenije za izobraževanje odraslih (v nadaljevanju: poslovnik SSIO) z dne 19. 12. 2013, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/Poslovnik_SSIO_20131219-v2.pdf], 21. 11. 2022.

¹⁵³ 19. člen poslovnika SSIO.

¹⁵⁴ Tretji odstavek 23. člena ZOFVI in 5. člen poslovnika SSIO.

¹⁵⁵ 16. člen poslovnika SSIO.

¹⁵⁶ 24. člen ZOFVI določa sestavo strokovnih svetov.

¹⁵⁷ ZIO, ki je bil veljavni zakon na področju izobraževanja odraslih v času sprejetja ReNPIO13-20, ni vseboval določb glede obdobja, za katero se sprejme NPIO.

¹⁵⁸ Pred ReNPIO13-20 je veljala Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010.

- izboljšati možnosti za učenje in vključevanje v izobraževanje ter
- izboljšati splošno izobraženost.

Za spremljanje uresničevanja ReNPIO13-20 sta oblikovana 2 krovna kazalnika¹⁵⁹, ki omogočata mednarodno primerljivost z državami Evropske unije. Za operacionalizacijo ciljev ReNPIO13-20 je v ReNPIO13-20 oblikovanih več operativnih ciljev ter kazalnikov v okviru 3 prednostnih področij, ki naj zagotavljajo uravnoteženo izobraževanje odraslih za razvoj socialnega (družbena povezanost, aktivno državljanstvo, medkulturni dialog), kulturnega (osebnostni razvoj, razvoj vrednot) in človeškega (potrebe trga dela) kapitala.¹⁶⁰ Prednostna področja (del nadaljevalnega izobraževanja) so določena z ReNPIO13-20 in so:

- splošno izobraževanje odraslih,
- izobraževanje za dvig izobrazbene ravni odraslih ter
- usposabljanje in izobraževanje za potrebe dela.¹⁶¹

Za uresničevanje ciljev ReNPIO13-20 so odgovorna ministrstva (Tabela 8), strokovni organi in izvajalci, ki razvijajo in izvajajo programe in dejavnosti, ki podpirajo izobraževanje odraslih. Kot nosilni ministrstvi za usmerjanje politike izobraževanja odraslih, oblikovanje instrumentov in zagotovitev javnih sredstev sta v ReNPIO13-20 določena MIZŠ in MDDSZ.

3.1.3.1.4 Letni programi izobraževanja odraslih

44. člen ZIO-1 in ReNPIO13-20 določata, da se izvajanje NPIO določi z LPIO. LPIO pripravijo pristojna ministrstva v 30 dneh po sprejetju državnega proračuna in ga pošljejo MIZŠ z namenom priprave skupnega dokumenta. K predlogu letnega programa MIZŠ pridobi mnenje SSIO. LPIO za vsako leto sprejme vlada.¹⁶² V LPIO se opredelijo: cilji in kazalniki na letni ravni; ukrepi po prednostnih področjih; obseg sredstev, ki se zagotovijo v državnem proračunu za izvajanje letnega programa; pristojna ministrstva za izvedbo letnega programa in način spremljanja izvajanja letnega programa.

Kot sestavni del Strategije vseživljenjskosti učenja je bil leta 2007 pripravljen Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, v katerem so opredeljeni potrebni pogoji v obliki dejavnosti (potrebne vsebine in dejavnosti, njihovi nosilci, instrumenti za izpeljavo dejavnosti, viri financiranja in roki), ki bi morale biti v operativnem/izvedbenem načrtu še bolj konkretizirane, da bi omogočile udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja. Ob pripravi Strategije vseživljenjskosti učenja je bila zaznana tudi problematika neenotnega izrazja na področju vseživljenjskega učenja,

¹⁵⁹ Stopnja udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju se bo s 14,5 % v letu 2012 povečala na 19 % v letu 2020, merjena z anketo o delovni sili, ki meri vključenost v katerokoli obliko vseživljenjskega učenja v 4 tednih pred snemanjem, in stopnja udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju se bo s 36 % v letu 2011 povečala na 45 % v letu 2020, merjena z anketo o izobraževanju odraslih na vsaka 3 leta, ki meri vključenost v 12 mesecih pred snemanjem. (ReNPIO13-20, točka 1 Cilji izobraževanja odraslih).

¹⁶⁰ V. poglavje ReNPIO13-20, točka 2 Prednostna področja izobraževanja odraslih.

¹⁶¹ V. poglavje ReNPIO13-20, točka 2 Prednostna področja izobraževanja odraslih.

¹⁶² V petem odstavku 44. člena ZIO-1 je navedeno, da lahko vlada sprejme program izobraževanja odraslih za več let skupaj, skladno z dinamiko sprejemanja državnega proračuna.

ni pa bila odpravljena. To je bilo načrtovano v Pregledu dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja.

Pregled dejavnosti za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja kot operativni/izvedbeni načrt za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja od leta 2007 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, s strani MIZŠ ni bil obravnavan in tudi ne sprejet. MIZŠ do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tudi ni imenovalo strokovne skupine, ki bi določila konkretne nosilce in ukrepe za izpeljavo aktivnosti, vire financiranja in roke za izpeljavo. Na ta način v dokumentih načrtovanja aktivnosti za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja ni bila dosežena sistemskost, komplementarnost in vseživljenjskost učenja kot vodilno načelo vsega izobraževanja in učenja. Navedeno se odraža tudi v konkretnih izpeljavah uresničevanja (več v točki 3.2).

Načrtovanje aktivnosti za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja so v obdobju, na katero se nanaša revizija, urejali Strategija vseživljenjskosti učenja, ZIO, ZIO-1 in ZOFVI. MIZŠ kot predlagatelj ZIO, ZIO-1 in ZOFVI v zakonih ni v celoti sledilo celovitemu pristopu, kakor ga je predvidelo v Strategiji vseživljenjskosti učenja. Se je pa s sprejetjem ZIO v Republiki Sloveniji začelo sistemsko urejati področje izobraževanja odraslih, ki je del vseživljenjskega učenja. ZIO-1 jasneje ureja javni interes na področju izobraževanja odraslih in način uresničevanja javnega interesa. Pomanjkljivost je, da sta bila v javno službo na področju izobraževanja odraslih z ZIO-1 vključena le program osnovne šole za odrasle (edini program po ZIO-1, ki omogoča pridobitev javno veljavne izobrazbe) in dejavnost svetovanja v izobraževanju odraslih. Javni interes v izobraževanju odraslih se v skladu z ZIO-1 določi z NPIO, v katerem se opredelijo tudi programi in dejavnosti ministrstev, ki se izvajajo kot javna služba. Izvajanje nacionalnega programa se določi z LPIO.

Priporočilo

MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ priporočamo, naj:

- *v medsebojnem sodelovanju in skupaj z drugimi deležniki na področju vseživljenjskega učenja oblikujejo nabor strokovnih izrazov za področje vseživljenjskega učenja z jasno vsebino ter poskrbijo za njihovo uveljavitev in dosledno rabo v dokumentih na področju vseživljenjskega učenja;*
- *proučijo možnosti in pripravijo predloge, da bi bilo omogočeno pridobivanje poklicnih ali drugih dodatnih kvalifikacij ne samo po programu osnovne šole za odrasle, ampak tudi po drugih programih, ki se izvajajo na podlagi ZIO-1.*

MIZŠ priporočamo, naj:

- *sprejme odločitve o nadaljnjih korakih za uresničevanje Strategije vseživljenjskosti učenja, pri čemer naj kot eno od izhodišč upošteva tudi izsledke Strategije spretnosti OECD – Poročilo o oceni stanja za Slovenijo;*
- *vzpostavi sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in v tem okviru pregled nad izvajanjem vseživljenjskosti učenja na lokalni ravni za področje izobraževanja odraslih.*

3.2 Uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja

Za uresničevanje strateških razvojnih usmeritev se z ustrezno hierarhično dopolnjujočimi se in usklajenimi dokumenti oblikujejo in konkretizirajo pogoji, ki so potrebni za doseg željenega cilja – določijo se deležniki in njihove naloge, pristojnosti, cilji, kazalniki, aktivnosti in načini financiranja. V nadaljevanju prikazujemo, kako je v obdobju, na katero se nanaša revizija, na podlagi razpoložljivih podatkov potekalo uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja v Republiki Sloveniji. V nadaljevanju predstavljamo aktivnosti revidirancev za izpolnitev pogojev za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja v obdobju, na katero se nanaša revizija.

3.2.1 Izvajanje aktivnosti za uveljavitev vseživljenjskega učenja

MIZŠ operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja ni sprejelo. MIZŠ gradiva za pripravo operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja od priprave leta 2007 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, tudi ni več posodobilo, zato po naši oceni verjetno več ne odraža ustrezno aktivnosti, ki bi bile potrebne za uresničevanje Strategije vseživljenjskosti učenja danes, in bi ga bilo treba posodobiti¹⁶³.

V Strategiji vseživljenjskosti učenja je bilo predvideno, da bo pogoje (kot so nosilci in instrumenti za izpeljavo, viri financiranja, roki) za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja podrobneje določila strokovna skupina, ki jo bo imenovalo MIZŠ. MIZŠ v dokumentu predvidene strokovne skupine, ki bi določila druge sestavine operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, ni imenovalo. Tako operativni načrt za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja ni bil niti pripravljen niti sprejet.

3.2.1.1 ReNPIO13-20

Sredstva za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja pri odraslih skozi izobraževanje odraslih, kakor je opredeljeno v ZIO-1, so bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, zagotovljena v okviru ReNPIO13-20. Tabela 8 prikazuje, kako so bila v letih 2018–2021 v vsakokratnem LPIO načrtovana sredstva za izvajanje aktivnosti na področju izobraževanja odraslih po ministrstvih.

¹⁶³ Gradivo za pripravo operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja je vsebinsko sledilo področjem ciljev Evropske komisije iz programa ET 2010. Od leta 2010 do februarja 2021 je bil v veljavi program Evropske komisije ET 2020, 26. 2. 2021 pa je ET 2020 nadomestila Resolucija Sveta o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju pri uresničevanju evropskega izobraževalnega prostora in širše (2021–2030) (UL C št. 66 z dne 26. 2. 2021, str. 1).

Tabela 8 Načrtovana sredstva za uresničevanje ReNPIO13-20 (vsi viri skupaj) v LPIO po letih 2018, 2019, 2020 in 2021

v EUR				
Ministrstvo	2018	2019	2020	2021
MIZŠ	23.566.879,88	22.067.301,31	25.296.282,19	31.423.667,62
MDDSZ	32.447.891,41	29.031.533,69	31.273.521,86	28.525.512,10
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	10.925.250,14	11.531.863,00	14.459.504,26	13.063.814,16
Ministrstvo za okolje in prostor	170.376,00	/	250.313,00	174.226,00
Ministrstvo za zdravje	10.428.008,00	10.428.008,00	10.428.008,20	10.428.008,00
Ministrstvo za kulturo	2.510.670,56	2.427.488,56	2.490.037,20	2.328.021,68
Ministrstvo za javno upravo	1.699.998,99	1.200.952,96	/	/
Ministrstvo za notranje zadeve	793.000,00	837.000,00	893.000,00	750.000,00
Ministrstvo za pravosodje	186.877,80	200.000,00	221.160,99	619.400,00
Ministrstvo za infrastrukturo	/	/	230.000,00	258.000,00
Skupaj	82.728.952,78	77.724.147,52	85.541.827,50	87.570.649,56

Vir: LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021.

Iz LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021 je razvidno, da sta MIZŠ in MDDSZ za oblikovanje politike vseživljenjskega učenja kot pretežni vir financiranja izbrala evropska sredstva, kar prikazuje Tabela 9.

Tabela 9 Načrtovana sredstva integralnega proračuna in sredstva Evropskega socialnega sklada za uresničevanje ReNPIO13-20 v LPIO po letih 2018, 2019, 2020 in 2021

Leto	Sredstva skupaj		Integralni proračun		Sredstva ESS ¹⁾	
	v EUR	v %	v EUR	v %	v EUR	v %
2018	82.728.952,78	100	35.190.578,56	43	47.538.374,22	57
2019	77.724.147,52	100	34.971.759,56	45	42.752.387,96	55
2020	85.541.827,50	100	34.916.415,88	41	50.625.411,62	59
2021	87.570.649,56	100	35.932.870,26	41	51.637.779,30	59

Opomba: ¹⁾ Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS).

Vir: LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021.

Pretežno financiranje aktivnosti vseživljenjskega učenja z evropskimi sredstvi, ki jih Republika Slovenija nima nujno vedno na razpolago takrat in toliko, kot načrtuje, ne zagotavlja stalnosti in gotovosti pri izvajanju aktivnosti, kar se je pokazalo pri načrtovanju LPIO za leto 2022. Izobraževanje

in vzgoja sta glede na 6. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije¹⁶⁴ v izvirni pristojnosti držav članic Evropske unije, zato menimo, da bi morala biti sredstva Evropske unije le dodaten in dopolnjujoč vir financiranja področja, vse (strateškorazvojne) ključne aktivnosti in ukrepe za naslavljanje najbolj perečih izzivov na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih pa bi se moralo financirati predvsem iz sredstev državnega proračuna.¹⁶⁵

Uresničevanje ReNPIO13-20 naj bi se v skladu z ReNPIO13-20 spremljalo in vrednotilo na vsaki 2 leti. Poročilo o uresničevanju ReNPIO13-20 in učinkih resolucije naj bi vlada vsaki 2 leti predložila državnemu zboru.¹⁶⁶

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ACS v sodelovanju z MIZŠ pripravil zgolj 1 poročilo o uresničevanju ReNPIO13-20, in sicer je bil februarja 2018 pripravljen dokument Analiza uresničevanja ReNPIO13-20 v letih 2014, 2015 in 2016¹⁶⁷ (v nadaljevanju: Analiza uresničevanja ReNPIO13-20). Dokument je bil torej pripravljen za 3 leta in ne za 2 leti, kot določa ReNPIO13-20. Končnega poročila o uresničevanju ReNPIO13-20 ACS v sodelovanju z MIZŠ do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravil, čeprav to zahteva 46. člen ZIO-1 in je bilo to predvideno v 5. točki V. poglavja ReNPIO13-20. MIZŠ je na poizvedbo računskega sodišča odgovorilo, da do podatkov za poročanje ni mogoče priti.

Pojasnilo MIZŠ

Zakonske podlage za pripravo poročila vsaki 2 leti ni. Operativno pa določila iz ReNPIO13-20 ni mogoče uresničiti, saj do podatkov ni mogoče priti. Poročilo o uresničevanju LPIO se pripravlja za preteklo leto.

Ukrep ACS in MIZŠ

Z dne 24. 11. 2021 je ACS v skladu s 46. členom ZIO-1, opredeljenim spremljanjem in vrednotenjem v ReNPIO13-20 in Programom dela in finančnim načrtom s kadrovskim načrtom ACS za leto 2021 pripravil Poročilo o uresničevanju Resolucije o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020¹⁶⁸ (končno poročilo o uresničevanju ReNPIO13-20).

V Analizi uresničevanja ReNPIO13-20¹⁶⁹ je ugotovljenih več pomanjkljivosti, med katerimi izpostavljamo:

- ne vključevanje pripadnikov ranljivih skupin (manj izobraženih, dolgotrajno brezposelnih, starejših manj usposobljenih zaposlenih, Romov in podobno) v izobraževanje odraslih;

¹⁶⁴ UL C št. 326 z dne 26. 10. 2012, str. 1.

¹⁶⁵ Odvisnost delovanja izobraževanja odraslih od sredstev Evropske unije je opažena tudi v Poročilo o razvoju 2022, str. 58.

¹⁶⁶ V. poglavje ReNPIO13-20, točka 5 Spremljanje in vrednotenje.

¹⁶⁷ [URL: <https://www.acs.si/digitalna-bralnica/analiza-uresnicevanja-renpio-2013-2020-v-letih-2014-2015-in-2016/>], 21. 11. 2022.

¹⁶⁸ [URL: <https://www.acs.si/digitalna-bralnica/porocilo-o-uresnicevanju-renpio-2013-2020/>], 21. 11. 2022.

¹⁶⁹ Analiza uresničevanja ReNPIO13-20, str. 64–65.

- na področju priznavanja in potrjevanja neformalno ali priložnostno pridobljenih znanj (v ta okvir sodi tudi sistem NPK) še ni jasno usklajenih strokovnih stališč in sistemskih rešitev; sistem pridobivanja in potrjevanja NPK je bil zasnovan predvsem kot potrjevanje že pridobljenih znanj in veščin, vendar se procesi pogosto odvijajo tako, da najprej poteka usposabljanje in šele nato potrjevanje; sistem priložnostno ali neformalno pridobljenih znanj naj bi namreč omogočal predvsem priznavanje pridobljenih znanj brez udeležbe v formalnih oblikah izobraževanja; navedena praksa pa pomeni, da se mešajo formalne oblike z neformalnimi, kar sistemsko ni konsistentno.
- na ravni Evropske unije se izobraževanje odraslih kljub utemeljevanju seznama temeljnih zmožnosti, ki vključujejo vse 3 ravni kapitala – človeškega, socialnega in kulturnega, vedno bolj neposredno veže na povečanje zaposljivosti; k temu je usmerjena večina pobud in sredstev (Tabela 11); na ta način obstoječa struktura ekonomije in proizvodnje dobrin določa potrebe po izobrazbenem in poklicnem profilu delavcev in ob tem vedno bolj uspešno zahteva, da ji te profile priskrbi država in njen sistem izobraževanja in usposabljanja.

Nesorazmerno obravnavanje različnih področij vseživljenjskega učenja z izrazitim poudarkom na usposabljanju za potrebe dela¹⁷⁰ in zmanjševanju tako finančne podpore kot obsega aktivnosti na področju splošnega izobraževanja in učenja vseh odraslih (več v točki 3.2.1.2) ni skladno z načelom vseživljenjskosti niti s konceptom vseživljenjskega učenja in načrtovanim okvirnim deležem sredstev za področja v ReNPIO13-20 (Tabela 10).

SSIO je v obdobju, na katero se nanaša revizija, na sejah večkrat obravnaval pomanjkljivosti kazalnikov vključenosti in uspešnosti odraslih v okviru priprave novega NPIO. V ReNPIO13-20 sta oblikovana 2 krovna in 5 operativnih kazalnikov. SSIO zaznava kot problematično predvsem to, da kazalniki temeljijo na vključitvah in ne na učinkih, da ni kazalnikov za merjenje učinka programov in aktivnosti (več v točki 3.2.1.2).¹⁷¹

3.2.1.2 LPIO v obdobju 2018–2021

V ZIO-1 in ReNPIO13-20 je določeno, da se ReNPIO13-20 uresničuje prek LPIO, ki jih za vsako posamezno leto sprejme vlada, njihovo uresničevanje pa se letno spremlja v poročilih o uresničevanju LPIO, ki jih pripravljata ACS in MIZŠ. ACS in MIZŠ morata pridobiti mnenje SSIO, preden LPIO sprejme vlada. V ReNPIO13-20 je bilo tudi določeno, da se bodo cilji udeležali na 3 prednostnih področjih in s pomočjo dejavnosti, ki so potrebne za izvajanje izobraževanja odraslih.

Prednostna področja in okvirni delež sredstev za področja so bili v ReNPIO13-20 določeni tako, kot prikazuje Tabela 10.

¹⁷⁰ Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2022–2030 (v nadaljevanju: ReNPIO22-30; Uradni list RS, št. 49/22) v uvodu opozarja, da izobraževanje odraslih ne moremo zožiti na pridobivanje spretnosti in zmožnosti za potrebe trga dela.

¹⁷¹ Na primer: Zapisnik 98. seje SSIO, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Zapisnik_98_seja_in_25_komisija_SSIO.doc] in Zapisnik 109. seje SSIO, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Zapisnik_SSIO_109_seja.doc], 21. 11. 2022.

Tabela 10 Prednostna področja in okvirno razmerje sredstev MIZŠ in MDDSZ med posameznimi prednostnimi področji po ReNPIO13-20

Področje	Delež v %
1. prednostno področje: splošno izobraževanje odraslih	20
2. prednostno področje: izobraževanje za dvig izobrazbene ravni odraslih	20
3. prednostno področje: usposabljanje in izobraževanje za potrebe dela	46
Podporne dejavnosti	14

Vir: V. poglavje ReNPIO13-20, točka 4.

Poleg prednostnih področij je kot področje aktivnosti posebej določeno področje podpornih dejavnosti, ki so potrebne za izvajanje izobraževanja odraslih.¹⁷²

ReNPIO13-20 se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, uresničevala skozi LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021. V LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021 so bila sredstva za uresničevanje ciljev po 3 prednostnih področjih ReNPIO13-20 razdeljena, kakor predstavlja Tabela 11.

Tabela 11 ReNPIO13-20: razporeditev sredstev v LPIO po prednostnih področjih in po letih

	2018		2019		2020		2021	
	v EUR	v % LPIO	v EUR	v % LPIO	v EUR	v % LPIO	v EUR	v % LPIO
1. prednostno področje	17.924.839	21,7	19.007.498	24,5	16.555.512	19,4	17.737.446	20,3
2. prednostno področje	5.030.726	6,1	3.222.726	4,1	2.616.164	3,1	2.167.853	2,5
3. prednostno področje	52.700.554	63,7	48.806.882	62,8	59.223.198	69,2	59.577.656	68,0
Dejavnosti ¹⁷³	7.072.834	8,5	6.687.041	8,6	7.146.954	8,4	8.087.695	9,2

Vir: ReNPIO13-20, LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021.

Tabela 11 prikazuje, da razmerje med obsegom sredstev za posamezna prednostna področja bistveno odstopa od okvirnega razmerja med prednostnimi področji, predvidenega v ReNPIO13-20.

Splošnemu izobraževanju odraslih in izobraževanju za dvig izobrazbene ravni odraslih (1. in 2. prednostno področje) je bila skupaj namenjena približno le tretjina sredstev v primerjavi s 3. prednostnim področjem. Okvirno razmerje, predvideno z ReNPIO13-20, pa je 1. in 2. prednostnemu področju skupaj namenilo skoraj enak delež kot 3. prednostnemu področju.

¹⁷² Med te dejavnosti se uvrščajo: ureditev javne mreže izvajalcev in programov izobraževanja odraslih, raziskovalna in razvojna dejavnosti, ugotavljanje razvojnih potreb dela, usposabljanje strokovnih delavcev, spodbujanje ugotavljanja in potrjevanja predhodno pridobljenih znanj, ovrednotenje programov, zagotavljanje kakovosti, svetovanje in informiranje ter promocijska in publicistična dejavnost.

¹⁷³ Tako kot opomba 172.

Kljub ocenam v Analizi uresničevanja ReNPIO13-20 o neustrezno velikem obsegu financiranja za področje usposabljanja in izobraževanja za potrebe dela¹⁷⁴ se je s takšno strukturo financiranja nadaljevalo tudi po objavi analize februarja 2018, torej v letih 2019, 2020 in 2021.

OECD v Ekonomskem pregledu 2020¹⁷⁵ za Republiko Slovenijo ugotavlja, da porabi relativno malo sredstev aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) za usposabljanja in izobraževanja, ki dolgoročno zagotavljajo trajnejše zaposlitve.¹⁷⁶ S takšnim obsegom sredstev za ukrepe APZ, kot je na voljo, bi bilo po mnenju OECD mogoče bolje pokrivati potrebe APZ z vidika strateških ciljev Republike Slovenije in Evropske unije (na primer digitalizacija in zeleno gospodarstvo).¹⁷⁷ Ker MIZŠ in MDDSZ ne razpolagata s celovitimi analizami o učinkih financiranja usposabljanj in izobraževanja po prednostnih področjih ReNPIO13-20, po naši oceni tudi ni mogoče spremljati in tudi ne ustrezno ukrepati, da bi se izboljšali učinki vloženih sredstev. Podobno stališče je zavzelo tudi SSIO.¹⁷⁸

Pojasnilo MIZŠ

Razmerje med obsegom sredstev za prednostna področja je odvisno od programov in politik posameznih ministrstev ter posameznih zakonskih podlag, na katerih so oblikovani ukrepi. Odvisno je tudi od razpoložljivih proračunskih sredstev ter ciljev in programov evropske kohezijske politike.

Razporeditev sredstev po področjih je odvisna od usmeritev politike.

ReNPIO13-20 predvideva, da vlada hkrati z LPIO za tekoče leto sprejme tudi poročilo o uresničevanju LPIO za preteklo leto. V skladu s 45. členom ZIO-1 so nosilna ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravljala poročila o realizaciji LPIO za posamezno leto. ACS je na podlagi poročil izvajalcev o izvedenih programih in dejavnostih v podporo izobraževanju odraslih in finančnih poročil ministrstev ter v sodelovanju z MIZŠ pripravil skupna poročila o izvajanju LPIO za posamezno leto.¹⁷⁹

Na podlagi primerjalne analize LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021 smo ugotovili, da vsebujejo veliko število različnih (kakovostnih in količinskih) kazalnikov, vendar ti niso enaki kazalnikom in/ali operativnim ciljem v ReNPIO13-20, kakor tudi nikjer v LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021 ali Poročilih o uresničevanju za leta 2018, 2019 in 2020 nismo našli tabel ali drugačne predstavitev, iz katere bi bilo razvidno, kako se kazalniki, določeni v LPIO, povezujejo s kazalniki in operativnimi cilji v ReNPIO13-20.

Pojasnilo MIZŠ

Kazalniki so bili oblikovani po prednostnih področjih iz ReNPIO13-20. LPIO sledi realizaciji ciljev iz ReNPIO13-20. V LPIO so določeni ukrepi, s katerimi se realizirajo kazalniki. Kazalniki za posamezno prednostno področje so sestavni del LPIO in so navedeni za posamezno vključeno ministrstvo. Njihova

¹⁷⁴ Analiza uresničevanja ReNPIO13-20, str. 64–65.

¹⁷⁵ [URL: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-slovenia-2020_a4209041-en#page110], str. 108, 21. 11. 2022.

¹⁷⁶ Smernice za izvajanje ukrepov Aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2021–2025, točka 6, str. 23.

¹⁷⁷ Smernice za izvajanje ukrepov Aktivne politike zaposlovanja za obdobje za 2021–2025, točka 6, str. 23.

¹⁷⁸ Zapisnik 98. seje SSIO, str. 3.

¹⁷⁹ [URL: <https://www.acs.si/digitalna-bralnica/#results>], 21. 11. 2022.

realizacija se spremlja letno in je navedena v poročilu o izvajanju LPIO ter v poročilih o izvajanju ReNPIO13-20. Izvajanje ReNPIO13-20 spremljajo vključena ministrstva. Poročilo pripravi ACS, pred sprejetjem ZIO-1 pa je skupno poročilo pripravilo MIZŠ.

Poročilo o uresničevanju LPIO 2018 in Poročilo o uresničevanju LPIO 2019 opazno drugače poročata v poglavju Kazalniki (LPIO 2018) oziroma poglavju 5. Zaključek (LPIO 2019), kar posledično pomeni, da so dokumenti v tem smislu med sabo neprimerljivi in ne omogočajo spremljanja uresničevanja.

Pojasnilo MIZŠ

V skladu s 45. členom ZIO-1, ki je začel veljati 17. 2. 2018, poročila o izvajanju LPIO pripravi ACS. Metodologija pa še ni sprejeta, kar pomeni, da je ta prepuščena pripravljavcu poročila.

V 3. členu odloka o ustanovitvi ACS je med nalogami ACS v zvezi z NPIO navedeno, da opravlja naloge, povezane s pripravo, uresničevanjem in spremljanjem izvajanja NPIO, iz česar pa glede na položaj ACS v razmerju do MIZŠ po naši oceni ne moremo zaključiti, da lahko ACS samostojno odloča in določa metodologijo za poročanje o uresničevanju LPIO in NPIO.

Glede na to, da MIZŠ skladno z drugim odstavkom 43. člena ZIO-1 pripravi predlog NPIO in da MIZŠ na podlagi prejetih LPIO vseh ministrstev, ki sodelujejo pri uresničevanju LPIO tisto leto, pripravi skupni dokument, torej predlog LPIO¹⁸⁰, ocenjujemo, da MIZŠ ne more v celoti prenesti odgovornosti za kakovost spremljanja in poročanja o uresničevanju NPIO na ACS. MIZŠ je namreč tisto, ki je na najvišji ravni primarno odgovorno za uresničevanje strateških dokumentov, kot je NPIO, in za vodenje politike na področju vzgoje in izobraževanja tudi odraslih, zato ocenjujemo, da metodologije za poročanje o izvajanju LPIO, ki so dokumenti izvajanja NPIO, osrednjega srednjeročnega strateškega dokumenta za uresničevanje politike izobraževanja odraslih, ne more prepustiti pripravljavcu poročila, četudi je to strokovno telo, kot je za področje izobraževanja odraslih ACS.

Na neustreznost kazalnikov in pomanjkanje analitičnih podlag pri poročanju o uresničevanju LPIO za leta 2018, 2019 in 2020 je v svojih mnenjih večkrat opozarjal SSIO (več v točki 3.2.1.3).

3.2.1.3 Vloga in pristojnosti SSIO pri uresničevanju NPIO

Čeprav predpisi ne določajo natančneje vloge oziroma vpliva mnenj SSIO na predloge NPIO in LPIO ter na poročila o izvajanju LPIO in NPIO, lahko na podlagi namena ustanovitve in pristojnosti po ZOVFI, za pripravo katerega je odgovorno MIZŠ, ocenjujemo, da njihova vloga ni postranska. Vendar v ZOVFI ali drugem predpisu ni določila, na katerega bi lahko oprli izrecno zahtevo, da morajo biti mnenja SSIO upoštevana ali vsaj obravnavana s strani pripravljavcev in odločevalcev o NPIO in LPIO. Ocenjujemo pa, da lahko iz namena določil sklepamo, da bi bilo z vidika popolnosti informacije primerno, da bi MIZŠ kot pripravljavec NPIO med gradiva za obravnavo na vladi uvrstil tudi mnenje SSIO.

¹⁸⁰ Tretji odstavek 44. člena ZIO-1.

3.2.1.3.1 Mnenja SSIO k predlogom LPIO in poročilom o uresničevanju LPIO v letih 2018, 2019, 2020 in 2021

Za obdobje, na katero se nanaša revizija, so bili julija 2022 na spletni strani MIZŠ¹⁸¹ javno dostopni le zapisniki sej SSIO v letih 2019 in 2020. V povezavi s predlogi LPIO in poročili o uresničevanju LPIO smo lahko ugotovili, da je SSIO kritično, kontinuirano in tvorno obravnaval predloga LPIO 2020 in LPIO 2021 in poročili o uresničevanju LPIO 2018 in 2019.

Ukrep MIZŠ

Po zadnji urgenci s strani MIZŠ leta 2021 je Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje uredil javno objavo zapisnikov sej SSIO v letu 2021.

Pripombe SSIO strnjeno povzemamo v nekaj vsebinskih sklopih, ki se nanašajo na:

- obseg financiranja izobraževanja odraslih, katerega skupni obseg se zmanjšuje: zmanjšuje se delež sredstev državnega proračuna (Tabela 9), v LPIO pa se vključujejo tudi programi, ki z izobraževanjem odraslih nimajo nobene zveze, kar še dodatno zmanjšuje obseg razpoložljivih sredstev (po oceni SSIO dejansko za 20 milijonov EUR)¹⁸²;
- nesorazmerno financiranje po prednostnih področjih¹⁸³;
- neusklajeno rabo izrazov zmožnosti in kompetence, še posebej v zvezi s pripravo Izhodišč za pripravo javno veljavnih izobraževalnih programov za odrasle¹⁸⁴;
- neusklajenost s strateškimi dokumenti države, še posebej s Strategijo 2030 in Strategijo dolgožive družbe¹⁸⁵;
- neustreznost kazalnikov¹⁸⁶ in pomanjkanje analitičnih podlag, saj ni določena metodologija spremljanja in niso vzpostavljena orodja za spremljanje¹⁸⁷;

¹⁸¹ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/strokovni-svet-rs-za-izobrazevanje-odraslih/>], 21. 11. 2022.

¹⁸² Zapisnik 101. dopisne seje SSIO, 1. 4. 2020, Priloga 1. 1, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Priloga_zap_101_ds.docx], 21. 11. 2022.

¹⁸³ Zapisnik 97. seje SSIO, 17. 6. 2019, str. 2–3, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Zapisnik_97_seja_SSIO.doc], 21. 11. 2022; Zapisnik 98. seje SSIO, 24. 9. 2019, str. 3; Zapisnik 101. dopisne seje SSIO, 1. 4. 2020, Priloga 1; Zapisnik 104. seje SSIO, 8. 6. 2020, str. 4, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Zapisnik_SSIO_104_seja.doc], 21. 11. 2022.

¹⁸⁴ Zapisnik 99. seje SSIO, 20. 10. 2019, str. 2–5, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Zapisnik_99_seja_SSIO.doc], 21. 11. 2022.

¹⁸⁵ Zapisnik 98. seje SSIO, 24. 9. 2019, str. 1–2; Zapisnik 101. dopisne seje SSIO, 1. 4. 2020, Priloga 1.

¹⁸⁶ Kazalniki temeljijo predvsem na vključitvah in ne na merjenju učinkov.

¹⁸⁷ Zapisnik 97. seje SSIO, 17. 6. 2019, str. 3–4; Zapisnik 98. seje SSIO, 24. 9. 2019, str. 1–6; Zapisnik 104. seje SSIO, 8. 6. 2020, str. 2; Zapisnik 107. seje SSIO, 17. 12. 2020, str. 5., 6. in 8, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Razvoj-solstva/Strokovni-sveti/SSIO/Zapisnik_SSIO_107_seja.doc], 21. 11. 2022.

- pomanjkanje vsebinske povezanosti med programi¹⁸⁸.

Kljub temu je SSIO na vse 4 LPIO v obdobju od leta 2018 do 2021 dal pozitivno mnenje. Po naši oceni je to nekoliko nenavadno, saj pogosto na svoje pozive in vprašanja predlagateljem na SSIO niso dobili nobenega pojasnila ali pa niso dobili zadovoljivih pojasnil in odgovorov. Ob taki praksi se nehoti postavi vprašanje o dejanski vlogi SSIO kot strokovnem posvetovalnem telesu, ki naj odloča o strokovnih zadevah pri izobraževanju odraslih ter nudi strokovno pomoč MIZŠ in vladi pri sprejemanju odločitev in pripravi NPIO, LPIO in predpisov.

Iz zapisnikov sej SSIO je razvidno, da je imel SSIO posebej veliko zadržkov in pomislekov tudi v zvezi s predlogoma LPIO 2020 in 2021.¹⁸⁹ Kljub temu je k LPIO za leti 2020 in 2021 SSIO izglasoval soglasje. Zapisnike sej in sklepe je SSIO sicer pošiljal MIZŠ, kar pomeni, da so na ministrstvu z njimi bili seznanjeni. Po ZOFVI ni predviden postopek nadaljnje obravnave prejetih zapisnikov in sklepov SSIO. Po naši oceni pa lahko na podlagi določbe 27. člena ZOFVI sklepamo, da je namen pridobitve mnenj SSIO, da se MIZŠ seznani, obravnava in opredeli do pripomb in predlogov SSIO.

Pojasnilo SSIO

Razlog za pozitivno mnenje SSIO je bojazen, da izvajalci izobraževanja odraslih ne bi pravočasno prejeli javnih sredstev za svojo dejavnost, če bi SSIO izglasoval negativno mnenje oziroma mnenje s pridržkom.

Komisija za obravnavo strateških vprašanj, ki je 1 izmed 4 stalnih komisij SSIO¹⁹⁰, je pri obravnavi predloga LPIO 2021 ugotovila, da LPIO 2021 ne naslavlja vsega, kar se trenutno dogaja v družbi in izobraževanju odraslih in se bo odražalo v letu 2021 in naprej. Zato je predlagala dodatno obravnavo predloga LPIO 2021 na SSIO. Člani SSIO so podprli predlog in po razpravi sprejeli sklep, ki MIZŠ in drugim odločevalcem na področju politike izobraževanja odraslih predlaga, da pri oblikovanju novega strateškega dokumenta NPIO 2021–2030, prihodnjih LPIO in urejanju področja izobraževanja odraslih posebno pozornost namenijo 11 pobudam in predlogom, ki jih povzemamo spodaj.

Pobude in predlogi SSIO ob pripravi novih strateških, programskih in izvedbenih načrtov v prihodnje, s posebnim poudarkom na pripravi NPIO 2021–2030, ki jih je SSIO posredoval MIZŠ decembra 2020, so bili predvsem:

- povečanje števila programov digitalne pismenosti za odrasle, še posebej za ranljive ciljne skupine;
- jasno je treba urediti področje izobraževanja starejših odraslih (ki so neaktivni na trgu dela): strategija, programi, izvedba, časovni načrt;
- podpora digitalizaciji in delu na daljavo na področju izobraževanja odraslih: usposabljanje strokovnih delavcev (pedagoško-andragoško didaktično podkrepljena znanja za delo na daljavo in nadgradnja IKT-kompetenc) ter nabava opreme;

¹⁸⁸ Zapisnik 98. seje SSIO, 24. 9. 2019, str. 2; Zapisnik 101. dopisne seje SSIO, 1. 4. 2020, Priloga 1; Zapisnik 107. seje SSIO, 17. 12. 2020, str. 7–9.

¹⁸⁹ Zapisniki in gradiva sej SSIO v obdobju 2019–2021, [URL: <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/strokovni-svet-rs-za-izobrazevanje-odraslih/>], 21. 11. 2022.

¹⁹⁰ Preostale 3 stalne komisije SSIO so Komisija za programe za pridobitev izobrazbe, Komisija za druge javno veljavne izobraževalne programe za odrasle in Komisija za učbenike in učila za odrasle (11. člen poslovnika SSIO).

- razviti je treba celovit sistem izobraževanja odraslih in zagotoviti strokovnim delavcem ustrezna znanja (za doseganje ranljivih skupin, priprava/uporaba e-gradiv, strokovna znanja);
- razvoj in implementacija novih programov za razvoj pismenosti ranljivih ciljnih skupin odraslih (ne le zaposlenih, starejših od 45 let oziroma 50 let);
- razvoj in implementacija programov za trajnostni razvoj in aktivno državljanstvo;
- razviti je treba strategije za vključevanje ranljivih ciljnih skupin v izobraževanje na daljavo (povečuje se razkorak med tistimi odraslimi, ki so digitalno pismeni, in ranljivimi ciljnimi skupinami odraslih, ki so digitalno nepismeni; ranljivih digitalno nepismenih je po raziskavi PIAAC 2016 okrog 400.000);
- uresničevati je treba načelo o vseživljenjskosti izobraževanja in učenja¹⁹¹, torej vseživljenjsko učenje za vse, ne pa, da je poudarek le na ciljni skupini zaposlenih 45–50 let in več;
- poudarek bi moral biti na povečevanju dostopnosti do izobraževanja ranljivih ciljnih skupin odraslih (motivacija, animacija);
- v okviru celovitega pristopa, ki bi upošteval možnosti dostopa ranljivih ciljnih skupin odraslih do izobraževanja, je treba tem skupinam zagotoviti tudi ustrezno infrastrukturo;
- javna služba – zagotavljanje pokritosti javne mreže, ki izvaja javno službo na področju izobraževanja odraslih, v skladu z ZIO-1.¹⁹²

Obdobje veljavnosti ReNPIO13-20 se je z letom 2020 izteklo. Šele maja 2021 je MIZŠ pripravilo osnutek ReNPIO21-30. V obdobju od 21. 7. 2021 do 21. 8. 2021 je bil predlog dokumenta odprt za zbiranje pripomb znotraj MIZŠ, z dne 23. 12. 2021 pa je vlada sprejela sklep, da se predlog ReNPIO21-30 pošlje v državni zbor¹⁹³.

Predlog ReNPIO21-30 je junija 2021 obravnaval tudi SSIO. Kot strokovno posvetovalno telo so člani izpostavili vrsto vprašanj in stališč¹⁹⁴, ki jih spodaj povzemamo, saj menimo, da so relevantna in da naslavlja ključne potrebne spremembe, ki bi lahko vodile k izboljšanju stanja vseh odraslih v Republiki Sloveniji in ne le zaposlenih in bolje izobraženih.

Krovni komentarji, pripombe in predlogi SSIO na predlog ReNPIO21-30, ki jih na tem mestu povzemamo, so:

- podlag za pripravo programa je v dokumentu veliko več kot programa kot takega;
- odobrava se uvrstitev novega prednostnega področja "raziskave in razvoj";
- ciljna skupina je opredeljena (pre)široko; v dokument je umeščeno vse in še več in ne samo odrasli; izražena je zaskrbljenost, da bi bilo v ReNPIO21-30 vključeno še marsikaj drugega kot zgolj nacionalne prioritete na področju izobraževanja odraslih in bi se s tem dodatno zameglila slika, zato se predlaga več transparentnosti in natančnejša opredelitev ciljnih skupine;

¹⁹¹ 4. člen ZIO-1.

¹⁹² Zapisnik 107. seje SSIO, 17. 12. 2020, str. 7-9.

¹⁹³ Sklep vlade, št. 00727-39/2021/5 z dne 23. 12. 2021, [URL: <https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebina/529792?disposition=inline>], 21. 11. 2022.

¹⁹⁴ Zapisnik 109. seje SSIO, 16. 6. 2021.

- okvirno bi morala biti v dokumentu navedena sredstva za celotno obdobje in ne samo za prvo leto in vsaj v deležu; poleg finančnega okvira naj bo predstavljeno tudi finančno razmerje med posameznimi prednostnimi področji (podobno kot v ReNPIO13-20);
- ustanavlja se programska skupina za medresorsko sodelovanje v skladu s priporočilom OECD; opredeliti je treba, kaj, kdo, zakaj in kakšne pristojnosti bo imela ta programska skupina; predlaga se, da bi se v medresorski skupini poenotila jasna pravila tudi za oblikovanje strateških ciljev za naprej, zato je to gradivo oziroma proces njegovega sprejemanja hkrati priložnost, da se vzpostavi standard priprave planov in poročil na letni ravni;
- dvig ravni digitalnih zmožnosti bi moral biti eksplicitno izpostavljen v ciljih programa (in ne zgolj kot del temeljnih zmožnosti), kar velja tudi na področju učenja za trajnostno naravnost in vedenje državljanov;
- ločiti je treba cilj za splošno povečanje vseživljenjskega izobraževanja v populaciji od cilja, ki se navezuje na zmanjševanje zaostanka vključevanja v vseživljenjsko učenje pri tistih z najmanjšimi zmožnostmi oziroma pri ranljivih, saj gre za kvalitativno zelo različna cilja;
- v času, ko se okolje tako hitro spreminja, je težko razumeti, da se program ne posodablja in velja za 10-letno obdobje; treba je zaključiti povratno zanko, tako da imajo poročila o uresničevanju vpliv tudi na program;
- kazalniki še vedno temeljijo predvsem na vključitvah in ne na učinkih; le ob kombiniranju kazalnikov vključitev (vhodni kazalnik), učinka (izhodni kazalnik) in procesnih kazalnikov je mogoče dobro spremljati program, ugotoviti prave izzive in predlagati izboljšave;
- prednostna področja so oblikovana tako široko, da vanje spada vse, pa verjetno ni vse prednostno;
- operacionalizacija resolucije je del operativnega letnega programa, zato naj bo v resoluciji več prožnosti v zvezi z izvajanjem ukrepov;
- procesni del operativnega načrtovanja in spremljanja bi moral biti bolj učinkovito koordiniran in informatiziran (zaradi slabih izkušenj ob pregledovanju letnih programov in poročil); osnovni koordinacijski mehanizem naj bo zapisan že v resoluciji;
- za pripravo takšne resolucije je potreben kompetenčni okvir, ki bo skladen z razvojnimi potrebami Republike Slovenije; zastaviti si je treba vprašanje, ali vemo, katere so zmožnosti, ki jih bomo prednostno razvijali pri odraslih v prihodnjem obdobju;
- v resoluciji so podani podatki, niso pa vključene interpretacije, kot na primer, zakaj v Republiki Sloveniji udeležba v vseživljenjskem učenju pada skozi leta; eno izmed ključnih vprašanj in strateških naporov bi moralo biti usmerjeno v sprejetje ukrepov, s katerimi bomo dvignili udeležbo v vseživljenjskem učenju;
- resolucija ni vizionarska, čeprav se sprejema za naslednje daljše, 9-letno obdobje, je posnetek obstoječega stanja, ne podaja pa novih idejnih rešitev; ob upadanju demokratičnih standardov v Republiki Sloveniji (in drugod po Evropski uniji) je nedopustno, da so dejavnosti aktivnega državljanstva podzastopane; prav tako ni jasno, kateri programi neformalnega izobraževanja v praksi so namenjeni krepitvi aktivnega državljanstva, krepitvi politične pismenosti, razvijanju demokratičnih kompetenc odraslih; potrebo po teh programih bi bilo treba nasloviti;
- zastaviti si je treba vprašanja, kako bomo v Republiki Sloveniji zajeli skoraj 400.000 odraslih, ki imajo nizke (nezadostne) spretnosti; kako jih bomo vključili v aktivnosti vseživljenjskega učenja; kakšna je zanje vizija, strategija resolucije; kakšni so podporni dejavniki na ravni države

(ministrstev, nacionalnih politik in strategij), lokalnih skupnosti, ponudnikov izobraževanja, ki bi podporno vplivali na večjo udeležbo odraslih v vseživljenjskem učenju;

- resolucija bi se morala odzvati na priporočila OECD Republiki Sloveniji; od 8 priporočil so naštet samo 3 in se nanašajo na vprašanje, katera priporočila in kako se jih bo torej upoštevalo in zakaj; že iz prvega priporočila – priprava celovitega NPIO, ki bo vključeval vse oblike in ravni izobraževanja in usposabljanja odraslih, ter pojasnitev vlog vseh vpletenih sektorjev – vidimo, da to ne bo upoštevano – izključeno je visokošolsko izobraževanje, možnosti nadaljnega poklicnega izobraževanja, ki bi odraslim omogočalo prekvalifikacije, niso realizirane.

MIZŠ operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja ni sprejelo. Edina proračunska sredstva za uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja so bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, zagotovljena v okviru ReNPIO13-20. Iz LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021 je razvidno, da sta MIZŠ in MDDSZ za oblikovanje politike vseživljenjskega učenja kot pretežni vir financiranja izbrala evropska sredstva, kar ne zagotavlja stalnosti in gotovosti pri izvajanju aktivnosti. Pomanjkljivost ReNPIO13-20 je bila nesorazmerno obravnavanje različnih področij vseživljenjskega učenja z izrazitim poudarkom na usposabljanju za potrebe dela.

Po naši oceni zgoraj navedene pomanjkljivosti razkrivajo eno izmed ključnih pomanjkljivosti ne samo uresničevanja ReNPIO13-20, temveč so tudi odklon od ciljev ReNPIO13-20. V ReNPIO13-20 je bilo namreč izrecno poudarjeno, da se bodo cilji udejanjali na 3 prednostnih področjih, ki zagotavljajo uravnoteženo izobraževanje odraslih za razvoj socialnega, kulturnega in človeškega kapitala.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ACS v sodelovanju z MIZŠ pripravil zgolj 1 poročilo o uresničevanju ReNPIO13-20, in sicer Analizo uresničevanja ReNPIO13-20 v letih 2014, 2015 in 2016. V ReNPIO13-20 ni bilo oblikovanih kazalnikov za merjenje učinka programov in aktivnosti.

Priporočilo

MIZŠ priporočamo, naj:

- zagotovi, da bo h gradivu v zvezi s pripravo NPIO in LPIO ter poročil o njihovem uresničevanju za obravnavo na vladi prilagalo tudi mnenja SSIO.

3.2.2 Raziskava PIAAC 2016 in načelo vseživljenjskosti učenja

Raziskava PIAAC 2016 je del programa OECD za mednarodno ocenjevanje spretnosti odraslih, njen namen pa je zajeti in oceniti podatke o spretnostih odraslih, ki so pomembne v številnih družbenih kontekstih in delovnih situacijah in nujno potrebne za polno vključevanje na trg dela, vseživljenjsko učenje, za dejavno družbeno ter zasebno življenje. V letih 2013–2015 je bila izpeljana raziskava PIAAC 2016 v okviru projekta ESS – Merjenje učinkovitosti izobraževanja in usposabljanja za izboljšanje usposobljenosti izobraževalcev odraslih 2013–2015¹⁹⁵, ki sta ga sofinancirala MIZŠ

¹⁹⁵ [URL: <http://pro.acs.si/ak2016/>], 21. 11. 2022.

in ESS.¹⁹⁶ Raziskava je omogočila vpogled v stanje spretnosti odraslih in primerjalne analize o kakovosti človeškega kapitala aktivnega dela prebivalstva med 16. in 65. letom starosti v Republiki Sloveniji.¹⁹⁷

Namen raziskav OECD o spretnostih odraslih PIAAC je zbiranje informacij, ki se nanašajo na kompetence, ki so običajno identificirane kot ključne kompetence. Pri tem je poudarek na zmožnostih vzpostavljanja delovanja posameznika, ki je primerno kontekstu, pri čemer se kot osrednje sestavine v klasifikacijah ključnih kompetenc razumejo branje, matematične spretnosti in reševanje problemov ter tudi uporaba IKT.¹⁹⁸

Raziskava PIAAC 2016 raziskuje:

- besedilne spretnosti: zmožnost razumeti in uporabiti informacije iz različnih besedil (sestavni del je bila tudi bralna komponenta – razumevanje besed, stavkov in odlomkov);
- matematične spretnosti: zmožnost uporabiti, interpretirati in posredovati matematične informacije ter zamisli;
- reševanje problemov v tehnološko bogatih okoljih: zmožnost najti, izbrati, ovrednotiti in uporabiti informacije s pomočjo računalnika za reševanje problemov.

V raziskavi PIAAC 2016 so zmožnosti odraslih opisane s pomočjo lestvice, ki obsega 500 točk in je razdeljena na več ravni. Na vsaki ravni je opisano, kaj zmorejo odrasli z določenim rezultatom. Za besedilne in matematične spretnosti je opredeljenih 6 ravni (od 1. do 5. ravni ter pod 1. ravni), za reševanje problemov v tehnološko bogatih okoljih so opredeljene 4 ravni (od 1. do 3. ravni ter pod 1. ravni).¹⁹⁹

3.2.2.1 Ugotovitve raziskave PIAAC 2016

Raziskava PIAAC 2016 je razkrila, da so se odrasli v Republiki Sloveniji primerjalno z drugimi državami OECD in Evropske unije odrezali daleč pod povprečjem razvitih držav sveta pri vseh 3 spretnostih. Ugotovitve raziskave PIAAC 2016 so pokazale, da ima približno 1 od 4 odraslih v Republiki Sloveniji v primerjavi z dosežki podobnih skupin odraslih iz drugih sodelujočih držav OECD²⁰⁰ nižje besedilne in matematične spretnosti ter nižje spretnosti reševanja problemov v tehnološko bogatih okoljih od povprečja v OECD.

¹⁹⁶ [URL: http://piaac.acs.si/doc/images/publikacije/Vodnik01_final_TISK%20zadnja_zs%20splet%20stran.pdf], 21. 11. 2022.

¹⁹⁷ Rezultati raziskave PIAAC 2016 imajo pomembno vlogo pri snovanju ReNPIO22-30. Vir: ReNPIO13-20 ter ReNPIO22-30.

¹⁹⁸ Tako kot opomba 196.

¹⁹⁹ Podrobnejši opis ravni je dostopen na: [URL: <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Slovenia-Slovenian-Version.pdf>], str. 16–17, 21. 11. 2022.

²⁰⁰ Tako kot opomba 199.

Približno 24,9 % odraslih je doseglo 1. ali manj kot 1. raven²⁰¹ besedilnih spretnosti (povprečje OECD je bilo 18,9 %) in 25,8 % odraslih je doseglo 1. ali manj kot 1. raven²⁰² matematičnih spretnosti (povprečje OECD je bilo 22,7 %). Pri reševanju problemov v tehnološko bogatih okoljih je približno 3,7 % odraslih doseglo najvišjo, to je 3. raven (povprečje OECD je bilo 5,8 %). Približno 1 od 5 odraslih (21,6 %) je dosegel 2. raven²⁰³ pri reševanju problemov (povprečje OECD je bilo 25,7 %). Približno 6,3 % odraslih v Republiki Sloveniji (povprečje v državah OECD je bilo 9,6 %) se ni odločilo za računalniško testiranje.

Taki rezultati raziskave PIAAC 2016 za Republiko Slovenijo dejansko pomenijo, da:

- ima na ravni populacije, stare od 16 do 65 let, vsak četrti odrasli, kar je 31 % ali približno 400.000 odraslih, tako nizko raven besedilnih in matematičnih spretnosti, da ga to ovira pri delu in vključevanju v družbo; polovica teh oseb bo morala biti na trgu dela še vsaj 10 let, preostalih 140.000 oseb pa vsaj še 20 let; po rezultatih raziskave PIAAC 2016 so ti odrasli zmožni brati le kratka in preprosta besedila ter uspešno uporabljati le preproste matematične operacije; med temi je dve tretjini starejših od 45 let in nižje izobraženih, ob tem pa v Republiki Sloveniji branju pri delu namenjajo posebno malo časa tisti z nižjo izobrazbo (29. mesto od 33 držav)²⁰⁴;
- je v Republiki Sloveniji 40 % oziroma skoraj 500.000 odraslih v aktivni dobi v starosti od 16 do 65 let, ki so slabo usposobljeni za reševanje problemov v tehnološko bogatih okoljih; med temi je več kot 70 % starejših od 45 let z nižjimi stopnjami izobrazbe; odrasli iz te skupine v zelo omejenem obsegu obvladujejo digitalne tehnologije, komunikacijska orodja in omrežja, zato imajo velike težave pri pridobivanju, razumevanju in uporabi podatkov in informacij; kljub dejstvu, da Slovenci v primerjavi z drugimi državami Evropske unije in OECD pri delu veliko uporabljamo IKT (2. mesto), zelo malo časa namenjamo reševanju kompleksnih problemov (komaj 26. mesto)²⁰⁵;

²⁰¹ Na 1. ravni besedilnih spretnosti so odrasli sposobni prebrati kratka besedila o znanih temah in najti 1 točno določeno informacijo, ki je po obliki in vsebini enaka vprašanju oziroma navodilu.

²⁰² Glede matematičnih spretnosti so odrasli na 1. ravni sposobni opraviti osnovne matematične postopke v konkretnih kontekstih, kjer je malo motečih informacij, potreben je en sam korak, ki vključuje štetje, razvrščanje, osnovne aritmetične operacije in razumevanje preprostih odstotkov.

²⁰³ Na 2. ravni so odrasli sposobni reševati probleme, ki vključujejo manjše število računalniških aplikacij in zahtevajo veliko korakov in operatorjev, da bi rešili problem.

²⁰⁴ Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills (2019), OECD, Chapter 2, Figure 2.12 The proportion of adults who are low performers, Table A2.5, [URL: https://www.oecd.org/skills/piaac/publications/Skills_Matter_Additional_Results_from_the_Survey_of_Adult_Skills_ENG.pdf], 21. 11. 2022 in Pavlin, S.: Analiza značilnosti dela in razvoja kompetenc, Poročilo o raziskavi spretnosti odraslih PIAAC 2016 – Tematske študije, ACS, Ljubljana, 2017, Tabela 41, str. 108, [URL: <https://www.acs.si/digitalna-bralnica/porocilo-o-raziskavi-spretnosti-odraslih-piaac-2016-metodologija-izvedba-in-kakovost-raziskave/>], 21. 11. 2022.

²⁰⁵ Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills (2019), OECD, Chapter 2, Figure 2.15 Proficiency in problem solving in technology-rich environments among adults, Table A2.7 in Pavlin, S.: Analiza značilnosti dela in razvoja kompetenc, Poročilo o raziskavi spretnosti odraslih PIAAC 2016 – Tematske študije, ACS, Ljubljana, 2017, Tabela 39, str. 106.

- imajo zaposleni v Republiki Sloveniji slabše in manj vzpodbudne okoliščine²⁰⁶ za ohranjanje in razvoj spretnosti, kot je značilno za večino evropskih držav.

Republika Slovenija se tako po rezultatih raziskave PIAAC 2016, v kateri je sodelovalo tudi 17 držav članic Evropske unije, umešča med države z največjim deležem aktivnega prebivalstva na najnižjih ravneh besedilnih in matematičnih spretnosti. Višje deleže nizko usposobljenih od Republike Slovenije imajo v Evropski uniji samo še Španija, Grčija in Italija.²⁰⁷ Mednarodne primerjave podatkov v okviru raziskave PIAAC 2016 so izpostavile, da je skupina odraslih v Republiki Sloveniji, ki je izkazala nižje dosežke pri spretnostih za obdelavo in procesiranje informacij, številčnejsa kot v večini drugih evropskih držav in hkrati tudi številčnejsa glede na povprečje OECD. Ti podatki kažejo na zaskrbljujoče stanje razvojnih moči (človeškega kapitala)²⁰⁸ v Republiki Sloveniji.

Takšno stanje na področju temeljnih kompetenc manj usposobljenih in izobraženih odraslih po mnenju ACS terja temeljit razmislek in širok družbeni in politični konsenz o potrebnih ukrepih in politikah, s katerimi bi zmanjšali razvojni zaostanek Republike Slovenije. Prav zaradi tega je OECD v diagnostičnem poročilu za pripravo načrta strategije spretnosti²⁰⁹ zapisala: "Če želi Republika Slovenija doseči ambicije, ki si jih je zastavila v strateških dokumentih, mora v središče svojih ukrepov umestiti razvoj spretnosti."

3.2.2.2 Analiziranje vzrokov in identifikacija ukrepov za izboljšanje stanja

Analize raziskave PIAAC 2016 med drugim razkrivajo tudi razlike v kakovosti različnih sistemov usposabljanja in izobraževanja med državami ter kako različni sistemi izobraževanja in usposabljanja spodbujajo ali zavirajo pridobivanje znanja in spretnosti prebivalstva.²¹⁰ Ob ugotovitvah raziskave PIAAC 2016 je treba izpostaviti, da so imeli posebej nizke dosežke odrasli z nizkimi izobraževalnimi dosežki²¹¹, ki se tudi manj vključujejo v vseživljenjsko učenje.

Na podlagi raziskave PIAAC 2016 je bilo v letih 2016–2021 izvedenih več tematskih in znanstvenih študij ter sekundarna študija (analitično-aplikativni del projekta raziskave PIAAC 2016), ki so analizirale rezultate, ugotovljale šibkosti, analizirale vzroke in identificirale možne ukrepe za izboljšanje znanj in spretnosti odraslih v Republiki Sloveniji.

Namen analitično-aplikativnega dela projekta je bil na podlagi ugotovitev raziskave PIAAC 2016 oblikovati predloge in sistemske rešitve za nadgradnjo strokovnih podlag za oblikovanje politik za

²⁰⁶ Vsakodnevno branje, pisanje besedil, uporaba matematičnih spretnosti in reševanje najrazličnejših logičnih problemov usodno vplivajo na splošno ohranjanje oziroma razvoj spretnosti pri odraslih. Če delavci niso izpostavljeni takim delovnim pogojem, ki bi spodbujali njihovo avtonomijo in inovativnost, jim spretnosti usihajo. Vir: Spretnosti odraslih, 2018, str. 89–102.

²⁰⁷ Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills (2019), OECD, Chapter 2, Figure 2.12. The proportion of adults who are low performers, Table A2.5.

²⁰⁸ Seštevek vseh spretnosti, ki so v danem trenutku na voljo gospodarstvu, predstavlja človeški kapital države; Strategija spretnosti OECD – Poročilo o oceni stanja za Slovenijo, str. 4.

²⁰⁹ Tako kot opomba 46.

²¹⁰ [URL: https://pismenost.acs.si/wp-content/uploads/2018/01/Mirceva-Manoilov_Udeleba-odraslih-v-izobrazevanju-Zacetne-mednarodne-ugotovitve-PIAAC_2016.pdf], str. 1, 21. 11. 2022.

²¹¹ Jelenc, Z.: Vseživljenjskost učenja in izobraževanja odraslih, 2016, str. 113. To so tiste skupine prebivalcev, ki so zgodaj zapustile redno šolanje.

razvoj kompetenc odraslih, določitev nacionalnih kazalnikov za spremljanje stanja in napredka, razvoj in nadgradnjo priporočil za nadaljnji razvoj programov izobraževanja ter razvoj, pripravo in izvedbo usposabljanja izobraževalcev v izobraževanju in usposabljanju odraslih za uporabo sodobnih oblik in metod učenja in poučevanja.²¹²

Rezultati analiz analitično-aplikativnega dela projekta so bili objavljeni v 2 publikacijah:

- leta 2018 je ACS izdal znanstveno monografijo *Spretnosti odraslih, 2018*, ki obsega 14 različnih člankov in prinaša poglobljen razmislek o rezultatih raziskave, ki so jih člani raziskovalne skupine PIAAC predstavili v tematskih študijah;
- leta 2020 sta MIZŠ in ACS izdala poročilo sekundarne študije *Delovno aktivni prebivalci z nižjimi spretnostmi*²¹³, katere namen je bil bolje razumeti delovno aktivne prebivalce, ki so izkazali nižje dosežke pri spretnostih za obdelavo in procesiranje informacij.

Tematske in znanstvene študije so na primer obravnavale: kompetence za trg dela; sovplivanje kompetenc na socialne in ekonomske dosežke odraslih; uspešnost izobraževalnega sistema pri razvoju kompetenc; spretnosti in kompetence ranljivih skupin; prakse dela z odraslimi iz ranljivih skupin; pomen spretnosti odraslih za razvoj Republike Slovenije; sporazumevalno zmožnost kot podlago za dobro razvite besedilne spretnosti v odrasli dobi; bralno pismenost osnovnošolcev, mladostnikov in odraslih; besedilne spretnosti tujih govorcev slovenščine; prehod v odraslost in spretnosti odraslih; razvitost spretnosti in karierni razvoj posameznika; slovenski model udeležbe odraslih v izobraževanju v kontekstu mednarodne primerjave; vpliv revščine, prekarnosti in zdravja na spretnosti odraslih; družbeno zaupanje v Republiki Sloveniji; razvoj spretnosti in kompetenc ter udeležbo v neformalnem izobraževanju; dejavnike izobraževanja ter usposabljanja starejših delavcev (50 let ali več) v Sloveniji; neekonomske učinke izobrazbe in spretnosti starejših; digitalno pismenost in reševanje problemov v tehnološko bogatih okoljih v Republiki Sloveniji in podobno.²¹⁴

3.2.3 Stanje – statistični podatki v letu 2021

Statistični podatki SURS kažejo, da ima Republika Slovenija visok delež prebivalstva, starejšega od 15 let, brez izobrazbe, z nepopolno osnovno izobrazbo in z osnovno izobrazbo (Tabela 12). Kljub pozitivnemu trendu od 1. 1. 2018 je bilo na dan 1. 1. 2021²¹⁵ v Republiki Sloveniji med prebivalci, starejšimi od 15 let, s takšno izobrazbo 398.391 oseb oziroma 22,2 %²¹⁶.

²¹² Javrh, P. (ur.): Poročilo o raziskavi *Spretnosti odraslih PIAAC 2016*, ACS, 2016, str. 15.

²¹³ [URL: https://www.acs.si/wp-content/uploads/2020/11/Delovno_aktivni_prebivalci_z_nizjimi_spretnostmi.pdf], 21. 11. 2022.

²¹⁴ [URL: https://pismenost.acs.si/wp-content/uploads/2018/01/Porocilo-o-raziskavi-Spretnosti-odraslih-PIAAC-2016-Tematske-studije_2017.pdf], 21. 11. 2022.

²¹⁵ Zadnji dostopni podatki za celo državo.

²¹⁶ Tako kot opomba 42.

Tabela 12 Izobrazba prebivalcev Republike Slovenije, starejših od 15 let, na dan 1. 1. 2021

	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
	število			v %		
Skupaj	1.791.246	896.268	894.978	100,0	50,0	50,0
Osnovnošolska ali manj	398.391	164.722	233.669	22,2	9,2	13,0
Brez izobrazbe	3.424	1.400	2.024	0,2	0,1	0,1
Nepopolna osnovnošolska	45.439	18.224	27.215	2,5	1,0	1,5
Osnovnošolska	349.528	145.098	204.430	19,5	8,1	11,4
Srednješolska	945.704	546.097	399.607	52,8	30,5	22,3
Višješolska, visokošolska	447.151	185.449	261.702	25,0	10,4	14,6
Visokošolska 1.stopnje ²¹⁷	214.364	89.298	125.066	12,0	5,0	7,0
Visokošolska 2.stopnje	195.541	77.944	117.597	10,9	4,4	6,6
Visokošolska 3.stopnje	37.246	18.207	19.039	2,1	1,0	1,1

Vir: podatki SURS²¹⁸.

Tabela 13 prikazuje podatke o številu odraslih, vključenih v program osnovne šole za odrasle v šolskih letih 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 in 2020/2021.

Tabela 13 Odrasli, vključeni v program osnovne šole za odrasle v šolskih letih 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 in 2020/2021

Šolsko leto	Skupaj	Moški	Ženske
2017/2018	1.010	681	329
2018/2019	915	614	301
2019/2020	1.113	732	381
2020/2021	967	634	333

Vir: podatki SURS²¹⁹.

Tabela 14 prikazuje podatke o številu odraslih, vključenih v srednješolsko izobraževanje v šolskih letih 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 in 2020/2021.

²¹⁷ Ustrezna visokošolski izobrazbi – ISCED, [URL: <https://www.gov.si/teme/stopnje-in-ravni-visokosolske-izobrazbe/>], 21. 11. 2022.

²¹⁸ Tako kot opomba 42.

²¹⁹ [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0951305S.px>], 21. 11. 2022.

Tabela 14 Odrasli, vključeni v srednješolsko izobraževanje v šolskih letih 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020 in 2020/2021

Šolsko leto	Skupaj	Moški	Ženske
2017/2018	18.690	8.952	9.738
2018/2019	17.118	8.304	8.814
2019/2020	16.276	7.886	8.390
2020/2021	13.851	6.857	6.994

Vir: podatki SURS²²⁰.

Med odraslimi, ki jih za potrebe statističnega spremljanja Eurostat opredeljuje kot starostno skupino od 25 do 64 let, je delež srednješolsko izobraženih odraslih v Republiki Sloveniji leta 2020 znašal 90,2 %, povprečje Evropske unije pa je bilo 79 %.²²¹

Delež terciarno (višješolsko, visokošolsko izobraževanje) izobraženih odraslih²²² je bil v Republiki Sloveniji leta 2020 po podatkih Eurostata 35,9 % in je višji od povprečja Evropske unije v letu 2020, ki je bilo 32,8 %.²²³ Delež terciarno (višješolsko, visokošolsko izobraževanje) izobraženih v Republiki Sloveniji pa je bil v letu 2020 po podatkih OECD²²⁴ kljub temu nižji od najuspešnejših držav²²⁵ na tem področju, saj se je Republika Slovenija v letu 2020 glede na delež terciarno izobraženih prebivalcev uvrstila tik pod povprečje OECD.²²⁶ Strateški cilj Republike Slovenije, in sicer do leta 2030 imeti 35-odstotni delež celotnega prebivalstva s terciarno (višješolsko, visokošolsko izobraževanje) izobrazbo (25–64 let), je bil dosežen leta 2020.²²⁷

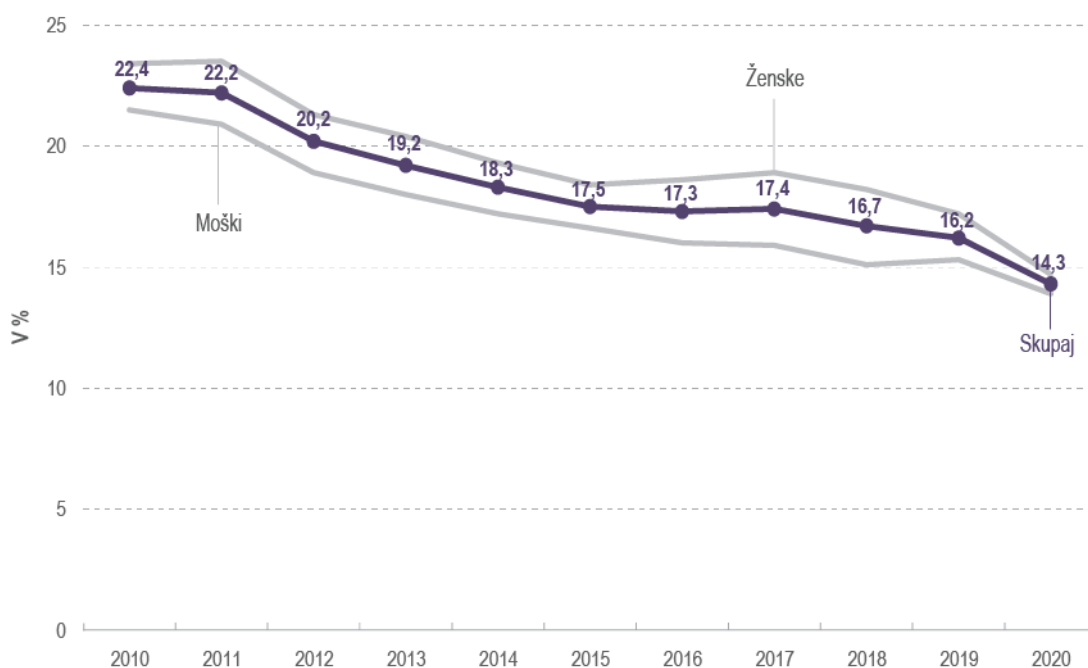
Pri zbiranju podatkov o vseživljenjskem učenju in izobraževanju odraslih uporablja SURS zgolj termin izobraževanje in usposabljanje (Metodološka pojasnila klasifikacijskega sistema izobraževanja in usposabljanja z oznako MP-KLASIUS-2.1), za katerega ima svojo opredelitev, ki ni popolnoma skladna z opredelitvijo vseživljenjskega učenja in izobraževanja odraslih iz Strategije vseživljenjskega učenja. Izraz izobraževanje in usposabljanje za SURS pomeni aktivnost, ki se nanaša na spoznavanje, sprejemanje, podajanje in/ali ustvarjanje znanja; razvijanje spretnosti; razvijanje osebnih in poklicnih zmožnosti ter vrednot. Na problematiko izrazja na področju vseživljenjskega učenja in s tem povezanimi metodološkimi težavami pri spremljanju smo opozorili v točki 3.1.3.

²²⁰ Tako kot opomba 219.²²¹ [URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00065/default/table?lang=en>], 21. 11. 2022.²²² Je eden od kazalnikov uspešnosti Strategije 2030 za razvojni cilj 2 – Znanje in spretnosti za kakovostno življenje in delo ter je pomembno povezan s Strategijo S4 in izboljšanjem konkurenčnosti gospodarstva.²²³ [URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_03_custom_1756396/default/table?lang=en], 21. 11. 2022.²²⁴ [URL: <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>], 21. 11. 2022.²²⁵ Med najuspešnejšimi državami na tem področju so na primer: Koreja, Kanada, Japonska, Litva, Francija, Belgija, Irska, Norveška, Luksemburg, Nizozemska, Danska, Švedska, [URL: <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>], 21. 11. 2022.²²⁶ Poročilo o razvoju 2021, str. 42.²²⁷ Strategija 2030, str. 56.

Podatkovna baza SiStat SURS zajema podatke o nadaljnjem izobraževanju in usposabljanju odraslih v starostni skupini od 25 do 64 let le do leta 2011.²²⁸ Po naši oceni bi MIZŠ in MDDSZ kot nosilca politik vseživljenjskega učenja in izobraževanja odraslih morala poskrbeti, da se ti podatki na ravni države zbirajo kontinuirano. SURS je sicer septembra 2021 pripravil posebno predstavitev²²⁹, v kateri je objavil podatke o vseživljenjskem učenju in izobraževanju odraslih, ki vključujejo tudi odrasle v starostni skupini od 65 do 74 let, in jih nekatere predstavljamo v nadaljevanju.

Slika 9 prikazuje delež prebivalcev Republike Slovenije, starih 15 let ali več, ki so bili po podatkih SURS v obdobju od leta 2010 do leta 2020 vključeni v formalno in/ali neformalno izobraževanje ali usposabljanje.

Slika 9 Delež prebivalcev Republike Slovenije, starih 15 let ali več, ki so bili po podatkih SURS med letoma 2010 in 2020 vključeni v formalno in/ali neformalno izobraževanje ali usposabljanje



Vir: podatki SURS²³⁰.

V letu 2020 je bilo po podatkih SURS v formalno in/ali neformalno izobraževanje vključeno 14,3 % prebivalcev Republike Slovenije, starih 15 let ali več. Med prebivalci do 25 leta je bil delež takih, ki so se izobraževali, največji (76,6 %), med prebivalci, stari 50 let ali več, pa najmanjši (3 %). Prvi so bili vključeni večinoma v formalno izobraževanje, drugi pa so se udeleževali predvsem neformalnih oblik izobraževanja ali usposabljanja.²³¹

²²⁸ [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/H110S.px>], 21. 11. 2022.

²²⁹ [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/11525/sl-vsezivljensko-ucenje-2021.pdf>], 21. 11. 2022.

²³⁰ Tako kot opomba 229.

²³¹ Tako kot opomba 229.

V zadnjih 10 letih je bil največji delež odraslih med 65. in 74. letom starosti, ki so bili vključeni v izobraževanje, leta 2013, ko je bilo v vsaj eno izmed oblik izobraževanja odraslih vključenih 5,5 % prebivalcev Republike Slovenije med 65. in 74. letom starosti. V letu 2020 se je delež odraslih med 65. in 74. letom starosti, vključenih v izobraževanje, v primerjavi z letom 2019, ko je znašal 4 %, močno znižal, in sicer na le 1,9 %, najverjetneje zaradi epidemije covida-19.²³²

Slika 10 prikazuje delež odraslih med 65. in 74. letom starosti, ki so bili v obdobju od leta 2010 do leta 2020 vključeni v formalno in/ali neformalno izobraževanje.

Slika 10 Delež odraslih med 65. in 74. letom starosti, vključenih v formalno in/ali neformalno izobraževanje med letoma 2010 in 2020



Vir: podatki SURS²³³.

V letu 2020 je bil delež odraslih med 15. in 74. letom starosti, vključenih v formalno in/ali neformalno izobraževanje, po stopnjah pred tem dosežene izobrazbe največji med prebivalci Republike Slovenije z doseženo največ osnovnošolsko izobrazbo, ki so bili v največjem odstotku vključeni v formalno izobraževanje. Najmanjši delež pa je bil med odraslimi med 15. in 74. letom starosti s srednješolsko izobrazbo.²³⁴

²³² Tako kot opomba 229.

²³³ Tako kot opomba 229.

²³⁴ Tako kot opomba 229.

3.2.3.1 Aktivnosti revidirancev za oblikovanje odziva na rezultate raziskave PIAAC 2016

Na podlagi rezultatov raziskave PIAAC 2016 je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, s sredstvi ESS sofinanciranih tudi več projektov MIZŠ, MDDSZ, ZRSŠ, ACS in CPI, med katerimi najpomembnejše navajamo v nadaljevanju.

Projekti revidirancev naj bi služili kot podlage za oblikovanje ukrepov za izboljšanje stanja in so (bili) namenjeni krepitvi kompetenc strokovnih delavcev na področju izobraževanja odraslih ter razvijanju strokovnih podlag, izobraževalnih programov ter inovativnih gradiv, pristopov in instrumentov, ki prispevajo k večji prepoznavnosti, boljši prilagojenosti potrebam odraslih ter kakovostnejšemu izvajanju izobraževalnih programov za pridobivanje temeljnih kompetenc nižje izobraženih in manj usposobljenih odraslih, s posebnim poudarkom na zaposlenih in starejših odraslih. MIZŠ je sofinanciralo projekte:

- Krepitev kompetenc strokovnih delavcev na področju vodenja inovativnega vzgojno-izobraževalnega zavoda v obdobju od 2016 do 2018²³⁵ in v obdobju od 2018 do 2022²³⁶ (nosilec projekta ZRSŠ);
- Strokovna podpora področju razvoja temeljnih kompetenc odraslih 2016–2022²³⁷ (nosilec projekta ACS);
- Strokovna podpora informativno-svetovalni dejavnosti in vrednotenju neformalno pridobljenega znanja 2016–2022²³⁸ (nosilec projekta ACS).

MDDSZ je v finančni perspektivi 2014–2020 izvajalo projekt Kompetenčni centri za razvoj kadrov²³⁹, ki je bil namenjen razvijanju ključnih kompetenc zaposlenih v slovenskih podjetjih ob upoštevanju Strategije S4, ozaveščanju zaposlenih o nujnosti vseživljenjskega učenja in spodbujanju povezovanja in mreženja slovenskih podjetij pri nastopu v svetovnem gospodarstvu. MDDSZ je sofinanciralo tudi 2 projekta Kariernega centra za mlade.²⁴⁰ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je MDDSZ pričelo tudi z izvedbo projekta Platforma za napovedovanje kompetenc. Projekt MDDSZ izvaja skupaj z Zavodom Republike Slovenije za zaposlovanje v obdobju od maja 2021 do 31. 3. 2023. Cilji projekta so: nadgradnja kratkoročnega napovedovanja poklicev in kompetenc (do 1 leta) na podlagi obstoječih metod in orodij, razvoj metodologije srednjeročnega (od 3 do 5 let) in dolgoročnega (do 10 let) napovedovanja poklicev in kompetenc in vzpostavitev institucionalnega sodelovanja ključnih

²³⁵ [URL: <https://www.acs.si/projekti/projekti-ess/kompetence-strokovnih-delavcev-2016-2018/>], 21. 11. 2022. Skupna vrednost projekta je 3.400.000 EUR, od tega je prispeval ESS 2.720.000 EUR, MIZŠ pa 680.000 EUR. Vrednost projekta na ACS je 87.850 EUR.

²³⁶ [URL: <https://www.acs.si/projekti/projekti-ess/kompetence-strokovnih-delavcev-2018-2022/>], 21. 11. 2022. Skupna vrednost projekta je 2.813.809,99 EUR, od tega je prispeval ESS 2.251.047,99 EUR, MIZŠ pa 562.762,00 EUR. Vrednost projekta na ACS je 72.700 EUR.

²³⁷ [URL: <https://www.acs.si/projekti/projekti-ess/razvoj-kompetenc-odraslih-2016-2022/>], 21. 11. 2022. Vrednost projekta 1.893.375,00 EUR.

²³⁸ [URL: <https://www.acs.si/projekti/projekti-ess/svetoVANJE-zaposlenim-2016-2022/>], 21. 11. 2022. Vrednosti projekta 809.000,00 EUR.

²³⁹ [URL: <https://www.srips-rs.si/razvoj-kadrov/kompetencni-centri-za-razvoj-kadrov-koc/>], 21. 11. 2022.

²⁴⁰ [URL: <https://www.cene-stupar.si/sl/projekti/karierni-plac-karierni-center-za-mlade/>], 21. 11. 2022 in [URL: <https://www.kariera-mladi.si/>], 21. 11. 2022.

deležnikov za nadaljnji razvoj politik vseživljenjskega izobraževanja, vseživljenjske karijerne orientacije, štipendijske politike, zaposlovanja ter uporaba platforme.²⁴¹

Med ključnimi dosežki projekta ACS – Strokovna podpora področju razvoja temeljnih kompetenc odraslih 2016–2022 za večjo vključenost odraslih v vseživljenjsko učenje je ACS navedel naslednje:

- priprava in izdaja zbirke 8 knjižic z opisniki temeljnih zmožnosti za 8 področij (kot jih opredeljuje tudi Evropska komisija), namenjenih razvoju temeljnih zmožnosti odraslih;
- zasnova in produkcija izobraževalnih filmov kot inovativnih orodij za razvoj temeljnih zmožnosti pri ranljivih skupinah odraslih;
- razvoj novega programa za digitalno pismenost odraslih in posodobitev 6 javno veljavnih programov za razvoj temeljnih zmožnosti odraslih, kar predstavlja nadgradnjo javno veljavnega programa;
- prilagoditev instrumenta za individualno ocenjevanje spretnosti odraslih prek spleta – Spletni vprašalnik za oceno spretnosti – na podlagi metodologije, primerljive z nacionalnimi in mednarodnimi rezultati PIAAC; vzpostavitev Nacionalne točke za strokovno podporo in spremljanje vpeljevanja instrumenta za individualno ocenjevanje spretnosti odraslih; z vzpostavitvijo nacionalne točke je zagotovljeno kontrolirano izvajanje ocenjevanja in strokovno svetovanje ter interpretacija rezultatov za posameznike, predvsem za ciljno načrtovanje izobraževanj in usposabljanj ter za karierno svetovanje, v lokalnih okoljih;
- ACS (koordinator), MIZŠ in ZRSŠ so v letih 2018–2020 sodelovali pri pripravi strokovnih Izhodišč za pripravo javno veljavnih programov za dvig pismenosti in temeljnih zmožnosti, ki jih je sprejel SSIO maja 2020;
- sodelovanje pri promociji pismenosti in bralne kulture s povezovanjem resorjev in ustanov (nacionalna promocijska akcija Nacionalni mesec skupnega branja) in vzpostavitev posebne spletne strani za promocijo družinske pismenosti (druzina.pismen.si);
- izvajanje aktivnosti za presojanje in razvijanje kakovosti v izobraževanju odraslih, in sicer: razvoj zbirke kazalnikov in standardov kakovosti za merjenje rezultatov in učinkov v izobraževanju odraslih ter strokovne publikacije z opisom vloge in dela svetovalca za kakovost v izobraževanju odraslih; razvoj 2 programov usposabljanja strokovnih delavcev²⁴²; razvoj spletnega portala Mozaik kakovosti – spletna zbirka priporočil, pripomočkov in dobrih praks o samoevalvacijah v izobraževalni organizaciji za odrasle²⁴³.

Ključni dosežki projekta ACS – Strokovna podpora informativno-svetovalni dejavnosti in vrednotenju neformalno pridobljenega znanja 2016–2022 so strokovna gradiva, namenjena strokovni podpori svetovalcem v izobraževanju odraslih, in sicer: Svetovanje na delovnem mestu (2016), Vprašalnik in smernice za vrednotenje državlanske kompetence (2017), Vprašalnik in smernice za vrednotenje socialne kompetence v osebnem okolju (2017), Vprašalnik in smernice za vrednotenje socialne kompetence v delovnem okolju (2017), Svetovalna dejavnost prek sodobnih medijev (2017),

²⁴¹ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/platforma-za-napovedovanje-kompetenc-pnk/>], 21. 11. 2022.

²⁴² Program usposabljanja za vzpostavitev in nadgradnjo notranjega sistema kakovosti v organizacijah za izobraževanje odraslih ter Program usposabljanja za krepitev kakovosti strateškega in operativnega razvojnega načrtovanja v izobraževalnih organizacijah za odrasle.

²⁴³ [URL: <https://mozaik.acs.si/>], 21. 11. 2022.

Strokovna vodila za merjenje učinkov svetovanja (2018), Strokovna vodila za uporabo novih pripomočkov za svetovanje zaposlenim – 1. del (2018), Vprašalnik in smernice za vrednotenje ključne kompetence Kulturna zavest in izražanje (2019), Vprašalnik in smernice za vrednotenje ključne kompetence Kulturna zavest in izražanje v turistični dejavnosti (2019), S svetovanjem za zaposlene do večje vključenosti v izobraževanje in usposabljanje (2019), Svetovanje po internetnih orodjih (2020), Kazalniki kakovosti svetovalne dejavnosti v izobraževanju odraslih (2020).

Rezultati projekta ZRSŠ – Krepitev kompetenc strokovnih delavcev na področju vodenja inovativnega vzgojno-izobraževalnega zavoda v obdobju od 2016 do 2018, katerega namen je bil krepitev tistih kompetenc strokovnih delavcev, ki so se zaradi nenehnih sprememb narave vzgojno-izobraževalnega dela izkazale kot pomembne za kakovostno vzgojno-izobraževalno delo²⁴⁴, so bili:

- 7 izpeljanih programov andragoškega usposabljanja in spopolnjevanja s 150 udeleženci v letu 2016;
- 18 izpeljanih programov andragoškega usposabljanja in spopolnjevanja s 343 udeleženci v letu 2017;
- 16 izpeljanih programov usposabljanja in spopolnjevanja za strokovne delavce v izobraževanju odraslih s 309 udeleženci v letu 2018.

Rezultati projekta v obdobju od leta 2018 do leta 2021 pa so bili:

- 11 izpeljanih programov andragoškega usposabljanja in spopolnjevanja z 216 udeleženci v letu 2019;
- 13 izpeljanih programov andragoškega usposabljanja in spopolnjevanja z 242 udeleženci v letu 2020;
- 8 izpeljanih programov andragoškega usposabljanja in spopolnjevanja s 167²⁴⁵ udeleženci do julija 2021.

Pristojnosti ZRSŠ zajemajo razvojne naloge.²⁴⁶ ZRSŠ je na področju formalnega izobraževanja in izobrazbe odraslih v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer izvajal analize učnega programa in priprave učnih gradiv za program osnovne šole za odrasle, ni pa izvajal nadaljnjih aktivnosti za ustreznejšo sistemsko umestitev programov osnovne šole za odrasle v vseživljenjsko učenje, čeprav je program osnovne šole za odrasle edini program po ZIO-1, ki je vključen v javno službo in omogoča pridobitev javno veljavne izobrazbe. Stanje na področju osnovnošolske izobrazbe odraslih pa je skrb vzbujajoče.²⁴⁷ Analiza uresničevanja ReNP1013-20, raziskava PIAAC 2016 in druge študije so

²⁴⁴ [URL: <https://www.zrss.si/inovativni-javni-zavod/>], 21. 11. 2022.

²⁴⁵ Podatek še ni dokončen.

²⁴⁶ Pristojnosti ZRSŠ na podlagi sklepa o ustanovitvi ZRSŠ so predvsem tiste, ki se nanašajo na razvojne naloge v zvezi s pripravo izhodišč za posodobitev programov osnovne in srednje šole, na pripravo izhodišč katalogov v srednjem poklicnem in srednjem strokovnem izobraževanju ter na koncept in zasnovo osnovne šole za odrasle (ki je skupna naloga ZRSŠ in ACS).

²⁴⁷ ReNP1022-30, točka 4.2.1.

pokazale nekatere pomanjkljivosti v izobraževanju odraslih, ki kažejo na ne dovolj aktivno vlogo ZRSŠ (na primer posodobitev izhodišč in izobraževalnega programa osnovna šola za odrasle)²⁴⁸.

Ocenjujemo, da bi ZRSŠ moral v sodelovanju z ACS, CPI, MIZŠ in MDDSZ v okviru svoje razvojne vloge pripraviti podlage za ustreznejšo sistemsko umestitev in uresničevanje vseživljenjskega učenja v okviru javno veljavnih izobraževalnih programov za odrasle v skladu s svojimi pristojnostmi.

Pojasnilo ZRSŠ

ZRSŠ ne pripravlja posebnih programov za izvajalce osnovne šole za odrasle. ZRSŠ aktivno sodeluje pri pripravi izhodišč za pripravo programa osnovne šole za odrasle skupaj s predstavniki MIZŠ (3 vodje in 2 članici), ljudskih univerz in/ali Zveze ljudskih univerz (3 članice), ACS (3 člani), Združenja izobraževalnih in svetovalnih središč Slovenije (1 članica). Namen delovanja skupine je bilo analiziranje stanja v zvezi z izvajanjem programa osnovne šole za odrasle in priprava predloga gradiva. Skladno s tem je ZRSŠ v tem času opravil analizo učnega načrta programa osnovne šole in jo posredoval vodji in članom delovne skupine. Avtorica analize iz oddelka osnovne šole, ki je bila tudi članica delovne skupine, se je redno udeleževala sej delovne skupine in sodelovala pri pregledu nastajajočih gradiv.

Najpomembnejši projekt CPI v obdobju od leta 2016 do leta 2021 je bil s sredstvi ESS sofinanciran projekt Prenova poklicnega izobraževanja²⁴⁹, s katerim se je želelo doseči večjo praktično usposobljenost udeležencev na trgu dela, odpraviti neskladje med doseženimi poklicnimi kompetencami posameznika in potrebami delodajalca ter zagotoviti hitrejšo prehodnost udeležencev izobraževanja v sfero dela. V novi finančni perspektivi 2021–2027 je za prenovo poklicnega izobraževanja predviden nov 5-letni projekt CPI, in sicer Modernizacija poklicnega izobraževanja.²⁵⁰

CPI je v obdobju od leta 2018 do leta 2020 izvajal nalogo za pregled in oceno izvajanja postopkov vrednotenja in priznavanja neformalno in aformalno/naključno ali priložnostno pridobljenih znanj. Pri tem je sodeloval tudi ACS. Naloga je bila vezana na obveznosti, ki jih ima Republika Slovenija do ustvarjanja transparentnega modela vrednotenja in priznavanja neformalnega učenja in aformalno/naključno ali priložnostno pridobljenih znanj na ravni Evropske unije. V posebnem poročilu, ki ga je pripravil CPI leta 2020²⁵¹, je po naši oceni identificiral nekaj pomembnih pomanjkljivosti postopkov vrednotenja in priznavanja neformalno in aformalno/naključno ali priložnostno pridobljenih znanj, in sicer:

- priznavanje je v Republiki Sloveniji bolj uveljavljeno pri programih, ki ne dajejo stopnje formalne izobrazbe, v sistemu pridobivanja formalne izobrazbe pa, kljub temu da ni zakonskih omejitev (vendar tudi ni spodbud), le počasi prihaja do razvoja orodij in vzpostavljanja procesov, ki bi to omogočali; odprto ostaja tudi vprašanje transparentnosti kvalifikacij, pridobljenih zunaj tradicionalnih izobraževalnih okolij;

²⁴⁸ ReNPIO22-30, točka 6.

²⁴⁹ [URL: <https://cpi.si/kohezijski-projekti/prenova-poklicnega-izobrazevanja-v-letih-2016-2021/>], 21. 11. 2022.

²⁵⁰ [URL: <https://web.acs.si/lp2021/#open-overlay>], 21. 11. 2022.

²⁵¹ Vrednotenje neformalno in priložnostno pridobljenega znanja v Sloveniji, One-off Report, CPI, 2020, str. 24.

- postopke priznavanja v formalnem izobraževalnem sistemu, predvsem na ravni srednjega poklicnega in srednjega strokovnega izobraževanja, bi bilo treba natančneje opredeliti tudi s pravno podlago, ki bi odstranila ovire, zaradi katerih se trenutno postopki ne izvajajo uspešno.

MIZŠ in MDDSZ sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, sofinancirala projekt Tedni vseživljenjskega učenja, katerega namen je promocija vseživljenjskega učenja. Nacionalni koordinator projekta je ACS. Projekt se je uveljavil kot vseslovenska prireditev, ki povezuje raznovrstne izvajalce izobraževanja in učenja ter udeležence vseh generacij.

V obdobju od leta 2018 do leta 2023 poteka nov cikel mednarodne raziskave PIAAC, v katerem pa Republika Slovenija kljub pomanjkljivemu nacionalnemu spremljanju in poročanju na področju spretnosti odraslih in skupnim statističnim podatkom po odločitvi MIZŠ ne sodeluje.

Pojasnilo ACS

Republika Slovenija ne sodeluje v raziskavi PIAAC, ki se odvija v obdobju 2018–2023. Razlog je gotovo finančne narave, čeprav raziskavo do neke mere sofinancira Evropska komisija, saj je v njenem interesu, da čim več držav članic sodeluje zaradi primerljivosti podatkov. Ključni podatki s področja izobraževanja so potem prikazani v vsakoletnem Pregledu izobraževanja in usposabljanja (Education and Training Monitor²⁵²).

Pojasnilo MIZŠ

V prvi krog raziskave PIAAC je MIZŠ pristopilo šele v 2. valu. To pomeni, da je MIZŠ prve rezultate tega zajema dobilo šele sredi leta 2016. Ker je MIZŠ tako pozno vstopilo v cikel in načrtovalo sekundarne analize tako bogatega podatkovnega vira in upalo na izdelavo in izpeljavo ukrepov po opravljenih analizah rezultatov, ni bilo smiselno načrtovati ponovnega zajema v tako kratkem obdobju. Da se učinki politik in ukrepov pokažejo, je namreč potreben čas, zato se v tistem trenutku MIZŠ ni zdelo smiselno načrtovati novega (zelo dragega) zajema, dokler ne predela rezultatov prvega zajema.

Glede na to, da Republika Slovenija ne izvaja samostojnih raziskav o stanju na področju spretnosti odraslih, na podlagi odločitve MIZŠ Republika Slovenija ne bo imela podatkov o trendih glede stanja spretnosti odraslih v Republiki Sloveniji v primerjavi z drugimi državami ter o učinkih izvedenih aktivnosti revidirancev od leta 2016 dalje v okviru raziskave PIAAC.

Kljub številnim aktivnostim, ki so se izvajale kot odziv na rezultate raziskave PIAAC 2016 tudi v okviru zgoraj predstavljenih projektov, MIZŠ, ACS, ZRSŠ, MDDSZ in CPI o učinkih niso poročali na način, da bi bilo mogoče ugotoviti neposredne učinke teh aktivnosti na področje vseživljenjskega učenja odraslih v Republiki Sloveniji. Na odsotnost kazalnikov učinkov za merjenje delovanja na področju izobraževanja odraslih je revidirance v obdobju, na katero se nanaša revizija, opozarjal tudi SSIO (več v točki 3.2.1.3).

Republika Slovenija po odločitvi MIZŠ ne sodeluje v novem ciklu mednarodne raziskave PIAAC, ki poteka v obdobju od leta 2018 do leta 2023, zato po naši oceni ne bo imela podatkov o trendih glede

²⁵² [URL: https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_en], 21. 11. 2022.

stanja spretnosti odraslih v Republiki Sloveniji v primerjavi z drugimi državami ter o učinkih izvedenih aktivnosti revidirancev od leta 2016 dalje niti v okviru raziskave PIAAC.

3.3 Vseživljenjsko učenje in dolgoživa družba

Spretnosti in stopnja izobrazbe starejših odraslih pomembno vplivajo na individualno in družbeno blaginjo.²⁵³ Zato bi državne politike v tistih državah, kjer je staranje prebivalstva bolj izrazito, morale nameniti dodatno pozornost izobraževanju in učenju starejših odraslih prebivalcev, pri tem pa upoštevati njihove potrebe in zanimanja.

Med ključnimi dejavniki za plodno aktivnost v vseh življenjskih obdobjih je ustvarjalnost – dejavnost ustvarjanja kot nasprotje pasivnosti in usihanju spretnosti. Ustvarjalnost je v vsakem človeku, ali se izrazi ali ne, pa je odvisno od okolja in razmer, v katerih živi in deluje. Spodbujanje ustvarjalnosti kot oblike aktivnega pristopa k življenju je zato eden od temeljev dolgožive družbe, saj lahko tudi občutno izboljša kakovost staranja in prispeva k vključevanju starejših v dnevno življenje. Ocenjujemo, da je bila v tem smislu ReNPIO13-20 izrazito pomanjkljiva v delu, ki se nanaša na starostno skupino 65 let in več, saj ta skupina ni bila vključena v ugotavljanje učinkov oziroma uspeha na področju izobraževanja odraslih.

V osnutku ReNPIO21-30, ki ga je pripravilo MIZŠ 27. 5. 2021, je bil med kazalnike prvega prednostnega področja uvrščen tudi kazalnik Delež odraslih v starosti od 16 do 74 let z doseženimi najmanj temeljnimi digitalnimi spretnostmi bo 70 % do leta 2030. Iz tega lahko sklepamo, da je ciljna skupina za prvo prednostno področje določena širše kot prej, ko se je spremljalo le osebe v starosti od 16 do 65 let. Še vedno pa v osnutku ReNPIO21-30 ni bila deležna samostojne in celovite obravnave starostna skupina od 65 do 74 let, kar bi bilo glede na usmeritve Strategije dolgožive družbe po naši oceni potrebno in pomembno. Poleg tega ta starostna skupina sodi tudi med ranljive skupine, kar dodatno narekuje potrebo po samostojnem in celovitem spremljanju. Tudi SSIO²⁵⁴ je v svojih pripombah na osnutek ReNPIO21-30 predlagal MIZŠ, da ta kazalnik spremeni.²⁵⁵

Ukrep MIZŠ

Vlada je na svoji 108. redni seji z dne 23. 12. 2021 določila besedilo predloga ReNPIO22-30 in ga predložila v obravnavo in sprejetje državnemu zboru. Državni zbor je ReNPIO22-30 sprejel 23. 3. 2022. V ReNPIO22-30 je starostna skupina od 65 do 74 let deležna samostojne obravnave 1-krat, in sicer v okviru 4. kazalnika Vključenost starejših odraslih v starosti od 65 do 74 let v vseživljenjsko učenje se bo s 4,0 % (metodologija raziskovanja aktivnega in neaktivnega prebivalstva 2019) povečala na 5,5 % (metodologija raziskovanja aktivnega in neaktivnega prebivalstva 2030) prvega prednostnega področja.

²⁵³ Kump, S.: Neekonomski učinki izobrazbe in spretnosti starejših: Spretnosti odraslih, 2018, str. 178.

²⁵⁴ Zapisnik 109. seje SSIO, Priloga 3, str. 29.

²⁵⁵ Vnos predlogov za dopolnitve članov SSIO na osnutek ReNPIO21-30 za obravnavo na SSIO, MIZŠ, gradivo za 110. sejo SSIO, 29. 9. 2021.

Za aktivno delovanje posameznika v vseh življenjskih obdobjih je pomembno oblikovanje okolja za njegovo ustvarjalno delovanje na vseh področjih. Nekatere ureditve in sistemi s svojo pretirano regulacijo in togostjo namreč dušijo ustvarjalnost, enak vpliv nanjo imajo tudi slabe družbeno-ekonomske okoliščine.

Da delovno in življenjsko okolje v Republiki Sloveniji ni spodbudno, da duši ustvarjalnost in da je znanje med odraslimi na nizki ravni že več kot desetletje, kažejo podatki različnih (tudi mednarodnih) raziskav, na kar jasno opozarja tudi andragoška stroka.²⁵⁶ Zadnji poglobljen in znanstveno utemeljen vpogled je dala raziskava PIAAC 2016 in na njeni podlagi izvedene študije, ki so jih izvajali MIZŠ, ACS, CPI in ZRSŠ (več v točki 3.2.3.1).²⁵⁷ Ugotovila in potrdila je splošno zakonitost, da posamezniki z najmanj razvitimi sposobnostmi bolj zavirajo razvoj družbe, kot ga tisti z največjimi sposobnostmi spodbujajo.²⁵⁸ Njihove sposobnosti so tako nizke, da ne morejo sproščeno delovati niti v svojem delovnem okolju niti v zasebnem življenju. Slabe spretnosti so lahko posledica usihanja spretnosti, kar se dogaja med odraslimi predvsem zaradi neugodnih delovnih okoliščin, takih odraslih pa je v Republiki Sloveniji največ v starostni skupini od 50 do 65 let. Druga možnost pa je, da jih posamezniki niso nikoli dovolj razvili, ob tem pa tudi okolje, v katerem so preživeli dolgo časa, od njih ni zahtevalo, da bi jih rabili ali razvijali. Raziskava je pokazala, da v nekaterih kariernih skupinah spretnosti hitreje usihajo. Natančnejši vpogled v delovne pogoje je razkril, da nizko fleksibilni delovni pogoji, kjer posamezniki vsakodnevno ne berejo in pišejo besedil, ne uporabljajo matematičnih spretnosti ali rešujejo najrazličnejših logičnih problemov, vplivajo na usihanje spretnosti. Če delavci niso izpostavljeni takim delovnim pogojem, ki bi spodbujali njihovo avtonomijo in inovativnost, jim spretnosti čezmerno usihajo.²⁵⁹

Na avtonomijo in inovativnost posameznika tudi pri delu pa ugotovljeno bolj spodbudno vpliva neformalno izobraževanje mimo potreb dela in ne neformalno izobraževanje v funkciji dela in poklica. Analiza podatkov raziskave PIAAC 2016 je pokazala, da neformalno izobraževanje, ki je v funkciji dela in poklica, in drugo neformalno izobraževanje ne kažeta enopomenskega vpliva na razvoj posameznih spretnosti. Ob tem se pri reševanju problemov pokaže, da praviloma dosegajo boljše izide tisti, ki so udeleženi v neformalnem izobraževanju mimo potreb dela.²⁶⁰ Iz tega je mogoče sklepati, da neformalnemu izobraževanju, vezanemu na poklic in delo, ni smiselno namenjati večje pozornosti kot tistemu, ki poteka mimo teh potreb, saj ne velja avtomatično, da neformalno izobraževanje v funkciji dela in poklica več prispeva k razvoju posameznih vrst spretnosti. Za razvoj posameznih vrst spretnosti je smiselno razvijati spodbudno delovno okolje in povečati zahtevnost dela, kar se bo pozitivno pokazalo tudi pri splošnem razvoju spretnosti.²⁶¹

²⁵⁶ Na primer: Javrh, P.: Spretnosti odraslih, 2018, str. 89–102.

²⁵⁷ Študija Razvitost spretnosti in karierni razvoj posameznika v Poročilu o raziskavi spretnosti odraslih PIAAC 2016, Tematske študije, 2018, str. 286–361; Javrh, P.: Spretnosti odraslih, 2018, str. 89–102, 117–131, 155 in viri, navedeni v točki 3.2.2.

²⁵⁸ Javrh, P.: Spretnosti odraslih, 2018, str. 13–14. ACS je pripravil znanstveno monografijo z namenom, da je rezultate vseh raziskovalnih poročil lahko predstavil tudi v obliki, primerni za splošno javnost.

²⁵⁹ Javrh, P.: Spretnosti odraslih, 2018, str. 100.

²⁶⁰ Javrh, P.: Spretnosti odraslih, 2018, str. 155.

²⁶¹ Tako kot opomba 260.

3.3.1 Vseživljenjsko učenje in koncept aktivnega staranja

Koncept aktivnega staranja je odgovor Republike Slovenije na demografske, tehnološke in posledično tudi družbene spremembe in je zasnovan v Strategiji dolgožive družbe. Uresničeval naj bi se na podlagi akcijskih načrtov s konkretnimi predlogi rešitev za uresničitev načrtanih usmeritev. Pripravila naj bi jih pristojna ministrstva, vlada je s sklepom z dne 20. 7. 2017 naložila nekaterim ministrstvom²⁶², da pripravijo akcijske načrte, za vodenje priprave akcijskega načrta pa je zadolžila ministrico, pristojno za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

Koncept aktivnega staranja kot odgovor na pojav dolgožive družbe združuje v aktivnost posameznika v vseh življenjskih obdobjih:

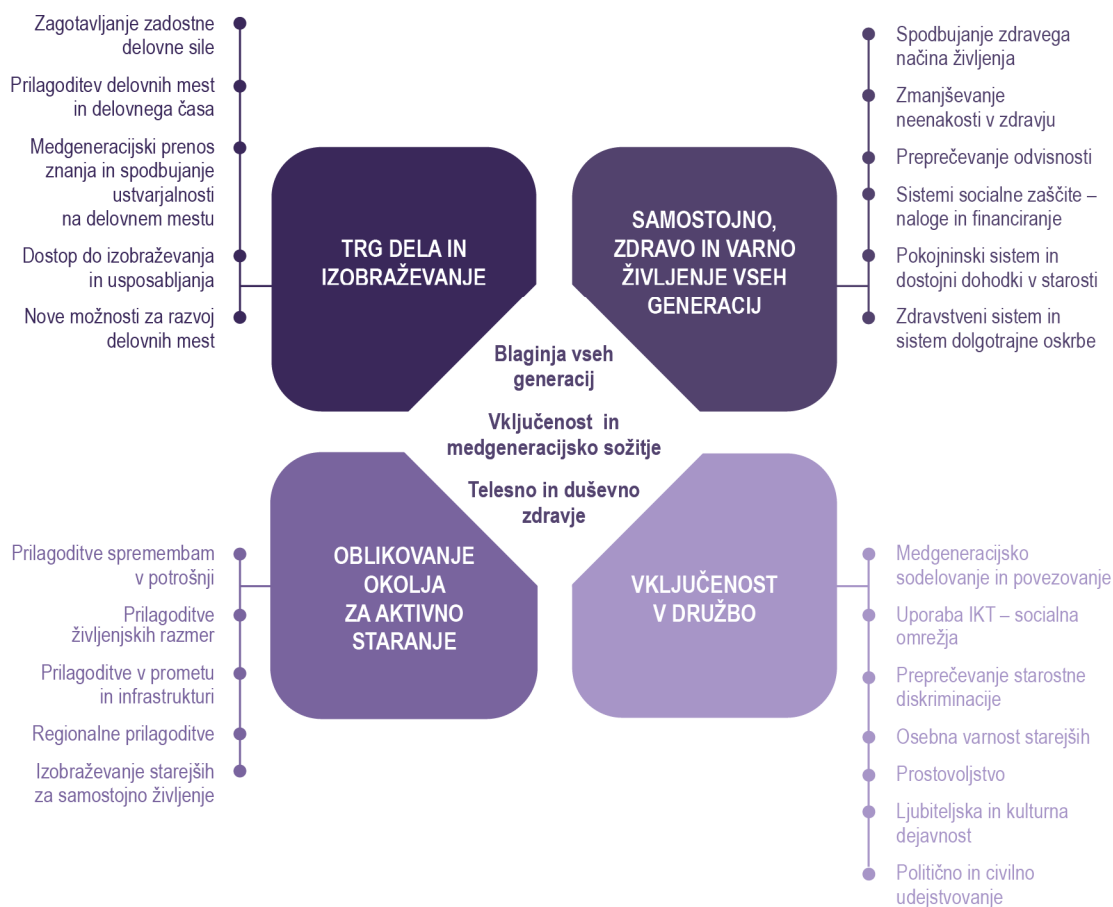
- delo, družbeno in politično udejstvovanje,
- skrb za zdravje in
- medgeneracijsko sodelovanje z medsebojno podporo, prenosom znanj ter izkušenj ter prispevkom vseh udeležencev.²⁶³

Za doseganje strateških ciljev Strategije dolgožive družbe so bile oblikovane usmeritve, ki kažejo smer potrebnih prilagoditev in sprememb v družbi, pri čemer izhajajo iz zavedanja, da so človekove pravice enake za vse ljudi ne glede na starost. Strategija dolgožive družbe je te usmeritve razvrstila v 4 stebre in opredelila tudi področja, na katerih se oblikujejo specifični cilji, ki jih predstavlja Slika 11.

²⁶² Vlada je pripravo akcijskih načrtov na podlagi Strategije dolgožive družbe naložila ministrstvom, pristojnim na finance, trg dela in zaposlovanje, izobraževanje in znanost, zdravje, infrastrukturo in promet, gospodarstvo, okolje in prostor, lokalno samoupravo, informacijsko družbo ter kulturo. Sklep vlade, št. 96100-1/2016/25 z dne 20. 7. 2017.

²⁶³ Strategija dolgožive družbe, str. 23.

Slika 11 4 stebri in področja, na katerih se oblikujejo specifični cilji



Vir: povzeto po Strategiji dolgožive družbe, str. 33–34.

Ob natančnem pregledu potrebnih prilagoditev in sprememb v družbi ugotovimo, da jih je mogoče uresničiti le ob predpostavki, da so člani družbe opolnomočeni posamezniki z razvitimi zmožnostmi in potrebnimi znanji, ki jim omogočajo aktivno udeležbo na različnih področjih in ravneh življenja.

Predvidene aktivnosti v povezavi z nadaljnjim izvajanjem in spremljanjem Strategije dolgožive družbe so bile:

- resorji na podlagi usmeritve pripravijo akcijske načrte za 2 leti (4 leta oziroma v skladu s trajanjem obravnavanih procesov), ki vsebujejo ukrepe za izvajanje strategije;
- izvajanje strategije se spremlja s kazalniki indeksa aktivnega staranja;
- določita se nosilec in način spremljanja Strategije dolgožive družbe (časovni načrt in uporaba kazalnikov, preverjanje usklajenosti z usmeritvami strategije);

- zagotovita se preverjanje in dopolnjevanje strategije v skladu s spremembami v gospodarskem in družbenem okolju.²⁶⁴

Pregled izvedenih aktivnosti za uresničevanje Strategije dolgožive družbe pokaže, da je MDDSZ sicer začelo proces priprave predloga Akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe do leta 2023²⁶⁵ (v nadaljevanju: predlog akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe), a se je ta februarja 2020 ustavil.

Ob podrobnejši analizi predlaganih ukrepov smo ugotovili, da predlog akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe:

- ni zasnovan dovolj medresorsko oziroma so ukrepi razdeljeni pretežno po posameznih resorjih, saj je v 3 stebrih predviden le 1 ukrep z nosilci iz več resorjev, v 1 stebru pa 2 ukrepa z nosilci iz več resorjev in v 1 primeru ustanovitev medresorske delovne skupine;
- vsebinski sklopi – splošni cilj – vodilni kazalniki in usmeritve vsebinskega sklopa niso vsi opredeljeni, nekateri so napisani nedoločno ali brez določene izhodiščne vrednosti, povezave med indikatorji pričakovanega rezultata in vodilnimi kazalniki vsebinskih sklopov niso jasne niti pojasnjene;
- je nesorazmerno konkreten oziroma natančen v prid ukrepom v zvezi z zaposlovanjem, saj je v nabor ukrepov za steber Trg dela in izobraževanje uvrščenih 46 ukrepov, za steber Samostojno in zdravo življenje vseh generacij 27 ukrepov, za steber Vključenost v družbo 36 ukrepov in za steber Oblikovanje okolja za aktivno staranje 22 ukrepov;
- po številu ukrepov kot samostojna nosilca izstopata MDDSZ, ki je določeno kot samostojen nosilec pri 36 ukrepih v različnih stebrih, in Ministrstvo za zdravje, ki je določeno kot samostojen nosilec za 18 od 27 ukrepov za steber Samostojno in zdravo življenje vseh generacij.

Ob zavedanju, da gre za predlog akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe in da so razlogi za tako strukturo predloga akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe lahko različni, želimo opozoriti, da bi po naši oceni zaznana dejstva lahko imela neželene posledice na učinkovitost doseganja ciljev na ravni strategije, ki na več mestih poudarja potrebo po medresorsko usklajenem sodelovanju in horizontalnem pristopu.

Pri pregledu projektov, ki so bili kot ukrepi uvrščeni v predlog akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe, smo ugotovili tudi, da se je ob koncu leta 2021 iztekel rok trajanja projekta za približno polovico projektov, ki so bili kot ukrepi vključeni v predlog akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe (Slika 12), kar pomeni, da bi moral biti predlog pred morebitnim sprejemom v znatni meri spremenjen, da bi lahko govorili o akcijskem načrtu Strategije dolgožive družbe kot načrtu za nadaljnje aktivnosti za uresničevanje Strategije dolgožive družbe.

²⁶⁴ Strategija dolgožive družbe, str. 62.

²⁶⁵ Delovno gradivo, februar 2020.

Slika 12 prikazuje projekte, ki so bili kot ukrepi vključeni v predlog akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe, ter število ukrepov in leto zaključka projekta po 4 stebrih Strategije dolgožive družbe.

Slika 12 Število ukrepov in leto zaključka projekta po 4 stebrih Strategije dolgožive družbe



Vir: povzeto po predlogu akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe.

Glede na to, da sta bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljanje in poročanje na področju spretnosti odraslih ugotovljeno pomanjkljiva, da so statistični podatki skopi in da za skupino starejših od 65 let ni na voljo skoraj nobenih podatkov, bi bila dodana vrednost uravnovešenega, medresorsko zasnovanega predloga akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe, kakršen naj bi ta bil, velika. Prav tako bi vnaprej predviden sistem spremljanja in poročanja lahko pomembno prispeval k dobri in učinkoviti odzivnosti deležnikov na dejanske potrebe in stanje v družbi. Opolnomočenje posameznikov kot osrednji element koncepta aktivnega staranja, na katerem sloni Strategija dolgožive družbe, je namreč mogoče doseči le s skrbno načrtovanim in dosledno vzpostavljenim celovitim pristopom udejanjanja vseživljenjskega učenja, s posebnim poudarkom na odraslih. Značilnosti različnih vrst učenja – formalnega, neformalnega in aformalnega/naključnega ali priložnostnega – zahtevajo različna okolja, v katerih lahko poteka posamezna vrsta učenja. Zato je za vzpostavitev pogojev, ki bi omogočali dejansko opolnomočenje različnih posameznikov, potreben celovit in celosten pristop k oblikovanju teh pogojev. Strategija dolgožive družbe si kot osrednji cilj postavlja vzpostavitev takega okolja v Republiki Sloveniji. Dejansko opolnomočenje posameznikov je sicer odvisno od njihove motivacije in aktivnega sodelovanja v različnih oblikah učenja, ki pa sta pomembno povezana z okoljem, v katerem posameznik živi in deluje.

Na podlagi ugotovitev o nedokončanem procesu priprave akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe, zaradi ugotovljenih slabosti spremljanja uresničevanja ReNPIO13-20 in obstoja številnih drugih analiz in strokovnih virov²⁶⁶, ki jih pripravljajo tudi MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ, ki pa zaradi metodološke nedorečenosti in neenotnega pristopa medsebojno niso primerljivi ali

²⁶⁶ Na primer: Analiza uresničevanja ReNPIO13-20, raziskava PIAAC 2016, Javrh P. (ur): Poročilo o raziskavi Spretnosti odraslih PIAAC 2016, ACS, 2016.

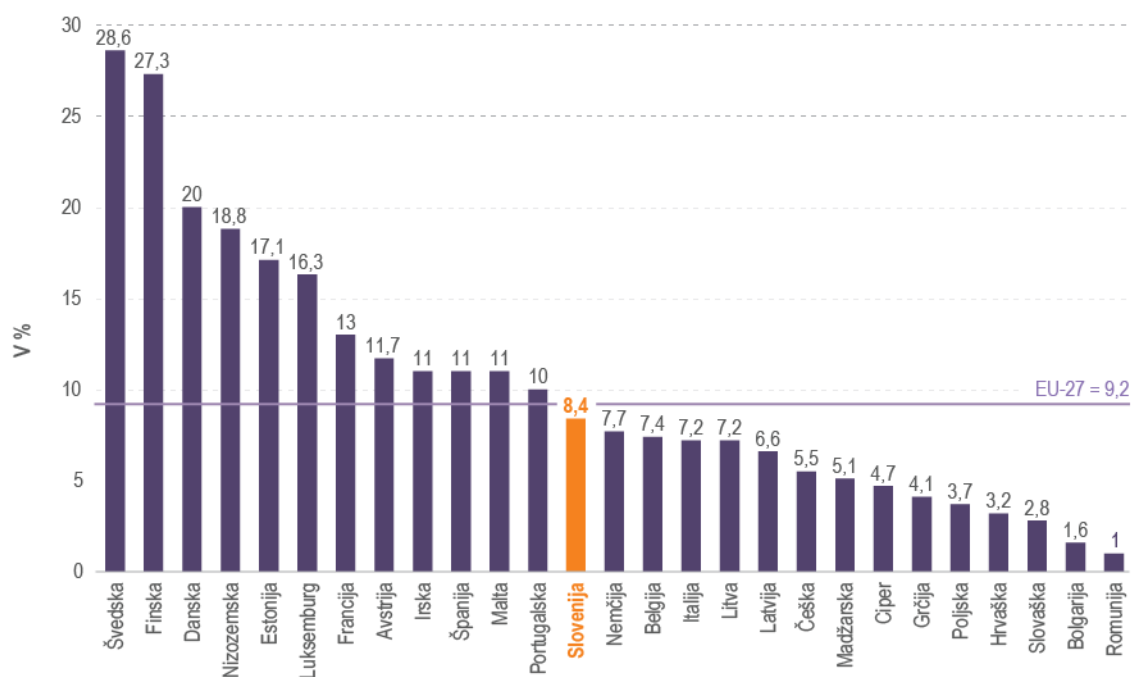
dopolnjujoči, po naši oceni manjkajo ključne podlage in elementi (na primer obstoj akcijskega načrta, vzpostavitev sistema merjenja, zagotovitev virov financiranja, zagotovitev podatkov za merjenje delovanja), da bi se aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih koordinirano in celovito izvajale v smereh, kot so načrtane v strateških dokumentih. Zato tudi ni mogoče meriti njihovega učinka niti kot celote niti kot učinka dela na celoto uveljavljanja vseživljenjskega učenja kot celostnega okvira za razvoj posameznika in njegovo opolnomočenje.

3.3.2 Vseživljenjsko učenje in digitalna družba

Na podlagi podatkov Eurostata je primerjalno z drugimi državami Evropske unije in povprečjem Evropske unije prikazana vključenost odraslih v vseživljenjsko učenje in izobraževanje odraslih med 25. in 64. letom starosti v Republiki Sloveniji v letu 2020.²⁶⁷

Slika 13 prikazuje vključenost odraslih v starosti od 25 do 64 let v formalno in/ali neformalno učenje v Republiki Sloveniji v letu 2020 v primerjavi z drugimi državami Evropske unije in povprečjem držav Evropske unije.

Slika 13 Delež odraslih v starosti od 25 do 64 let, vključenih v formalno in/ali neformalno učenje v Republiki Sloveniji v letu 2020 v primerjavi z drugimi državami Evropske unije



Vir: podatki SURS²⁶⁸.

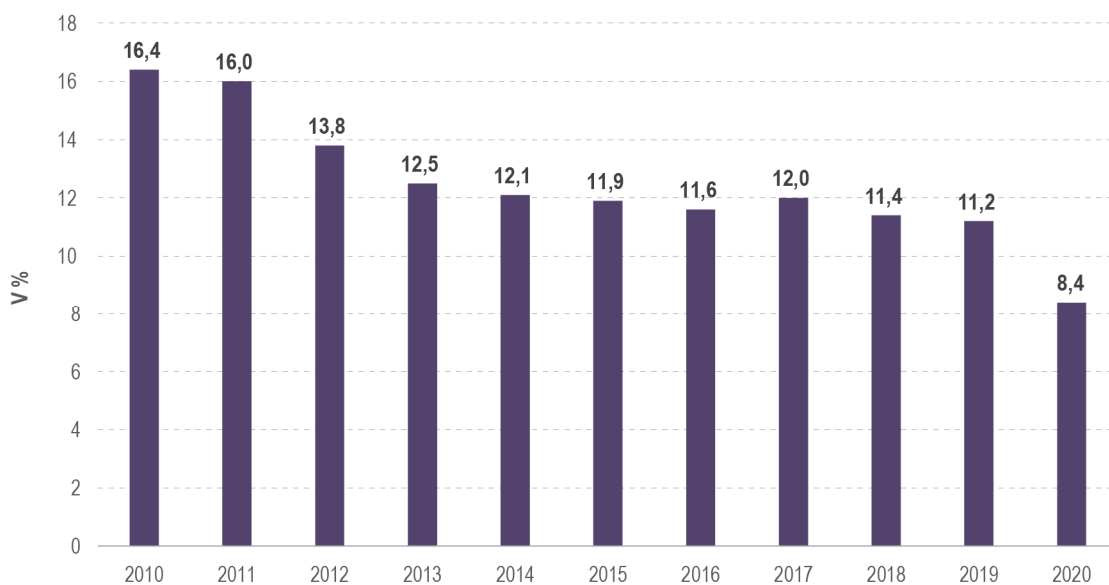
²⁶⁷ Poročilo o razvoju 2021, str. 136.

²⁶⁸ Tako kot opomba 229.

V Republiki Sloveniji se je v letu 2020, ki ga je tudi na področju izobraževanja sicer močno zaznamovala epidemija covid-19, nadaljeval trend zmanjševanja stopnje udeležbe. Formalnega in/ali neformalnega izobraževanja se je udeleževalo 8,4 % odraslih med 25. in 64. letom starosti, kar je bil najnižji delež v zadnjih 10 letih (Slika 14) ter nižji od povprečja Evropske unije in je znašal 9,2 % (Slika 13). Najvišje vrednosti tega kazalnika so med državami Evropske unije izkazovale Švedska, Finska, Danska in Nizozemska, najnižje pa Romunija, Bolgarija, Slovaška, Hrvaška.²⁶⁹ Leta 2019 je vključenost v vseživljenjsko učenje znašala 11,2 % odraslih med 25. in 64. letom starosti, kar je bil od leta 2010 najnižji delež, v drugem četrtletju leta 2020 pa je prvič vključenost zdrsnila tudi pod povprečje Evropske unije. V obeh letih se je s tem Republika Slovenije precej oddaljila od cilja ET 2020, ki je bil 15-odstotna udeležba, še bolj pa od uresničevanja cilja Strategije 2030, v kateri je kot cilj določen 19-odstotni delež.²⁷⁰

Slika 14 prikazuje delež odraslih med 25. in 64. letom starosti v Republiki Sloveniji, vključenih v vseživljenjsko učenje v zadnjih 10 letih.

Slika 14 Delež odraslih med 25. in 64. letom starosti v Republiki Sloveniji, vključenih v vseživljenjsko učenje v zadnjih 10 letih



Vir: podatki Eurostata²⁷¹.

²⁶⁹ Tako kot opomba 229.

²⁷⁰ Poročilo o razvoju 2021, str. 46.

²⁷¹ Podatki na spletnem mestu Eurostat so dostopni v mapah: Database by themes/Population and social conditions/Education and training/Participation in education and training/Adult learning, [URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>], 21. 11. 2022.

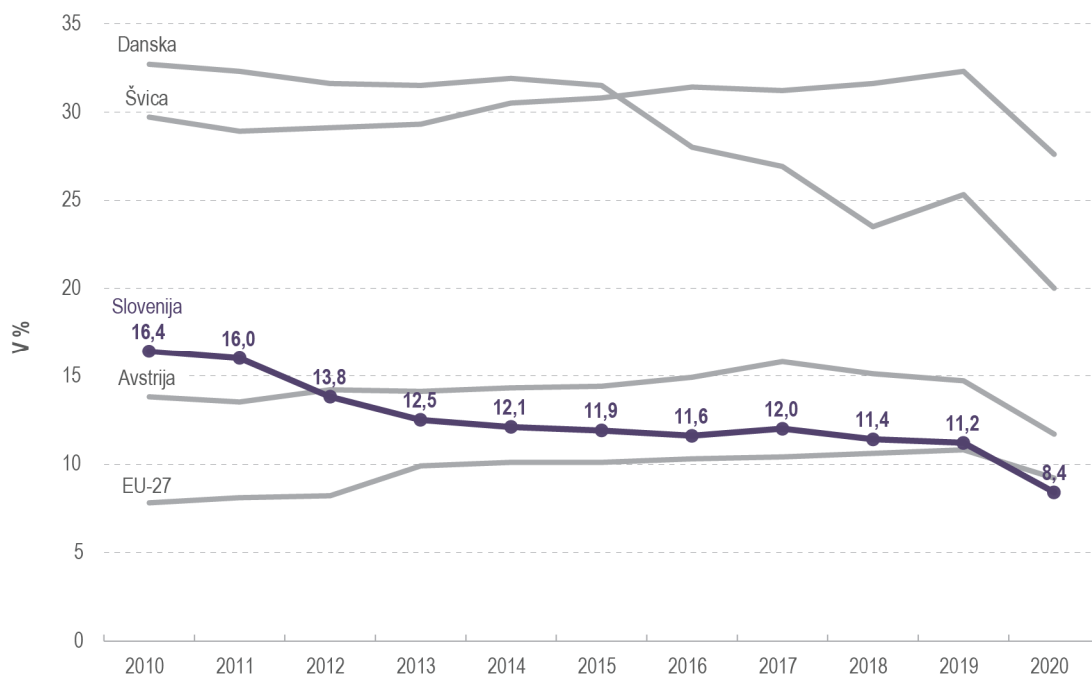
Slika 14 kaže, da je v Republiki Sloveniji v zadnjih 10 letih (z izjemo leta 2017) delež vključenosti odraslih med 25. in 64. letom starosti upadal. V letu 2019 je bil delež odraslih med 25. in 64. letom starosti, vključenih v vseživljenjsko učenje (kljub vsem aktivnostim revidirancev), za 32 % nižji, kot je bil leta 2010.

V obdobju 2008–2019 se je vključenost v vseživljenjsko učenje najbolj zmanjšala pri delovno aktivnih, še posebej v informacijskih in komunikacijskih dejavnostih.²⁷²

V letu 2020 je bilo po ocenah revidirancev zaradi epidemije covida-19 izvedenih na daljavo od 50 % do 70 % izobraževalnih programov. V letu 2020 se je izvajalo formalno izobraževanje, zastal pa je precejšen del neformalnega izobraževanja odraslih, okrnjeni so bili zlasti programi za razvoj pismenosti, vključevanje priseljencev v družbo, študijski krožki ter programi za starejše in tudi priložnostno učenje.²⁷³

Slika 15 prikazuje trende vključenosti odraslih v vseživljenjsko učenje v Republiki Sloveniji v primerjavi s povprečjem Evropske unije in nekaterimi izbranimi državami v Evropi.

Slika 15 Delež odraslih, vključenih v vseživljenjsko učenje v obdobju od leta 2010 do leta 2020



Vir: podatki Eurostata²⁷⁴.

²⁷² Tako kot opomba 267.

²⁷³ Poročilo o razvoju 2021, str. 44.

²⁷⁴ Tako kot opomba 271.

Iz Poročila o razvoju 2021 izhaja, da je bilo v vseživljenjsko učenje in izobraževanje v letu 2019 vključenih manj odraslih, izstopala je majhna vključenost nizko izobraženih, starejših, moških in priseljencev. Med skupinami pa zlasti:

- ranljive skupine (nizko izobraženi, starejši odrasli²⁷⁵, priseljenci);
- zaposleni: v obdobju 2008–2020 se je vključenost zaposlenih zmanjšala z 12,3 % v letu 2019 na 6 % v letu 2020, pri čemer je vključenost zaposlenih v zasebnem sektorju še veliko manjša kot v javnem sektorju; izstopala je majhna vključenost zaposlenih na delovnih mestih, ki so močno podvržena digitalizaciji in avtomatizaciji; potrebo po dodatnih spretnostih je zaznalo 72 % zaposlenih; podjetja ne namenjajo dovolj pozornosti izobraževanju in usposabljanju zaposlenih; Republika Slovenija se je po podatkih Mednarodnega inštituta za menedžment iz Lozane (Institute for Management Development)²⁷⁶ leta 2019 po izobraževanju zaposlenih kot prednostni nalogi za podjetja uvrstila na 20. mesto med 26. državami članicami Evropske unije.²⁷⁷

Po digitalnih spretnostih odraslih, starih od 16 do 74 let, je bila Republika Slovenija v letu 2019 med ostalimi državami članicami Evropske unije uvrščena na sredino (Slika 16). V Republiki Sloveniji je leta 2019 imelo vsaj osnovne digitalne spretnosti 33 % prebivalcev, starih od 55 do 64 let, in 16 % prebivalcev, starih od 65 do 74 let. Glede na izobrazbo pa je imelo tovrstne spretnosti 32 % prebivalcev z nizko izobrazbo, 47 % prebivalcev s srednješolsko izobrazbo in 90 % prebivalcev s terciarno izobrazbo.²⁷⁸ Po podatkih UMAR je bil prepočasen tudi razvoj digitalnih spretnosti zaposlenih, pri katerih bi bilo znanje eden ključnih dejavnikov digitalne preobrazbe gospodarstva.

Slika 16 prikazuje delež prebivalcev med 16. in 74. letom starosti z osnovnimi in naprednimi digitalnimi spretnostmi v letu 2019.

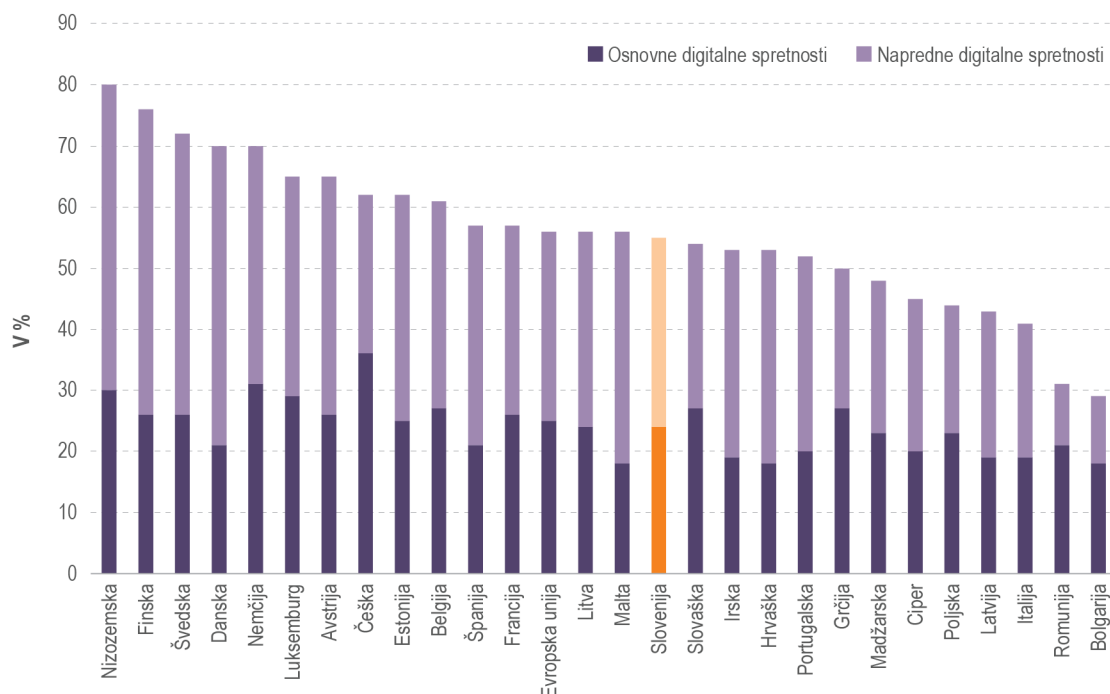
²⁷⁵ Pri starejših odraslih je vključenost v vseživljenjsko učenje pomembna zlasti z vidika možnosti za socialno vključenost ter razvoj spretnosti, ki so pomembne za ohranjanje lastne neodvisnosti pozno v starost (kar je povezano tudi z ohranjanjem dostojanstva in s strateškoroazvojnimi ciljem 3 iz Strategije 2030). Poročilo o razvoju 2021, str. 46.

²⁷⁶ IMD World competitiveness online. Lozana: IMD World competitiveness centre, [URL: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2021>], 21. 11. 2022.

²⁷⁷ Poročilo o razvoju 2021, str. 46 (opomba 103) in str. 136.

²⁷⁸ Poročilo o razvoju 2021, str. 47 (opomba 4).

Slika 16 Delež prebivalcev med 16. in 74. letom starosti z osnovnimi in naprednimi digitalnimi spretnostmi v letu 2019



Vir: podatki Eurostata²⁷⁹.

Slika 16 kaže, da je delež prebivalcev v starostni skupini od 16 do 74 let, ki nimajo niti osnovnih digitalnih spretnosti, 45 %.

Podatke o spretnostih 15-letnikov lahko razberemo iz ugotovitev raziskave PISA²⁸⁰, ki se izvaja pod okriljem OECD in katere namen je zbrati podatke o spretnostih 15-letnikov, ki jih ti potrebujejo za svoje zasebno in poklicno življenje ter so kot take pomembne za posameznika in družbo. V raziskavi PISA 2018²⁸¹ je Republika Slovenija na podlagi dosežkov slovenskih 15-letnikov v bralni pismenosti zasedla 9. mesto med 28 državami Evropske unije. Rezultati slovenskih 15-letnikov pri naravoslovni in bralni pismenosti so se od leta 2006 poslabšali. Povprečni dosežek pri bralni pismenosti otrok se je v letu 2018 glede na leto 2015 najbolj znižal na najnižjih ravneh (2., 3. in 4. ravni).

Republika Slovenija je sprejela Strategijo dolgožive družbe kot odziv na pojav starajoče se družbe in izzive hitrega družbenega in tehnološkega razvoja. MDDSZ kot nosilec priprave uresničevanja Strategije dolgožive družbe do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo akcijskega načrta za njeno uresničevanje. Glede na to, da Strategija dolgožive družbe gradi na konceptu aktivnega staranja, kjer je vseživljenjsko učenje za dejansko opolnomočenje posameznika pogoj,

²⁷⁹ [URL: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_dskl_i&lang=en], 21. 11. 2022.

²⁸⁰ [URL: <https://www.pei.si/raziskovalna-dejavnost/mednarodne-raziskave/pisa/pisa-2018/>], 21. 11. 2022.

²⁸¹ [URL: <http://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>], 21. 11. 2022.

po naši oceni to močno zmanjšuje možnosti za dejansko uveljavitev koncepta vseživljenjskega učenja pri odraslih in za njihov razvoj.

Razpoložljivi statistični podatki kažejo, da se je dejanska stopnja udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju s 13,8 % leta 2012 znižala na 11,2 % leta 2019 in 8,4 % v letu 2020, ki pa je bilo zaznamovano z epidemijo covid-19. Kljub temu da ni bila pripravljena metodologija za spremljanje uresničevanja ReNPIO13-20 in uresničevanja ni bilo mogoče spremljati sproti, sta MIZŠ in ACS 24. 11. 2021 pripravila končno poročilo o uresničevanju ReNPIO13-20. Tudi iz tega poročila lahko razberemo, da pri krovnem kazalniku, da se bo stopnja udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju s 14,5 % v letu 2012 povečala na 19 % v letu 2020, zelo zaostajamo za zastavljeno ciljno vrednostjo.

O doseganju ciljev in kazalnikov po prednostnih področjih pa MIZŠ in ACS v končnem poročilu o uresničevanju ReNPIO13-20 navajata:

Na 1. prednostnem področju – splošno izobraževanje odraslih je zaradi zelo pomanjkljivega merjenja in skopih objav SURS ocena tega kazalnika tvegana. Kljub temu sta MIZŠ in ACS ocenila, da je bila zastavljena vrednost za ta kazalnik dosežena.

Na 2. prednostnem področju – izobraževanje za dvig izobrazbene ravni odraslih, 1. cilja, ki je zmanjševanje deleža odraslih, starejšega od 15 let, z nedokončano osnovno šolo, nismo dosegli. 2. cilj, ki je povečanje deleža odraslih v starostni skupini od 25 do 64 let z dokončano najmanj 4-letno srednjo strokovno šolo na 63 % v letu 2020, smo dosegli. 3. cilj, ki je dvig deleža odraslih z dokončano terciarno izobrazbo med 30. in 34. letom starosti na 40 %, smo dosegli.

Na 3. prednostnem področju – usposabljanje in izobraževanje za potrebe trga dela, ciljne vrednosti polovice brezposelnih, vključenih v programe APZ, nismo dosegli.

Republika Slovenija bi kot ena izmed držav, kjer je staranje prebivalstva izrazito, dodatno pozornost morala nameniti izobraževanju in učenju starejših odraslih prebivalcev zaradi njunega vpliva na individualno in družbeno blaginjo. Strategija dolgožive družbe je bila leta 2017 sicer oblikovana na konceptu aktivnega staranja in vseživljenjskega učenja, vendar za njeno uresničevanje ni bil končan proces priprave predloga akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe. Ob analizi predlaganih ukrepov v predlogu akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe smo ugotovili, da predlog akcijskega načrta ni bil zasnovan kot celostni pristop za razvoj posameznika in da ni bil zasnovan dovolj medresorsko, da so bili nekateri vodilni kazalniki in usmeritve napisani nedoločno, da je predlog akcijskega načrta nesorazmerno natančen v prid ukrepom v zvezi z zaposlovanjem in podobno.

Tudi ReNPIO13-20 je bila po naši oceni izrazito pomanjkljiva v delu, ki se nanaša na starostno skupino 65 let in več, saj ta skupina ni bila vključena v ugotavljanje učinkov na področju izobraževanja odraslih. Zato ni mogoče meriti učinka aktivnosti, ki so se izvajale, niti kot celote niti kot učinka dela na celoto uveljavljanja vseživljenjskega učenja kot celostnega okvira za razvoj posameznika in njegovo opolnomočenje.

Slabo stanje na področju spretnosti odraslih so pokazali rezultati raziskave PIAAC 2016, podatki SURS, podatki, pridobljeni v Anketah o delovni sili, Anketi o izobraževanju odraslih in Diagnostičnem poročilu za pripravo načrta spretnosti. Na pomanjkljivosti pri razvoju znanja in spretnosti odraslih, zlasti na nizke besedilne, matematične in digitalne spretnosti v času hitrih

tehnoloških sprememb, opozarjajo Poročilo o razvoju 2020, Poročilo o razvoju 2021, Poročilo o razvoju 2022 in ReNPIO22-30.

Priporočilo

MDDSZ priporočamo, naj:

- *sproži nov postopek za pripravo akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe, v katerega naj aktivno vključi vse relevantne deležnike in ki naj temelji na posodobljenih in aktualnih vhodnih podatkih ter naj uravnoteženo poveže aktivnosti v vseh stebrih Strategije dolgožive družbe v celovit načrt za postopno uresničevanje jasno določenih ciljev Strategije dolgožive družbe.*

MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ priporočamo, naj:

- *oblikujejo in v sodelovanju z relevantnimi deležniki vzpostavijo sistem in načine zbiranja podatkov, ki omogočajo bolj sprotno spremljanje rezultatov in učinkov aktivnosti, ki jih izvajajo na področju vseživljenjskega učenja.*

4. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ)**, **Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ)**, **Andragoškega centra Republike Slovenije (ACS)**, **Centra Republike Slovenije za poklicno izobraževanje (CPI)** in **Zavoda Republike Slovenije za šolstvo (ZRSŠ)** pri izvajanju aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja v Republiki Sloveniji s poudarkom na odraslih v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 8. 2021.

Menimo, da so bili MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri uveljavljanju vseživljenjskosti učenja v Republiki Sloveniji kot družbenorazvojne strategije **delno učinkoviti**.

Vseživljenjsko učenje je v Republiki Sloveniji obravnavano na najvišjih strateških ravneh – v Strategiji razvoja Slovenije 2030, Strategiji vseživljenjskosti učenja v Sloveniji (Strategija vseživljenjskosti učenja), ki jo je sprejelo MIZŠ, ter Strategiji dolgožive družbe, katere nosilec priprave je bilo MDDSZ, in sicer v okviru obeh njegovih razsežnosti – širine in trajanja, pri čemer je cilj razvoj posameznika v celovito osebnost, ki ima različna znanja, da lahko uspešno ravna v različnih življenjskih situacijah.

V Republiki Sloveniji sta za oblikovanje in uresničevanje vseživljenjskosti učenja kot družbenorazvojne strategije ključni pristojni ministrstvi, MIZŠ in MDDSZ. Strategija dolgožive družbe pa je usmerjena na ukrepe za kakovostno staranje prek koncepta aktivnega staranja.

Strategija vseživljenjskosti učenja vsebuje opredelitev tako načela kot koncepta vseživljenjskega učenja, ki pa v drugih področnih strateškorazvojnih dokumentih in zakonodaji nista sistemsko umeščena na način, kot je predvideno v Strategiji vseživljenjskosti učenja. Za pripravo zakonskih in podzakonskih predpisov ter drugih dokumentov, ki najbolj neposredno določajo in obravnavajo vseživljenjsko učenje s poudarkom na odraslih, sta pristojna MIZŠ za vsebine, ki jih urejata Zakon o izobraževanju odraslih (ZIO-1) in Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), ter MDDSZ za vsebine, ki jih ureja Zakon o urejanju trga dela. Predvsem ZIO-1 ima po našem mnenju pomanjkljivost, da vseživljenjskega učenja, kljub temu da je to prvo izmed načel zakona, ne obravnava celovito in skladno s prej naštetimi strateškimi dokumenti. K zgolj parcialni obravnavi koncepta v zakonskih in drugih predpisih in dokumentih po naši oceni prispeva dejstvo, da MIZŠ ni nadaljevalo z aktivnostmi za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja, kot je bilo v njej predvideno (priprava operativnega načrta za udejanjanje Strategije vseživljenjskosti učenja), in da Strategija vseživljenjskosti učenja ni bila nikoli sprejeta na ravni Vlade Republike Slovenije in/ali Državnega zbora Republike Slovenije. Doslednost obravnave vseživljenjskega učenja bi namreč zahtevala integracijo vseživljenjskega učenja tudi v druge nacionalne programe in strategije na specifičnih področjih ter njihovo medsebojno usklajenost v koherenten sistem.

Potrebni pogoji za uresničevanje koncepta vseživljenjskega učenja so bili opredeljeni in sistemsko umeščeni v okviru Strategije vseživljenjskosti učenja v pristojnost MIZŠ in v okviru Strategije dolgožive družbe v pristojnost MDDSZ kot nosilec strategij. Nedosledna obravnava vseživljenjskega učenja kakor tudi neenotna opredelitev pojmov in različna uporaba izrazov v dokumentih MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ je povzročala zaplete in ovirala učinkovito načrtovanje in spremljanje področja vseživljenjskega učenja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil edini izvedbeni dokument na ravni države za področje vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih Resolucija o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji 2013–2020 (ReNPIO13-20), ki pa zajema le izobraževanje odraslih kot del vseživljenjskega učenja. ZIO-1 kot pripravljavca nacionalnega programa izobraževanja odraslih določa MIZŠ, kot nosilni ministrstvu za usmerjanje politike izobraževanja odraslih, oblikovanje instrumentov in zagotovitev javnih sredstev pa sta bila v ReNPIO13-20 določena MIZŠ in MDDSZ. ReNPIO13-20 določa 3 prednostna področja in področje dejavnosti kot vsebinski okvir za izvajanje izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji. Pregled letnih programov izobraževanja odraslih (LPIO) za leta 2018, 2019, 2020 in 2021 pokaže, da je največ sredstev namenjenih področju usposabljanja in izobraževanja za potrebe trga dela, medtem ko iz poročil o uresničevanju LPIO, strokovnih študij, mednarodnih raziskav, dokumentov in mnenj Strokovnega sveta Republike Slovenije za izobraževanje odraslih (SSIO) jasno izhaja, kateri so največji izzivi za obstoj in celovit razvoj družbe in dejansko uresničevanje načela vseživljenjskosti učenja na področju splošnega izobraževanja odraslih.

Uresničevanje ReNPIO13-20 poteka v skladu z ZIO-1 prek LPIO, ki jih pripravi MIZŠ. Skupna poročila o izvajanju LPIO za posamezno leto, ki jih je za MIZŠ pripravljala ACS, zaradi neenotne metodologije in načina poročanja ne omogočajo ocenjevanja učinkov in ne pojasnjujejo, kako se kazalniki, določeni v LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021, povezujejo s kazalniki in operativnimi cilji v ReNPIO13-20. Po našem mnenju na podlagi LPIO za leta 2018, 2019, 2020 in 2021 ne moremo ugotoviti, kakšni so bili na ravni Republike Slovenije dejanski končni učinki aktivnosti izobraževanja odraslih za uveljavitev in opolnomočenje odraslih za kakovostno življenje, aktivno staranje in prilagajanje hitrim tehnološkim spremembam.

Uresničevanje ReNPIO13-20 naj bi se spremljalo in vrednotilo na vsaki 2 leti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ACS v sodelovanju z MIZŠ februarja 2018 pripravil le 1 poročilo o uresničevanju ReNPIO13-20, v katerem je bilo ugotovljenih več pomembnih pomanjkljivosti. Na neustreznost kazalnikov ReNPIO13-20 in pomanjkanje analitičnih podlag pri poročanju o uresničevanju ReNPIO13-20 in LPIO za leta 2018, 2019 in 2020 je v svojih mnenjih opozarjal SSIO.

Obdobje veljavnosti ReNPIO13-20 se je z letom 2020 izteklo. Maja 2021, ko bi moral biti sprejet že novi nacionalni program izobraževanja odraslih, je MIZŠ pripravilo osnutek ReNPIO21-30.

Mednarodna raziskava Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj z naslovom Program za mednarodno ocenjevanje kompetenc odraslih, cikel 2016 (raziskava PIAAC 2016) je pokazala, da so matematične in besedilne spretnosti ter spretnosti reševanja problemov v tehnološko bogatih okoljih pri odraslih v Republiki Sloveniji na najnižjih ravneh merjenja. Na podlagi rezultatov iz raziskave PIAAC 2016 sta MIZŠ in ACS v obdobju od leta 2016 do leta 2021 izvedla več tematskih in znanstvenih študij, MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ so izvedli tudi več projektov. Kljub številnim aktivnostim, ki so se izvajale kot odziv na rezultate raziskave PIAAC 2016 tudi v okviru zgoraj navedenih projektov, MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ niso poročali na način, da bi bilo mogoče ugotoviti neposredne učinke teh aktivnosti na stanje. Sistem spremljanja izvajanja in merjenja učinkov namreč ni bil vzpostavljen.

V letih od 2018 do 2023 poteka nov cikel raziskave PIAAC, v katerem na podlagi odločitve MIZŠ Republika Slovenija ne sodeluje. Glede na to, da Republika Slovenija ne izvaja samostojnih raziskav o stanju na področju spretnosti odraslih, ne bo imela podatkov o trendih glede stanja spretnosti

odraslih v Republiki Sloveniji v primerjavi z drugimi državami ter o učinkih izvedenih aktivnosti revidirancev od leta 2016 dalje niti v okviru raziskave PIAAC.

Razpoložljivi statistični podatki kažejo, da se je dejanska stopnja udeležbe prebivalstva v starosti od 25 do 64 let v vseživljenjskem učenju s 13,8 % leta 2012 znižala na 11,2 % leta 2019 in na 8,4 % v z epidemijo covid-19 zaznamovanem letu 2020.

Republika Slovenija je sprejela Strategijo dolgožive družbe kot odziv na pojav starajoče se družbe in izzive hitrega družbenega in tehnološkega razvoja. MDDSZ kot nosilec priprave uresničevanja Strategije dolgožive družbe do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo akcijskega načrta za njeno uresničevanje.

Na podlagi ugotovitev o nedokončanem procesu priprave podlag za uresničevanje Strategije vseživljenjskosti učenja in Strategije dolgožive družbe, zaradi ugotovljenih slabosti spremljanja uresničevanja ReNPIO13-20 in obstoja številnih drugih analiz in strokovnih virov, ki jih pripravljajo tudi MIZŠ, MDDSZ, ACS, CPI in ZRSŠ, ki pa zaradi metodološke nedorečenosti in neenotnega pristopa medsebojno niso primerljivi ali dopolnjujoči, po naši oceni manjkajo ključne podlage in elementi, da bi se aktivnosti na področju vseživljenjskega učenja s poudarkom na odraslih koordinirano in celovito izvajale v smereh, kot so začrtane v strateških dokumentih. Zato tudi ni mogoče meriti njihovega učinka niti kot celote niti kot učinka dela na celoto uveljavljanja vseživljenjskega učenja kot družbenorazvojne strategije.

5. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pričelo z načrtovanjem in izvajanjem aktivnosti za začetek procesa priprave metodologije za spremljanje uresničevanja letnih programov izobraževanja odraslih in novega nacionalnega programa izobraževanja odraslih, pri čemer je v proces aktivno vsebinsko vključilo tudi Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter Andragoški center Republike Slovenije – točke 3.1.3, 3.2.1.1 in 3.2.1.2;
2. v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Andragoškim centrom Republike Slovenije pričelo z izvedbo aktivnosti za dolgoročno ureditev pridobivanja in zbiranja potrebnih statističnih podatkov na ravni države, ki bodo omogočali poročanje o uresničevanju letnih programov izobraževanja odraslih in novega nacionalnega programa izobraževanja odraslih – točke 3.1.3, 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.2.1.3.1 in 3.2.3.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²⁸². Prav tako opozarjamo, da se

²⁸² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

6. Priporočila

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Andragoškem centru Republike Slovenije, Centru Republike Slovenije za poklicno izobraževanje in Zavodu Republike Slovenije za šolstvo priporočamo, naj:

- v medsebojnem sodelovanju in skupaj z drugimi deležniki na področju vseživljenjskega učenja oblikujejo nabor strokovnih izrazov za področje vseživljenjskega učenja z jasno vsebino ter poskrbijo za njihovo uveljavitev in dosledno rabo v dokumentih na področju vseživljenjskega učenja;
- proučijo možnosti in pripravijo predloge, da bi bilo omogočeno pridobivanje poklicnih ali drugih dodatnih kvalifikacij ne samo po programu osnovne šole za odrasle, ampak tudi po drugih programih, ki se izvajajo na podlagi Zakona o izobraževanju odraslih;
- oblikujejo in v sodelovanju z relevantnimi deležniki vzpostavijo sistem in načine zbiranja podatkov, ki omogočajo bolj sprotno spremljanje rezultatov in učinkov aktivnosti, ki jih izvajajo na področju vseživljenjskega učenja.

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- sprejme odločitev o nadaljnjih korakih za uresničevanje Strategije vseživljenjskega učenja v Sloveniji, pri čemer naj kot eno od izhodišč upošteva tudi izsledke Strategije spretnosti OECD – Poročilo o oceni stanja za Slovenijo;
- zagotovi, da bo h gradivu v zvezi s pripravo nacionalnih programov izobraževanja odraslih in letnih programov izobraževanja odraslih ter poročil o njihovem uresničevanju za obravnavo na Vladi Republike Slovenije prilagalo mnenja Strokovnega sveta Republike Slovenije za izobraževanje odraslih;
- vzpostavi sodelovanje z lokalnimi skupnostmi in v tem okviru pregled nad izvajanjem vseživljenjskega učenja na lokalni ravni za področje izobraževanja odraslih.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočamo, naj:

- sproži nov postopek za pripravo akcijskega načrta Strategije dolgožive družbe, v katerega naj aktivno vključi vse relevantne deležnike in ki naj temelji na posodobljenih in aktualnih vhodnih podatkih ter naj uravnoteženo poveže aktivnosti v vseh stebrih Strategije dolgožive družbe v celovit načrt za postopno uresničevanje jasno določenih ciljev Strategije dolgožive družbe.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport,
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
3. Andragoškemu centru Republike Slovenije,
4. Centru Republike Slovenije za poklicno izobraževanje,
5. Zavodu Republike Slovenije za šolstvo,
6. dr. Maji Zalaznik,
7. dr. Jerneju Pikalu,
8. dr. Simoni Kustec,
9. dr. Anji Kopač,
10. mag. Kseniji Klampfer,
11. Janezu Ciglerju Kralju,
12. mag. Andreju Sotošku,
13. Elidu Bandlju,
14. Urški Marentič,
15. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si