

Svjetlana Tubić¹
Jovan Miljković²

Harmonizacija politika obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini: stanje i perspektive³

Sažetak: Harmonizacija politika, uključujući i politiku obrazovanja odraslih, je zahvaljujući evropskim integracijama postala jedna od nezaobilaznih andragoških tema. Proces harmonizacije politika je za Bosnu i Hercegovinu, zbog njenog strateškog evropskog opredjeljenja, ali i zbog specifičnog državnog uređenja oblasti od prvorazrednog naučnog i praktičnog značaja. Cilj istraživanja čije rezultate prezentujemo je da utvrdimo da li su i u kojoj mjeri javne politike obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini harmonizovane, a rezultati istraživanja, iako generalno uglavnom ukazuju na visok stepen harmonizacije, tendenciozno u nekim segmentima odstupaju od krovnog, preporučenog dokumenta. Razlozi identifikovanih odstupanja se nalaze izvan politike obrazovanja odraslih, u višim sferama politike, i ne mogu se otkloniti primjenom isključivo obrazovnih intervencija.

Ključne riječi: harmonizacija, politika obrazovanja odraslih, Bosna i Hercegovina.

¹ M. A. Svjetlana Tubić, masterirala je na Odeljenju za pedagogiju i andragogiju, Filozofskog fakulteta u Beogradu. (svjetlana.tubic@gmail.com).

² Dr Jovan Miljković, docent na Filozofskom fakultetu u Beogradu, Odeljenje za pedagogiju i andragogiju. (jovan.miljkovic@f.bg.ac.rs).

³ Rad je nastao u okviru projekta „Modeli procenjivanja i strategije unapređivanja kvaliteta obrazovanja u Srbiji“ (broj: 179060) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Uvod

„Politika obrazovanja odraslih je relativno novo istraživačko područje, jedno od onih koje se sporije razvijalo od prakse koju proučava” (Popović 2014: 7). Razvoj prakse obrazovanja odraslih, koji se kod mnogih naroda odvijao decenijama, a kod srećnih vjekovima, u okviru nacionalnih granica i okvira, za nacionalne potrebe i mogućnosti, i u nacionalnom duhu, nalazi se na prekretnici. Sa jedne strane, obrazovanje odraslih, kao dio tradicije obrazovanja svake zemlje, jeste i dio njenog identiteta i jedna od potvrda njenog suvereniteta. S druge strane, globalni tokovi se kreću u pravcu zajedničkih tržišta, međuzavisnosti i globalizacije. Globalizacije, kao pozitivnog procesa „koji višestruko povezuje zemlje i narode i znatno doprinosi ubrzanju svetske istorije. (...) Ona je faktor emancipacije čovečanstva od lokalnih, nacionalnih i drugih ograničenosti” (Leković, prema: Savićević 2003: 35). Ali i globalizacije koja svijet svodi na tržište, u kojoj se manji ekonomski i kulturno kolonizuju od strane većih, uz konstantnu zajedničku prijetnju ekološkim, ekonomskim i ratnim kataklizmama. Sve to rađa pitanja: Kako zadržati vlastiti identitet i nezavisnost u svim oblastima, pa i u oblasti obrazovanja odraslih, a ipak participirati u globalnim tokovima i trendovima? Kako upravljati vlastitim procesom obrazovanja odraslih kroz kreiranje politika po sopstvenoj mjeri, a uklopiti se u evropske i svjetske politike obrazovanja odraslih? Rješenje se vidi u procesu *harmonizacije politika obrazovanja odraslih*.

Harmonizacija kao sadašnjost i budućnost politika obrazovanja odraslih

Živimo u svijetu u kojem nam sve u sadašnjosti i budućnost zavisi od politike. U posljednje vrijeme nam se, nažalost, čini da čak i prošlost zavisi od politike. Kada je definisao čovjeka kao političko biće, Aristotel je (Ritter, prema: Dimić 2004: 39) „iz *polisa* razvio pojam čoveka, a ne obratno, kako bi se možda očekivalo”, vjerovatno nemajući na umu da će u budućnosti, kroz proces globalizacije, cijeli svijet biti jedan polis. Život u takvom polisu nam ne dozvoljava da se bavimo samo lokalnom politikom djelatnosti koja nam je u fokusu, što je u našem slučaju obrazovanje odraslih, već nas prisiljava da se bavimo i svim drugim obrazovnim i neobrazovnim politikama koje predstavljaju determinantu politike obrazovanja odraslih, odnosno s kojom su u međuzavisnosti.

Politika bi se, kao jedan od pojmova nadređenih pojmu politike obrazovanja odraslih, mogla definisati „kao sve aktivnosti za pripremu i donošenje obavezujućih odluka i/ili odluka orijentisanih na opšte dobro i u korist društva u celini” (Meyer 2013: 31). U literaturi (Meyer 2013: 78) postoji konsenzus oko toga da se fenomen političkog može sagledati kroz tri njegove dimenzije: *polity* (forma), *policy* (sadržaj) i *politics* (proces) i u potpunosti se može prenijeti i na polje obrazovnih politika, koje možemo definisati kao „svesno stvaranje uslova, pravnih, materijalnih, finansijskih, kadrovskih... za realizovanje utvrđene koncepcije, strategije i sistema” (Alibabić 2002: 78). Prevedeći ovu složenu i značajnu definiciju politika obrazovanja na polje obrazovanja odraslih, u iskušenju smo da predložimo „da se uradi ono što je često sudbina obrazovanja odraslih – da se jednostavno doda: politika obrazovanja odraslih” (Popović 2014: 14). Alibabić, Miljković i Ovesni (2012) smatraju da u pokušaju definisanja politika obrazovanja ne smijemo zanemariti činjenicu da ova sintagma svojim značenjem obuhvata više različitih politika koje bi se mogle sagledati i po različitim oblastima (po nivoima obrazovanja, oblastima obrazovanja, prema posebnim ciljnim grupama). „Sadržaj obrazovno-odgojne politike su važne, strateške odluke o (re)definisanju ciljeva te strukturi i funkcioniranju pojedinih dijelova obrazovno-odgojnog sustava” (Pastuović 1999: 420). Imajući u vidu ove činjenice, Miljković i Alibabić (2016: 169) smatraju da bi se mogla riješiti jezička, ali i pojmovna nedoumica u formulisanju politike obrazovanja odraslih upotrebom sintagme *politike obrazovanja odraslih* (množina), jer se i u okviru politike obrazovanja odraslih može govoriti o pojedinačnim politikama, kao npr. o politici obrazovanja starih, ili politici obrazovanja migranata, dok bi *politika obrazovanja odraslih* (jednina) u tom slučaju označavala jedinstvo više diferenciranih politika obrazovanja odraslih, koje su među sobom koordinisane i usaglašene.

Već u ovom određenju imamo nagovještaje značaja *harmonizacije* u politici obrazovanja odraslih, koja bi trebalo da na skladan način integriše različite politike i odgovori na zahtjeve različitih djelatnosti i različitih interesnih grupa. Harmonija, prema Vujakliji (2003: 964) zapravo označava skladnost, saglasnost, pravilan odnos između dijelova neke cjeline, odnosno, to je stanje kome težimo u svim oblastima života i djelovanja, pa i u oblasti koja nam omogućava lični i profesionalni razvoj, a samim tim i razvoj zajednice i društva u cjelini. Problem i pitanja harmonizacije u oblasti politike obrazovanja odraslih nisu novog datuma.

Woldegiyorgis (2018: 138–139) ističe da harmonizacija politike i regionalne integracije zauzimaju značajno mjesto na svjetskoj političkoj sceni još od kraja Drugog svjetskog rata, a da pojava i jačanje moći međunarodnih organizacija (među kojima najistaknutije mjesto zauzimaju UNESCO, Svjetska banka, MMF i OECD), kao i ubrzani rast multinacionalnih kompanija, umanjuju suverenitet pojedinačnih država u kreiranju njihovih politika i uslovljavaju formiranje nadnacionalnih aktera čija uloga u kreiranju obrazovnih politika jača iz dana u dan. Sam proces harmonizacije je kompleksan i uslovljen je višeslojnim činiocima. Harmonizacija se javlja kao proces između jedinica koje imaju određeni stepen nezavisnosti, odnosno, koje su decentralizovane u velikoj mjeri. U centralizovanim, hijerarhijskim sistemima nema potrebe za harmonizacijom, odnosno, usaglašavanjem različitih političkih rješenja – u tim sistemima se donose jedinstvena, za cijelu jedinicu obavezujuća rješenja. U isto vrijeme sve strane u harmonizaciji politika imaju naglašen interes da dođe do zajedničkog rješenja, ali i da svaka strana u procesu zadrži u što je moguće većoj mjeri sopstvena rješenja. Najjasniji primjer potrebe harmonizacija različitih politika, pa i politika obrazovanja odraslih, je EU, kao specifična nadnacionalna tvorevina kakva do sada nije postojala na svjetskoj sceni. „Za razliku od klasičnih međunarodnih organizacija koje funkcionišu po načelima međusobne saradnje država članica koje i dalje u potpunosti zadržavaju svoja suverena prava, Evropska (ekonomska) zajednica predstavlja integracionu zajednicu kojoj su države članice nepovratno dodelile deo svojih suverenih prava i u tim okvirima je učinile nadnacionalnom ili autonomnom organizacijom” (Vukadinović 2001: 45). Za teorijski okvir našega rada je bitno da je obrazovanje odraslih, kao i obrazovanje djece i mladih, ostalo kao suvereno pravo nacionalnih država, ali da bi se obezbijedio nesmetani protok robe, ljudi i kapitala mora se i u obrazovanju, pa i u obrazovanju odraslih, doći do nekih zajedničkih imenitelja, što se vrši kroz različite procese harmonizacije, od kojih su najpoznatiji Evropski okvir kvalifikacija (*EQF*) i Bolonjska deklaracija. Zahvaljujući evropskim procesima „frazе kao što su regionalizacija, harmonizacija, usaglašavanje, transfer kredita, uzajamno prepoznavanje kvalifikacija postaju uobičajene u diskusijama o politikama visokog obrazovanja širom sveta” (Woldegiyorgis 2018: 138–139). Uticaji Bolonjske deklaracije, kao i procesi harmonizacije politika prevazilaze i evropske okvire – Gebremeskel (2014: 89) navodi da je „slično kao i na drugim kontinentima i afričko visoko obrazovanje

pod uticajem Bolonjskog procesa". Iako je EU najizrazitiji primjer harmonizacija nacionalnih politika obrazovanja odraslih njenih članica, „u kojoj stičemo utisak da, iako u EU ne postoje formalni pritisci od strane Evropske komisije vezani za probleme politika obrazovanja odraslih, evropske zemlje kreiraju vrlo slične politike" (Miljković, Alibabić 2016: 168), mi ćemo pažnju usmjeriti na drugu stranu. U fokus istraživanja ćemo staviti politiku obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: BiH), baveći se harmonizacijom njene legislative, zadirući u legislativne sadržaje, u procese njenog donošenja i implementacije, sve u pokušaju da problemu pristupimo sa sva tri navedena aspekta politike (*polity, policy, politics*). BiH je izuzetno interesantan andragoški slučaj, kako zbog svog evropskog strateškog opredjeljenja, zbog koga će morati da pri kreiranju politika koristi mehanizam harmonizacije, tako i zbog specifičnog političkog ustrojstva, u okviru koga su politike obrazovanja, pa i politika obrazovanja odraslih, potpuno u ingerenciji nižih administrativnih jedinica, što ponovo nalaže proces njihove harmonizacije. Ovo znači da BiH, po pitanju politika obrazovanja odraslih, mora da primijeni dvostruku harmonizaciju: unutar zemlje među nižim administrativnim jedinicama i na međunarodnom nivou, u kontekstu evropskog okvira.

Da bi se osigurala usaglašenost i usklađenost zakona o obrazovanju odraslih na nižim nivoima obrazovnih vlasti u BiH, administrativne jedinice koje su u vrijeme usvajanja krovnog dokumenta politike obrazovanja odraslih (Principi i standardi u oblasti obrazovanja odraslih u BiH - u daljem tekstu: Principi) imale donesene zakone o obrazovanju odraslih (Republika Srpska i Unsko-sanski kanton), bile su dužne u roku od godinu dana da svoju politiku i zakonodavstvo usaglase s ovim dokumentom. Administrativne jedinice koje u to vrijeme nisu imale donesene zakone o obrazovanju odraslih, bile su dužne da svoje zakone o obrazovanju odraslih u fazi izrade usklade s Principima.

Da li je i u kojoj mjeri proces harmonizacije politika obrazovanja odraslih u BiH uspješan i koje su bile determinante ovog procesa, pokušaćemo da otkrijemo našim istraživanjem.

Metodološki okvir istraživanja

Predmet istraživanja je harmonizacija javnih politika obrazovanja odraslih u BiH. U istraživanju smo se opredijelili za korišćenje kvalitativne istraživačke paradigme, želeći „da problem/temu istražimo detaljnije i dublje, da od onih koji su direktni akteri (...) dobijemo izobilje detaljnih i relevantnih podataka” (Avdagić 2016: 85).

Osnovno istraživačko pitanje na koje smo željeli da damo odgovor je: da li su javne politike obrazovanja odraslih u BiH harmonizovane, odnosno, *da li postoji harmonizacija zakonodavnih rješenja usvojenih na nižim nivoima obrazovnih vlasti u BiH sa dokumentima u oblasti obrazovanja odraslih usvojenim na državnom nivou?* Da bi odgovorili na ovo kompleksno istraživačko pitanje formulisali smo dva posebna, sukcesivna istraživačka pitanja, koja se međusobno nalaze u kumulativnom odnosu.

Prvo posebno istraživačko pitanje je: *da li postoji diskrepancija između elemenata sadržaja dokumenata u oblasti obrazovanja odraslih na nivou BiH i postojećih legislativa u oblasti obrazovanja odraslih na nižim nivoima obrazovnih vlasti u BiH?* U ovom istraživačkom pitanju, pažnju smo usmjerili na dvanaest elemenata sadržaja dokumenata/legislativa: (1) definicija djelatnosti obrazovanja odraslih; (2) opšti ciljevi obrazovanja odraslih; (3) specifični ciljevi obrazovanja; (4) osnovna načela obrazovanja odraslih; (5) vidovi obrazovanja i specifičnosti učenja odraslih; (6) programi obrazovanja odraslih (vrste programa, donošenje i izvođenje programa); (7) realizacija obrazovanja odraslih (polaznici, organizatori obrazovanja odraslih, uslovi za obavljanje djelatnosti obrazovanja odraslih, andragoški kadrovi); (8) akreditacija obrazovnih ustanova, validacija prethodnog učenja odraslih i sertifikiranje obrazovanja odraslih; (9) evidencije i baze podataka (dokumentacija i evidencije o obrazovanju odraslih, baze podataka, statistika obrazovanja odraslih, istraživanja obrazovanja odraslih); (10) dijalog i saradnja aktera u području obrazovanja odraslih (međusektorsko partnerstvo i saradnja, međuresorna saradnja, institucionalna saradnja); (11) planiranje i finansiranje obrazovanja odraslih; (12) nadgledanje politika obrazovanja odraslih i nadzor nad radom organizatora obrazovanja odraslih.

Kako bismo odgovorili na ovo složeno istraživačko pitanje, iz bogatog metodološkog arsenala kvalitativnih istraživanja koristili smo, u okviru studije

slučaja, deskriptivnu i komparativnu metodu, kao i analizu sadržaja dokumenata. Osnovni dokument čiji smo sadržaj analizirali su *Principi i standardi u oblasti obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini*, koji „predstavljaju pravnu osnovu za djelovanje obrazovnih i drugih vlasti – odgovornih organa, institucija, organizacija i pojedinaca na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini” (Principi i standardi u oblasti obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini, 2014: član 2, stav 1), a koji je 2014. godine, na prijedlog Ministarstva civilnih poslova BiH, Vijeće ministara BiH na 89. sjednici usvojilo. Ovaj dokument je dogovoreni okvir u kome nadležne obrazovne i druge vlasti u BiH, postupajući u skladu sa svojim ustavnim ili zakonskim nadležnostima „razvijaju, implementiraju i koordiniraju politike i zakonodavstvo u vezi s obrazovanjem odraslih u cijeloj Bosni i Hercegovini, prate, procjenjuju i razmatraju stanje u ovoj oblasti, te dogovaraju, predlažu i poduzimaju mjere za njegovo unapređenje” (ibid, član 2, stav 2).

S ovim dokumentom, koji možemo smatrati krovnim dokumentom obrazovanja odraslih u BiH, komparirali smo po unaprijed određenih dvanaest elemenata zakone i podzakonske akte o obrazovanju odraslih, donijete na nivou dva entiteta BiH: Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, kao i Brčko distrikta. U okviru Federacije Bosne i Hercegovine komparirali smo sa *Principima* zakone i podzakonske akte o obrazovanju odraslih iz devet kantona: Srednjobosanskog kantona, Kantona Sarajevo, Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, Kantona 10, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Zapadnohercegovačkog kantona, Unsko-sanskog kantona, Tuzlanskog kantona i Zeničko-dobojskog kantona.

Naša iskustvena pretpostavka je da će rezultati komparacije pokazati postojanje određene diskrepancije između elemenata sadržaja dokumenata u oblasti obrazovanja odraslih na nivou BiH i postojećih legislativa u oblasti obrazovanja odraslih na nižim nivoima obrazovnih vlasti.

U skladu s ovom pretpostavkom formulisali smo i drugo posebno istraživačko pitanje: *koje su determinante identifikovanih diskrepancija između postojećih dokumenata u oblasti obrazovanja odraslih na nivou BiH i postojećih legislativa na nižim nivoima obrazovnih vlasti?*

Kao moguće determinante potencijalnih diskrepancija sagledali smo eventualni nedostatak kadrova s odgovarajućim andragoškim kompetencijama, nedostatak i/ili neadekvatnu institucionalnu podršku, političke orijentacije

donosioca politika i finansiranje oblasti obrazovanja odraslih. U skladu s odabranom metodologijom istraživanja, bili smo otvoreni i za dalje identifikovanje determinanti diskrepancija koje bi se mogle nametnuti tokom istraživanja.

Kao i prilikom traženja odgovora na prvo posebno istraživačko pitanje, i u traženju odgovora na drugo posebno istraživačko pitanje koristili smo, u okviru studije slučaja, deskriptivnu i komparativnu metodu, ali smo se ovom prilikom poslužili intervjuisanjem kao istraživačkom tehnikom. Za potrebe istraživanja koristili smo „polustrukturirani (dubinski) intervju koji ima naznačene tematske jedinice za razgovor. Pitanja koja se postavljaju mogu se u toku intervjuja menjati kao i redosled pitanja, i ne nameću se kategorije u okviru kojih se očekuje razgovor” (Lakićević i Knežić 2011: 107).

Populaciju u ovom dijelu istraživanja čine predstavnici interesnih grupa u obrazovanju odraslih u BiH iz tri različita sektora (obrazovne vlasti, javni i privatni sektor), a za namjerni uzorak smo odabrali dvanaest ispitanika, po tri ispitanika iz četiri administrativne zakonodavne jedinice: Republika Srpska, Kanton Sarajevo, Srednjobosanski kanton i Bosansko-podrinjski kanton.

Namjerni uzorak „se koristi kada stručnjak (ekspert) po svome mišljenju odabira tipične jedinice za istraživanje određenog problema” (Lakićević i Knežić 2011: 81), a ispitanici su bili predstavnici ministarstava obrazovanja zaduženi za obrazovanje odraslih u Kantonu Sarajevo, Srednjobosanskom kantonu i Bosansko-podrinjskom kantonu, Zavoda za obrazovanje odraslih pri Ministarstvu prosvjete i kulture Republike Srpske, direktori ili osobe zadužene za organizaciju obrazovnog rada s odraslima u javnim i privatnim ustanovama u Republici Srpskoj, Kantonu Sarajevo, Srednjobosanskom kantonu i Bosansko-podrinjskom kantonu.

Ovaj dio istraživanja je realizovan u mjesecu avgustu 2018. godine, direktnom (lice u lice) komunikacijom sa ispitanicima. Na kraju, naglašavamo da smo svjesni da su podaci, njihova analiza i interpretacija, kao i izvedeni zaključci, vezani za period do kraja avgusta 2018. godine, jer je harmonizacija politika živ proces, u ovom slučaju između dvanaest administrativnih jedinica, i da je u međuvremenu sigurno došlo do njihovih izmjena i korekcija, što nalaže potrebu preduzimanja novih istraživanja u ovoj oblasti.

Analiza i interpretacija dobijenih rezultata

Usaglašenost legislative iz oblasti obrazovanja odraslih na nivou države BiH i njenih nižih administrativnih nivoa

Jedno od pitanja koje smo sebi postavili prilikom istraživanja harmonizacije politika obrazovanja odraslih u BiH je: *da li postoji diskrepancija između elemenata sadržaja dokumenata u oblasti obrazovanja odraslih na nivou BiH i postojećih legislativa u oblasti obrazovanja odraslih na nižim nivoima obrazovnih vlasti?* Najkraći mogući odgovor na ovo pitanje, sa svim rizicima pretjerane simplifikacije koju takva vrsta odgovora nosi, glasio bi: *diskrepancija među dokumentima postoji, ali u isto vrijeme (uglavnom) postoji i visok stepen njihove harmonizacije.* Iz Tabele broj 1 možemo vidjeti da je, pet godina nakon donošenja Principa, deset autonomnih administrativnih jedinica BiH legislativom uredilo oblast obrazovanja odraslih. U trenutku pisanja rada, samo Posavski kanton i Brčko distrikt nisu zakonom uredili oblast obrazovanja odraslih. Iz iste tabele takođe možemo vidjeti da proces zakonskog uređenja ove oblasti u BiH traje više od decenije, a da ni u jednoj administrativnoj jedinici nije doveden do kraja, barem ne onako kako je to planirao zakonodavac. U analiziranim administrativnim jedinicama nisu donijeti svi planirani podzakonski akti, a u slučaju tri kantona nisu donijeti nikakvi podzakonski akti. Vrijedi napomenuti da je u svim slučajevima lokalna vlast u potpunosti samostalno donijela zakone u kojima sama sebi daje rokove za njihovu dalju operacionalizaciju kroz podzakonske akte koje je taksativno nabrojala. Ni u jednom slučaju to nije do kraja provedeno, što otvara brojna pitanja o uzrocima, ali i posljedicama takvog stanja. Stepem usaglašenosti legislative s *Principima* smo pokušali da utvrdimo analizom sadržaja i diskursa. Kao što se može vidjeti iz Tabele broj 1, naša procjena se ograničila na grube tri kategorije, a nije bila uslovljena isključivo stepenom tehničke operacionalizacije zakona, odnosno, brojem usvojenih podzakonskih akata u odnosu na planirane, već procjenom u kojoj mjeri donesena legislativa omogućava oživotvorenje *Principa*. Identifikovali smo, s aspekta harmonizacije, vrlo interesantne pristupe i postupke, koji ukazuju na to da je većina legislativa krojena po mjeri administrativne jedinice, a u skladu s njenim potrebama, mogućnostima i društveno-političkim okolnostima koji je karakterišu, odnosno, izbjegnuto je *copy-paste* pristup. Tako, naprimjer,

Hercegovačko-neretvanski kanton je donio Zakon koji je vrlo detaljan i koji svojim odredbama reguliše neke oblasti koje se u drugim administrativnim jedinicama regulišu podzakonskim aktima (npr. član 19, stav 3, precizira stručnu spremu direktora ustanove za obrazovanje odraslih), dok su neki drugi kantoni na nivou kantonalnih vlada donijeli odluke, koje donose i mogu da mijenjaju vlade samostalno, što je strategija kojom se modifikacija odluka čini lakšom i fleksibilnijom, ali i kojom se zaobilazi lokalni parlament. Ovo je sigurno jedan od mehanizama kojima se može dodatno urediti i operacionalizovati oblast obrazovanja odraslih, ako postoji volja za tim, čak i kada je parlament iz drugih političkih razloga u blokadi ili koči donošenje pravilnika, ali se nadamo da se u donošenju odluka ne vidi trajno rješenje, odnosno, da se neće usvojiti mehanizam zaobilaženja parlamentarnog, koji je ključna demokratska institucija. S druge strane, harmonizaciju ne možemo posmatrati samo kao rezultat procesa, već prvenstveno kao sam proces koji nema kraj, jer po principu dinamičke ravnoteže, svaka promjena u jednom dijelu sistema zahtijeva harmonizaciju s ostatkom sistema. U tom kontekstu posmatramo i izostajanje standarda i normativa za rad u nekim administrativnim jedinicama, koji se svjesno ne donose kako bi zaštitili svoje provajdere obrazovanja odraslih dok se u ostatku BiH ovaj element ne ujednači.

Ono što je primjetno kod *Principa* jeste da su oni potpuno pisani u evropskom duhu, gdje se obrazovanje odraslih posmatra kao preduslov i alat ekonomskog razvoja, razvoja demokratije, ali i kao elementarno ljudsko pravo. Najviše odstupanja u analiziranim legislativama, koja će zahtijevati dalju harmonizaciju, bilo je u poslednja dva elementa. Zakonska rješenja nekih administrativnih jedinica kojima troškove osnovnog obrazovanja odraslih snose sami polaznici smatramo nedopustivim, jer u potpunosti odražavaju nerazumijevanje obrazovanja kao ljudskog prava. Svjesno izbjegavanje taksativnog imenovanja ciljeva obrazovanja odraslih u pogledu aktivnog građanstva i održivog razvoja, zadovoljenja specifičnih obrazovnih potreba pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa i zadovoljenja specifičnih obrazovnih potreba posebnih i marginaliziranih društvenih grupa doživljavamo kao posljedicu tinjajućih poslijeratnih konflikata, čija se refleksija osjeća i na području obrazovanja odraslih, a koji će biti izazov za dalju harmonizaciju ne samo politika obrazovanja odraslih već i svih drugih politika.

Tabela br.1: Usaglašenost Zakona o obrazovanju odraslih u BiH s Principima

Administrativna jedinica	Godina donošenja Zakona	Broj usvojenih podzakonskih akata	Broj neusvojenih podzakonskih akata	Stepen usaglašenosti legislative s Principima
Republika Srpska	2009.	7	1	U velikoj mjeri usaglašena
Unsko-sanski kanton	2013.	3	1	Postoje odstupanja
Zeničko-dobojski kanton	2014.	8	2	U velikoj mjeri usaglašena
Kanton Sarajevo	2015.	4 (+2 ⁴)	4	U velikoj mjeri usaglašena
Zapadnohercegovački kanton	2015.	4	5	Značajna odstupanja
Tuzlanski kanton	2015.	9 (+1 ⁵)	3	U velikoj mjeri usaglašena
Bosansko-podrinjski kanton	2015.	2 (+4 ⁶)	3	U velikoj mjeri usaglašena
Kanton 10	2017.	0	5	Značajna odstupanja
Srednjobosanski kanton	2017.	0	8	Značajna odstupanja
Hercegovačko-neretvanski kanton	2018.	0	8	U velikoj mjeri usaglašena

Determinante diskrepancija između dokumenata u oblasti obrazovanja odraslih na nivou BiH i legislativa na nižim nivoima obrazovnih vlasti

U želji da odgovorimo na drugo posebno istraživačko pitanje pristupili smo realizaciji dvanaest intervjuva u okviru kojih smo ispitali mišljenja predstavnika interesnih grupa u obrazovanju odraslih u BiH iz tri različita sektora (obrazovna vlast, javni i privatni sektor) i četiri administrativne zakonodavne jedinice (Republika Srpska, Kanton Sarajevo, Srednjobosanski kanton i Bosansko-podrinjski kanton). Intervjui su provedeni s ciljem utvrđivanja determinanti, sada već utvrđenih diskrepancija, između postojećih dokumenata u oblasti obrazovanja odraslih na nivou BiH i postojećih legislativa na nižim nivoima obrazovnih vlasti.

⁴ Vlada je donijela dvije odluke (Odluku o standardima i normativima za realizaciju programa obrazovanja odraslih i Odluku o uplati sredstava osnivača za potrebe troškova vođenja postupka osnivanja pravnog subjekta za djelatnost obrazovanja odraslih i visini naknade za odobravanje realizacije programa obrazovanja odraslih), kojima je kompenzovala nedonošenje četiri planirana pravilnika.

⁵ Vlada je donijela Odluku o utvrđivanju visine troškova obrazovanja odraslih za institucije koje provode formalno obrazovanje, kojom je pravno regulisala ovu oblast.

⁶ Usvojena su četiri pravilnika čije donošenje nije bilo predviđeno Zakonom o obrazovanju odraslih.

*Predstavnici interesnih grupa u Republici Srpskoj o
determinantama diskrepancije*

U razgovoru s predstavnikom *obrazovnih vlasti* (Zavod za obrazovanje odraslih Republike Srpske) došli smo do zaključka da su donosioci politika u ovom entitetu svjesni postojećih diskrepancija, kao i u kojim segmentima se javljaju odstupanja postojećeg Zakona od *Principa*, ali smo dobili i pojašnjenja za pojedina odstupanja. Kao jedan od razloga zašto do sada nije došlo do potpune harmonizacije Zakona o obrazovanju odraslih RS-a s *Principima*, prema mišljenju ispitanika⁷, leži u činjenici da je RS bila prva administrativna jedinica koja je zakonodavno uredila ovu oblast i time na određen način stavila u nezavidan položaj svoje organizatore obrazovanja odraslih u odnosu na organizatore u drugim dijelovima zemlje. Došlo je do stvaranja neloyalne konkurencije, odnosno, do „nametanja obaveza” organizatorima obrazovanja odraslih u RS-u koje nisu postojale u drugim dijelovima BiH. Ograničen broj ljudskih resursa i finansijske poteškoće su problemi sa kojim se Zavod svakodnevno bori, a institucionalna podrška na entitetskom nivou je zadovoljavajuća. S druge strane, očekivane i potrebne smjernice od Ministarstva civilnih poslova (MCP) i Agencije za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (APOSO) nažalost često nedostaju, što usporava i ograničava djelovanje Zavoda. Ispitanik nije siguran da li političke orijentacije nadređenih utiču na donošenje odluka vezanih za rad Zavoda, a prema njegovim riječima „teško je procijeniti da li je to lični stav ili se radi o donošenju odluka po nečijem nalogu”.

Kao predstavnika *javnog sektora obrazovanja odraslih* odabrali smo JU OŠ „Branko Radičević” iz Banje Luke, koja je kao prvi licencirani organizator osnovnog obrazovanja odraslih u RS-u, početkom 2012. godine započela implementaciju programa osnovnog obrazovanja odraslih. Zbog nesporazuma u vezi s finansiranjem, implementacija je prekinuta i prema nezvaničnim podacima kojima raspolaže naš ispitanik, finansiranje je prebačeno na nivo lokalne zajednice (u ovom slučaju grada Banje Luke). U tom kontekstu, nije iznenađujući u određenoj mjeri skeptičan odnos ispitanika prema funkcionisanju Zakona o obrazovanju odraslih u ovom entitetu, odnosno kako i koliko je ova oblast uređena. Razlog za to ispitanik vidi u nedostatku kompetentnih kadrova,

⁷ U cilju zaštite identiteta ispitanika u cijeloj analizi biće korišten muški rod.

neriješenom načinu finansiranja pojedinih segmenata, ali i u finansijskoj dobiti koju svi akteri obrazovanja odraslih ostvaruju u određenoj mjeri, i koja prema njegovom mišljenju utiče na „krojenje zakona”. Institucionalna podrška radu ove ustanove, kao licenciranom organizatoru obrazovanja odraslih, ne postoji, što se djelimično može objasniti trenutnim nerealizovanjem programa osnovnog obrazovanja odraslih od strane škole. Ispitanik smatra da bi bolja saradnja na svim nivoima u entitetu i BiH bila jedan od načina za uređenje ove oblasti, ali da je prvo potrebno zakonodavno urediti ovu oblast na području cijele zemlje tako da isti standardi i kvalitet budu jedinstveni za cijelu BiH.

Kao predstavnika *privatnog sektora obrazovanja odraslih* odabrali smo Socijalno-edukativni centar iz Banje Luke, kao ustanovu specijalizovanu za stručno obrazovanje odraslih na području socijalnih zanimanja. Prema riječima ispitanika, način na koji je ova oblast uređena zakonom povlači za sobom nepostojanje sistema kontrole. „Za sedam godina niko nije došao da provjeri na koji način, u kojim uslovima mi provodimo naše obuke. Nama to stvara ‘dodatni trošak’ jer kontinuirano ulažemo u kvalitet rada, za šta nismo sigurni da je slučaj sa drugim organizatorima, pa tako dolazi do stvaranja nelojalne konkurencije, jer cijene naših obuka upravo iz ovih razloga rastu.” Iz istog razloga javlja se problem pri organizovanju neformalnih obuka kada organizatori imaju slobodu izbora broja kandidata, prostora i predavača. To dovodi do nelojalne konkurencije u pogledu cijene istih obuka, što ispitanik povezuje s nepostojanjem standarda i normativa za rad u obrazovanju odraslih. Razlog za ovakvo stanje je, prema mišljenju ispitanika, to što nadležni nisu prepoznali značaj obrazovanja odraslih za rješenje problema nezaposlenosti, ali i gorućeg pitanja „odliva mozgova” iz BiH. Nedostatak finansijskih sredstava i kompetentnih andragoških kadrova nisu jedini uzrok za trenutno stanje u obrazovanju odraslih, već nedostatak političke volje i neprepoznavanje uloge i značaja obrazovanja odraslih u društvu, a institucionalna podrška postoji samo „na papiru”. Ispitanik smatra da bi jedan od glavnih zadataka institucija koje djeluju na nivou države morao da bude ujednačavanje standarda i načina rada organizatora obrazovanja odraslih na nivou cijele zemlje. Smatra da je harmonizacija politika u ovoj oblasti potrebna, kako organizatorima obrazovanja odraslih tako i njihovim polaznicima.

*Predstavnici interesnih grupa u Srednjobosanskom kantonu o
determinantama diskrepancije*

Predstavnik *obrazovnih vlasti* u ovom kantonu bilo nam je Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta. U ovom mješovitom kantonu nastava se paralelno odvija po dva nastavna plana i programa, hrvatskom i bosanskom, tako da postoji fenomen „dvije škole pod jednim krovom”. Ispitanik smatra da je način organizacije Ministarstva jedan od osnovnih razloga za trenutno stanje obrazovanja uopšte, pa i obrazovanja odraslih. U ovome kantonu ne postoji pedagoški zavod pa su zaposleni u Ministarstvu nadležni i za ove poslove, a nedostatak ljudskih resursa i kompetentnih, andragoški osposobljenih kadrova razlog je i za nedonošenje podzakonskih akata i za trenutno stanje u oblasti obrazovanja odraslih. „Institucionalna podrška je izuzetno loša, a političke orijentacije donosioca politika u velikoj mjeri utiču na rad ne samo u oblasti obrazovanja nego i u svim drugim oblastima u ovoj administrativnoj jedinici.” Finansiranje nije osnovni razlog za postojeće probleme, prvenstveno zato što najveći broj programa obrazovanja odraslih polaznici sami plaćaju, osim osnovnog obrazovanja odraslih, koje je besplatno. „Kod ovakvog ustrojstva države harmonizovati postojeće politike obrazovanja odraslih nije moguće.” MCP bi trebalo da ima veće nadležnosti „jer u ovakvom ustrojstvu kada jedna strana želi i može da stopira donošenje važnih odluka, što je trenutno slučaj”, nije moguće funkcionalno upravljati. Stav našeg ispitanika je da sve zavisi od čovjeka, jer ako je pravi čovjek na pravom mjestu, naći će načina da prevaziđe i zaobiđe sve birokratske prepreke.

Kao predstavnika *javnog sektora obrazovanja odraslih* odabrali smo Mještovitu srednju školu „Travnik”⁸, drugu najstariju školu u BiH (osnovanu 1882. godine). Škola je do usvajanja Zakona o obrazovanju odraslih realizovala programe obrazovanja odraslih, prekvalifikacije i dokvalifikacije za zanimanje medicinski tehničar, kada, zbog nepostojanja podzakonskih akata koja preciziraju uslove za obavljanje ove djelatnosti, nije dobila saglasnost za njeno obavljanje. Trenutna situacija u oblasti obrazovanja odraslih nije zadovoljavajuća, mišljenje je našeg ispitanika. Razloge treba tražiti u sveukupnoj situaciji na koju, u istoj mjeri utiču kompetencije direktnih aktera kreiranja i donošenja Zakona o obrazovanju

⁸ Mješovita srednja škola „Travnik” je jedina ustanova u našem uzorku koja je smatrala da je potrebno tražiti odobrenje nadležnog Ministarstva za obavljanje intervjua, što je i učinjeno usmenim putem.

odraslih, kao i nezainteresovanost i slaba informisanost cjelokupne zajednice i društva. Političke orijentacije nosilaca obrazovnih politika u određenoj mjeri utiču na rad u ovoj oblasti, a kao primjer navodi slučaj Centra za obrazovanje odraslih u Travniku, koji zbog suprotstavljenih političkih gledišta sa donosiocima politika ima poteškoće u radu, konkretno u realizovanju programa obrazovanja odraslih - član 8. Zakona. Finansije same za sebe nisu uzrok postojećih problema za razvoj oblasti obrazovanja odraslih. „Sve skupa, situacija u zemlji, politike, nezaposlenost, nezainteresovanost nadležnih institucija, poremećen sistem vrijednosti, kompetencije donosioca politika” u određenoj mjeri utiču i doprinose ovakvom stanju. Mišljenja je da bi „okvirni zakon” za cijelu BiH, bolja saradnja na svim nivoima i veća kontrola od strane MCP-a u velikoj mjeri doprinijeli unapređenju ove oblasti.

Predstavnik *privatnog sektora obrazovanja odraslih* u ovom kantonu bio je Centar za obrazovanje odraslih, osnovan 2013. godine, jedina ustanova ovog tipa u Srednjobosanskom kantonu. Trenutno se u Centru realizuju programi prekvalifikacije i dokvalifikacije, usavršavanja i osposobljavanja za više od pedeset zanimanja. „Ljudski faktor”, prema riječima našeg ispitanika, „u velikoj mjeri je razlog za trenutnu situaciju u oblasti obrazovanja odraslih. Nedostatak osoba koje dovoljno poznaju oblast obrazovanja odraslih dovodi do donošenja loših zakona”, ali isto tako razlog je i za sporo usvajanje pratećih podzakonskih akata. Institucionalnu podršku uopšte nemaju, naprotiv, najveći dio „komplikacija sa kojima se susreću” dolazi upravo zbog načina rada nadležnih institucija, jer se prema njegovim riječima „tamo donose usmene promjene” za koje oni saznaju kada naiđu na prepreku u radu. Političke orijentacije donosioca politika utiču na rad u ovoj oblasti, kao primjer ponovo navodi član 8. Zakona kojim je njima uskraćena mogućnost provođenja programa formalnog obrazovanja odraslih. Ispitanik smatra da finansije nisu razlog za trenutnu situaciju u oblasti obrazovanja odraslih, jer polaznici uglavnom sami finansiraju svoje obrazovanje, a da se obrazovanjem odraslih zapravo ostvaruje finansijska dobit koja bi se trebala usmjeriti za unapređenje rada u ovoj oblasti. Za uređenje ove oblasti neophodna je bolja saradnja javnog i privatnog sektora, isti uslovi i „pravila” za sve koji bi doveli do „jednake konkurencije” i potpuni pluralizam u obrazovanju odraslih, jer bi na taj način kvalitet bio ono što polaznici biraju. Smatra da bi na nivou BiH trebalo formirati ekspertsku grupu koja bi kontinuirano radila na praćenju i unapređenju ove oblasti.

*Predstavnici interesnih grupa u kantonu Sarajevo o
determinantama diskrepancije*

Predstavnik *obrazovnih vlasti* u ovom kantonu bilo nam je Ministarstvo za obrazovanje, nauku i mlade. Ispitanik iz Ministarstva smatra da je nedostatak kapaciteta, ali i kompetentnih kadrova, u ovoj oblasti velik na svim nivoima. Institucionalna saradnja je važna i potrebna, ali je trenutno i jedan od velikih nedostataka. Prema njegovom mišljenju, MCP i APOSO bi trebali da animiraju, koordiniraju i usmjeravaju rad resornih ministarstava na nižim nivoima obrazovnih vlasti, što trenutno nije slučaj, pa ni sama saradnja nije na zadovoljavajućem nivou. Finansiranje nije glavni razlog za postojeće stanje u oblasti obrazovanja odraslih, a pored novca bitna je i „vizija o tome u kom pravcu treba da ide obrazovanje odraslih i na koji način da to ostvarimo”. Na svome putu ka ostvarenju vizije kojoj ovo Ministarstvo teži stali su u ostvarivanju bolje saradnje s poslodavcima. Saradnja socijalnog, obrazovnog i sektora zapošljavanja je neophodna, jer vodi ka povećanju broja zaposlenih i ekonomskom razvoju društva. Političke orijentacije direktnih aktera donošenja politika obrazovanja odraslih mogu da utiču na razvoj ove oblasti, jer „ako ministar nije zainteresovan za razvoj ove oblasti neće biti ni pozitivnih pomaka u njoj samoj”. Ističe se da je „politika jedan od glavnih kreatora obrazovanja odraslih, što možda ne bi smjela biti”. Za unapređenje ove oblasti u BiH neophodna je bolja koordinacija i veće nadležnosti institucija koje se bave ovom oblašću na nivou BiH (APOSO i MCP), ali se i interes obrazovanja odraslih mora izdići iznad političkih interesa svih aktera, na svim nivoima vlasti.

Kao predstavnika *javnog sektora obrazovanja odraslih* odabrali smo Osnovnu školu „Džemaludin Čaušević”, u kojoj se već duži niz godina realizuju programi osnovnog obrazovanja odraslih. Donošenjem Zakona o obrazovanju odraslih, škola je počela da se susreće s problemima koji stoje na putu uspješne realizacije ovih programa - Zakonom nije riješeno pitanje finansiranja (nije definisano kolika je satnica nastavnika koji izvode nastavu, niti ko vrši nadoknadu), NPP za osnovno obrazovanje odraslih nije zadovoljavajući, škola trenutno ima problem s upisom u Registar javno priznatih organizatora obrazovanja odraslih (tačnije, rješenjem o proširenju djelatnosti škole), jer su zakonske procedure spore i nejasne. „Kompetencije i broj onih koji se bave ovom oblašću su ključne i niko se ne bavi materijom kako bi trebalo.” Ispitanik tvrdi da institucionalnu

podršku u radu škola od resornog ministarstva nema – „više podrške pruža nam međunarodni nevladin i vladin sektor, konkretno DVV International – Ured u Sarajevu i Njemačko društvo za međunarodnu saradnju – Ured u Sarajevu (GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), nego naše ministarstvo”. Finansije nisu problem, jer „budžet je dobar, to nije sporno, ali nije dobro regulisano, nije iskomunicirano sa ključnim partnerima kako, šta i koliko”. Političke orijentacije utiču na odluke ljudi na ključnim pozicijama, jer im je „interes stranke ispred interesa struke”. Ispitanik smatra da bi zakon o obrazovanju odraslih trebao biti jedan u cijeloj BiH, jer bi na taj način olakšali sticanje osnovnih kompetencija svima kojima su one danas potrebne.

Predstavnik *privatnog sektora obrazovanja odraslih* u ovom kantonu bio je Centar za edukaciju i istraživanje/Ženski edukacioni centar „Nahla”, osnovan 2000. godine s ciljem obrazovanja, proširivanja znanja i druženja žena. Trenutno ima četrdeset aktivnih obrazovnih programa na godišnjem nivou, sa oko osam hiljada korisnica i polaznica na pojedinačnim programima. Potreba za otvaranjem još jednog centra i promjena djelatnosti postojećeg, uslovljena usvajanjem Zakona o obrazovanju odraslih u Kantonu Sarajevo, bio je prvi izazov s kojim se rukovodstvo „Nahle” srelo. Ispitanik „postavlja pitanje kadrova za rad u ovoj oblasti”, smatrajući „da broj zaposlenih u nadležnim institucijama u ovoj oblasti nije dovoljan, da je sve ovo svima nama novo i da vladin sektor nema kadrove koji su spremni da zadovolje standarde koji se očekuju”. Tvrdi da Zakonom nisu dobili puno jer „Zakon sputava naš rad. Zato smo se odlučili da akreditujemo samo dvije obuke, troškovi akreditacije su veliki a procedure duge. Institucionalnu podršku od nadležnih institucija nemamo. Mnogo lakše i efikasnije saradnju ostvarujemo sa NVO sektorom, konkretno sa DVV Internationalom, koji nam pruža podršku prilikom izrade kurikuluma, organizacije i realizacije obuka, a ponekad i u finansiranju istih”. Zahvaljujući donatorskoj finansijskoj pomoći Centar nema finansijskih prepreka. Ispitanik ističe da političke orijentacije mogu da utiču na donošenje odluka ključnih aktera, ali sve odluke koje se donesu moraju da budu u interesu organizatora obrazovanja odraslih i krajnjih korisnika - polaznika. Bilo bi mnogo lakše da su postojeći zakoni „ujednačeni”. Podizanje nadležnosti, kontinuirano praćenje i kontrola od strane institucija na nivou BiH bili bi dobrodošli, gledano iz ugla ispitanika, a od velike važnosti je raditi na podizanju svijesti građana o značaju cjeloživotnog učenja, kao i na povezivanju

ekonomskog i obrazovnog sektora. „Mi vjerujemo da je moguće ići naprijed i svojim radom se trudimo da damo primjer da je to i u praksi izvodivo.”

Predstavnici interesnih grupa u Bosansko-podrinjskom kantonu o determinantama diskrepancije

Predstavnik *obrazovnih vlasti* u ovom kantonu bilo nam je Ministarstvo za obrazovanje, mlade, nauku, kulturu i sport. Ispitanik iz Ministarstva kaže da je želja svih aktera u obrazovanju odraslih u kantonu zajednička: „da se radi na unapređenju ove oblasti, jer svi imamo zajednički benefit”, a to je i glavni razlog zašto se oblast obrazovanja odraslih u Kantonu razvija. „Zakon sam po sebi je provediva ili neprovediva norma, sve zavisi od onih koji ga provode i na koji način to rade.” Problem u radu je mali broj zaposlenih u Ministarstvu, koji su opterećeni i dodatnim obavezama, tako da je veći broj zadataka koji se odnosi na obrazovanje odraslih zapravo pitanje savjesti onih kojima to nije u opisu posla. U obrazovanju odraslih nemaju velikog iskustva, ali ispitanik smatra da je i rad učenje, odnosno da se iskustvo stiče kroz rad: „Iskustvo je kada vaša zamisao obide čitav jedan krug, od ideje, izrade kurikuluma, implementacije pa do zapošljavanja. U tom krugu mi učimo i na osnovu toga ispravljamo eventualne greške.” Pritisak privrede na Ministarstvo u pogledu usavršavanja i osposobljavanja kadrova je velik i Ministarstvo se trudi da ih podrži u svim aspektima i fazama njihovog rada. U tom pogledu im činjenica da imaju ustavnu nadležnost u oblasti obrazovanja umnogome olakšava posao. Zanimljiva je konstatacija našeg ispitanika da su ih *Principi* „vratili unazad”, jer se na razvoju obrazovanja odraslih u Kantonu intenzivno radilo od 2010. godine. Institucionalna podrška MCP-a i APOSO-a bila bi im značajna u pogledu povezivanja s evropskim tokovima i međunarodnim projektima, kao i u slučaju pravnih i drugih nedoumica koje se javljaju u radu, ali ona ne postoji. Čak je i izvještavanje pitanje „dobre volje”, jer ne postoji sistem odgovornosti. Finansijske poteškoće postoje, ali „one nisu prepreka nego izgovor za nerad”. Političke orijentacije donosioca politika mogu da utiču na rad u oblasti obrazovanja odraslih kao i u bilo kojoj drugoj oblasti, „zato mi u Ministrastvu prvo usvojimo pravilnike, čije je donošenje u nadležnosti Ministarstva, a onda kada doneseni pravilnici u praksi pokažu svoju svrshodnost i kada ih stavimo na usvajanje pred Vladu oni nemaju izbora. A pored tog nas

podržavaju i privrednici jer je to u njihovom interesu". Ispitanik je mišljenja da bi bilo dobro zadržati ustavne nadležnosti koje obrazovne vlasti na nižim nivoima imaju, kako zbog specifičnosti i potreba koje su karakteristične za svaku sredinu tako i zbog činjenice da je na ovaj način lakše i brže djelovati u slučaju potrebe. Međutim, potrebno je uspostaviti mehanizme kontrole i nadgledanja na državnom nivou koji bi imali za cilj koordinaciju i kontrolu, a koji bi doveli do unapređenja obrazovanja odraslih na nivou BiH.

Javni sektor obrazovanja odraslih u ovom kantonu predstavlja Srednja stručna škola „Džemal Bijedić”, osnovana 1948. godine, sa ponudom programa obrazovanja odraslih koji su prilagođeni kako potrebama tržišta rada tako i potrebama polaznika. Programi obrazovanja odraslih su osnov bolje saradnje s privredom i poslodavcima, koji su se aktivno uključili u rad škole i zainteresovali za obrazovne programe, tačnije „šta to djeca uče”. Iskustvo i novoostvarenu saradnju su iskoristili i za provođenje programa formalnog obrazovanja, a privrednici ulazu u rad i razvoj škole koju pohađaju i polaznici iz drugih sredina. Političke orijentacije donosioca politika u velikoj mjeri utiču na rad u ovoj i svim drugim oblastima, mišljenje je ispitanika: „Ako nemate političku podršku ništa ne prolazi, stanje u zemlji je takvo da je interes politike iznad ličnog interesa, pa je to razlog zašto se danas često susrećemo sa nepotizmom i sličnim ‘situacijama’”. Nedostatak finansijskih sredstava nije problem za funkcionisanje ove oblasti, naprotiv - ova oblast je izvor finansijskih sredstava. Upravo je to razlog zašto se u pojedinim dijelovima zemlje kasni sa zakonodavnim uređenjem ove oblasti. „U jednoj školi možete da se obrazujete za 150 zanimanja, da li je to realno moguće?!” pitanje je našeg ispitanika, koji kaže da je ovo istovremeno i razlog zašto dolazi do nelojalne konkurencije na nivou države. Zato smatra da bi uloga MCP-a trebala biti koordinirajuća ali i obavezujuća. Prvi korak mogao bi biti organ koji će imati „nadležnost da sankcioniše i pohvali”, ali kaže i da je skeptičan u tom pogledu, jer smatra da ne postoje uslovi za efikasno rješenje ovog problema.

Za predstavnika *privatnog sektora obrazovanja odraslih* u ovom kantonu smo odabrali Udruženje za lokalne razvojne inicijative „Aldi”. U Udruženju smatraju da je saradnja obavezujuća i ključ uspjeha u radu, uređenju i razvoju oblasti obrazovanja odraslih. Nedostatak ljudskih resursa velik je problem, „pa iz tog razloga djelujemo i u tom smjeru. Institucionalna podrška za naš rad je velika od strane nadležnih institucija na kantonalnom nivou, ali s druge strane

i mi ulažemo velik trud i kao referentna organizacija predstavljamo nezvaničnu podršku u obezbjeđivanju projektnih sredstava”. Finansiranje oblasti obrazovanja odraslih može da bude prepreka u radu i razvoju ove oblasti, „upravo iz tog razloga to smatramo jednim od prioriteta i našim dijelom posla. Mi obezbjeđujemo sredstva i za sve obuke u Kantonu smo ih mi pronašli, samo Ministarstvo ne bi moglo to izvesti”. Političke orijentacije donosioca politika utiču na rad u oblasti obrazovanju odraslih. Ispitanik je mišljenja da je u ovom kantonu data prednost kvalitetu, a „danas i da neko hoće da stavi političke interese iznad interesa kvaliteta to ne može jer postoji Zakon”, što je i razlog da smatra da i na nivou države treba imati „okvirni zakon, kapu gore koja će koordinirati sve”. Iskazana je i potreba da postoji „dokument” u odnosu na koji će niži nivoi obrazovnih vlasti usmjeravati svoje djelovanje i rad, što će sigurno dovesti do bolje prohodnosti, međusobne saradnje, razmjene primjera dobre prakse i razvoja oblasti obrazovanja odraslih.

Zaključna razmatranja

Imajući u vidu da je BiH dobila status kandidata za EU još 2003. godine, jasno je da se na putu EU integracija moraju uskladiti politike obrazovanja odraslih sa brojnim međunarodnim dokumentima na kojima zemlje Evrope temelje svoje politike obrazovanja odraslih, ali i osigurati njihovu primjenu na području cijele zemlje. Zajednički cilj svih zemalja u Evropi i razvijenim zemljama je unapređivanje politika obrazovanja, na prvom mestu politika obrazovanja odraslih, koje moraju da odgovore na savremene ekonomske, političke i kulturne izazove. Iz ovih razloga cjeloživotno učenje, a u okviru njega obrazovanje odraslih, danas je predmet rasprava i diskusija različitih dijelova društva, jer samo zajedničkim djelovanjem svih ključnih aktera moguće je odgovoriti na potrebe društva znanja. S obzirom na administrativno-teritorijalno uređenje BiH i institucionalne nadležnosti u zemlji, za uređenje oblasti obrazovanja odraslih potrebno je donijeti dvanaest zakona u dvanaest administrativnih jedinica koje u oblasti obrazovanja, a samim tim i obrazovanja odraslih, imaju potpuna i nepodijeljena ovlašćenja. Trenutno je usvojeno deset zakona o obrazovanju odraslih, koji bi u skladu s odlukom Vijeća ministara BiH iz 2014. godine trebali da budu harmonizovani s *Principima*, tj. s dogovorenim okvirom, u kojem vlasti u BiH razvijaju i implementiraju politike obrazovanja odraslih.

Nakon komparacije legislativa s *Principima* može se zaključiti da *odstupanja postojećih zakona od Principa nisu velika, ali da je u isto vreme način i obim njihove implementacije različit*. Ono što predstavlja problem i dovodi u pitanje primjenu zakona su *neusvajanje ili parcijalno usvajanje zakonom predviđenih podzakonskih akata u pojedinim administrativnim jedinicama*. To dovodi u pitanje i volju donosioca politika da se ovo polje uredi, kao i razloge za donošenje zakona koji u obliku u kojem se trenutno nalaze s jedne strane mogu da predstavljaju otežavajuću okolnost organizatorima i polaznicima obrazovanja odraslih, a s druge strane stvaraju nelojalnu konkurenciju i neujednačeno tržište obrazovanja odraslih drugim administrativnim jedinicama koje su u uređenju ove oblasti postigle više rezultata.

Upečatljivo odstupanje, u skoro svim administrativnim jedinicama, čak i u onima kod kojih je neusklađenost s *Principima* skoro zanemariva, je da *opštim ciljevima uopšte nije, ili je samo djelimično, definisano zadovoljavanje obrazovnih potreba pripadnika nacionalnih manjina i posebnih i naročito marginalizovanih društvenih grupa*. Važno je ukazati da su upravo ovi nedefinirani ciljevi prvi koraci koje BiH treba i mora napraviti na putu integracije cjelokupnog društva, ali isto tako i na putu izgradnje kapaciteta neophodnih za pristupanje EU. Ova činjenica mogla bi se povezati i s problemom da *osnovnom obrazovanju odraslih nije posvećena dovoljna pažnja*. Činjenica da u jednoj od deset administrativnih jedinica nije besplatno osnovno obrazovanje odraslih, dok je u drugoj ono besplatno samo za polaznike od 15 do 18 godina, govori o tome kakav je stav donosioca politika prema ovoj grupi građana, koji su u odnosu na stanovnike drugih administrativnih jedinica direktno diskriminirani, jer im ovakvim zakonskim rješenjima nije omogućeno da ostvare osnovna ljudska prava.

Veća odstupanja od *Principa*, čije je postojanje u najvećoj mjeri uzrokovano činjenicom da *u određenim administrativnim jedinicama nisu doneseni standardi i normativi za rad u obrazovanju odraslih*, javljaju se i u pogledu prostorno-tehničkih uslova koje organizator obrazovanja odraslih mora da ispuni da bi obavljao djelatnost obrazovanja odraslih. Utvrdili smo *i neusaglašenost postojećih zakona s Principima u pogledu definisanja formalnih odnosno neformalnih programa obrazovanja odraslih, načinom njihovog donošenja i izvođenja*, što smatramo vrlo opasnim nedostatkom s obzirom na otvoreno evropsko tržište rada, gdje stanovnici BiH participiraju u značajnom broju.

Važno je napomenuti *da najveći broj do sada donesene legislative ne definiše u potpunosti sadržaj i oblik javnih isprava u obrazovanju odraslih, a što je još važnije, način kontrole njihova izdavanja.* To dovodi do problema s kojim se donosioci politika i organizatori obrazovanja odraslih svakodnevno susreću. *Kompetencije, način i dinamika usavršavanja andragoških radnika takođe su segment koji u pojedinim administrativnim jedinicama nije uopšte ili nije dovoljno jasno definisan.* Smatramo da je kontinuirano usavršavanje i jačanje andragoških kompetencija ne samo realizatora programa obrazovanja odraslih već i kapaciteta nadležnih ministarstava i svih ključnih aktera obrazovanja odraslih važan proces koji bi morao da se realizuje u cilju zadovoljenja trenutnih potreba tržišta rada i društva koje uči.

U skoro svim zakonima primijećeno je šturo definisanje saradnje na svim nivoima. Najviše izostaje definisanje saradnje s nevladinim sektorom koja, sigurni smo, utiče na izgradnju kapaciteta građanskog društva, a definiše je samo jedan od deset donesenih zakona, što se može tumačiti kao stav nadležnih vlasti da nevladin sektor ostane van okvira zakona. Nadamo se da će donosioci politika kao i do sada koristiti iskustvo, kapacitete i mogućnosti koje ovaj sektor nudi u oblasti obrazovanja odraslih. Pri tome, skoro svi doneseni zakoni predviđaju da u predlaganju i izboru zanimanja za kreiranje programa obrazovanja odraslih učestvuju Unija poslodavaca i Privredna komora, što nas dovodi do zaključka da *programi obrazovanja odraslih imaju funkciju ekonomskog karaktera, a ne ljudskog prava.* Ovaj zaključak treba posmatrati u kontekstu trenutno teške ekonomske situacije u BiH.

Uočljivo je da *skoro nijedan od zakona ne uređuje Principima predviđeno izvještavanje prema MCP-u,* što dovodi u pitanje ulogu ovoga tijela na području cijele zemlje.

Tehnički kapaciteti za harmonizaciju i uspostavljanje efektivnog sistema obrazovanja odraslih u zemlji postoje na nižim nivoima vlasti, i možemo konstatovati da je poslednjih godina postignut velik napredak na ovome putu. U provedenim intervjuima je *iskazana volja svih aktera u obrazovanju odraslih za daljom harmonizacijom zakona o obrazovanju odraslih s Principima.* Ovo nameće dilemu *da li na putu ka uređenju ove oblasti prepreku predstavlja uređenje državnih institucija, koje u okviru svojih ovlašćenja provode samo savjetodavne i koordinacijske aktivnosti. Kao takve, one predstavljaju samo projekciju zakonodavstva na državnom*

nivou i dovode u pitanje istinsku volju i moć države da učestvuje u ovome važnom procesu. Efikasan sistem obrazovanja odraslih u BiH je u interesu svih njenih građana. Iz tog razloga bi, bez obzira na druge politike u BiH, koje su nadređene obrazovnim, a koje ne idu u pravcu harmonizacije, donosioci politika u ovoj oblasti morali naći razumijevanje, volju i senzibilitet za potrebe onih kojima je obrazovanje odraslih način da prevaziđu prepreke koje im stoje na putu profesionalnog i ličnog razvoja i u tome smislu težiti harmonizaciji politika obrazovanja odraslih u najvećem mogućem obimu. Upravo je to način da se neki od postojećih problema prevaziđu, i da se nemoguće bar u određenoj meri približi mogućem.

Harmonization of Adult Education Policies in Bosnia and Herzegovina: Status and Perspectives

Abstract: Thanks to European integration, harmonization of policies, thus adult education policies as well, has become one of the inevitable andragogical topics. Due to its European commitment, but also because of its specific state organization, the process of harmonization of policies is of major scientific and practical importance for Bosnia and Herzegovina. The aim of the research, whose results we present here, is to determine whether and to what extent adult education policies in Bosnia and Herzegovina are harmonized. The results of the research, although generally indicating high level of harmonization, biasedly in some segments deviate from recommended umbrella document. The reasons for the identified discrepancies lie outside of adult education policy, in higher spheres of politics, and cannot be eliminated by applying solely educational intervention.

Key words: harmonization, adult education policy, Bosnia and Herzegovina.

Literatura

- Alibabić, Š. 2002. *Teorija organizacije obrazovanja odraslih*. Beograd: IPA.
- Alibabić, Š., Miljković, J., Ovesni, K. 2012. Obrazovanje odraslih u regionalnim obrazovnim politikama. U: N. Vujisić Živković, M. Mitrović, K. Ovesni. ur. *Posebna pitanja kvaliteta u obrazovanju*, str. 9-24. Beograd: IPA.
- Avdagić, E. 2016. *Menadžment modeli u organizacijama za obrazovanje odraslih*. Sarajevo: DVV International.
- Dimić, Z. 2004. Aristotelovo određenje čoveka. *Arhe*, vol. 1, br. 2, 37- 57.
- Gebremeskel, H. H. 2014. Influence of the Bologna Process on African higher education: Ethiopian higher education in focus. *International Journal of Research Studies in Education*, vol.3, no. 4, 85-98.
- Lakićević, M., Knežić, B. 2011. *Istraživanje u socijalnoj politici i socijalnom radu*. Beograd: Čigoja štampa.
- Meyer, T. 2013. *Uvod u politiku*. Podgorica: CID i Zagreb: Politička kultura.
- Miljković, J., Alibabić, Š. 2016. Diffusion of Adult Education Policies in the European Education Space. In A. Pejatović, R. Egetenmeyer, M. Slowey (Eds.) *Contribution of Research to Improvement of Adult Education Quality*, pp. 167-182. Belgrade: IPA, Universty of Belgrade, University of Wurzburg, Dublin City University.
- Pastuović, N. 1999. *Edukologija*. Zagreb: Znamen.
- Popović, K. 2014. *Globalna i evropska politika obrazovanja odraslih – koncepti, paradigme i pristupi*. Beograd: IPA, DOO.
- Principi i standardi u oblasti obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini. 2014. Službeni glasnik BiH, 39/2014.
- Savićević, D. 2003. *Komparativna andragogija*. Beograd: IPA.
- Vujaklija, M. 2003. *Leksikon stranih reči i izraza*. Beograd: Prosveta.
- Vukadinović, R. 2001. *Pravo Evropske unije*. Beograd: „Megatrend” univerzitet primenjenih nauka.
- Woldegiyorgis, A. A. 2018. Harmonization of higher education in Africa and Europe: Policy convergence on supranational level, *Tuning Journal of Higher Education*, vol. 5, no. 2, 133-35.
- Zakon o obrazovanju odraslih Republike Srpske. 2009. Službeni glasnik Republike Srpske, 59/09.
- Zakon o obrazovanju odraslih. Unsko-sanski kanton. 2013. Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, 10/2013.
- Zakon o obrazovanju odraslih, Tuzlanski kanton. 2015. Službene novine Tuzlanskog Kantona, 9/2015.

- Zakon o obrazovanju odraslih. Zeničko-dobojski kanton. 2014. Službene novine Zeničko-dobojskog kantona, 5/2014.
- Zakon o obrazovanju odraslih. Bosansko-podrinjski kanton Goražde. 2015. Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, 5/2015.
- Zakon o obrazovanju odraslih. Srednjobosanski kanton. 2017. Službene novine Kantona Središnja Bosna, 5/2017.
- Zakon o obrazovanju odraslih. Zapadnohercegovačka županija. 2015. Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke, 17/2015.
- Zakon o obrazovanju odraslih. Kanton Sarajevo. 2015. Službene novine Kantona Sarajevo, 40/2015.
- Zakon o obrazovanju odraslih. Kanton 10. 2016. Narodne novine Hercegbosanske županije, 1/2017.