

George K. Zarifis<sup>1</sup>

## Programi aktivnog građanstva za nezaposlene niskokvalificirane mlade odrasle osobe u južnoj Evropi: Učešće, dometi i prepreke<sup>2</sup>

**Sažetak:** Razvoj politika i inicijativa usmjerenih promociji ili podršci participativnom građanstvu za ranjive niskokvalificirane mlade odrasle osobe uveliko je bio zanemaren u južnoj Evropi tokom posljednje decenije. Uprkos postojećim strategijama cjeloživotnog učenja, većina zemalja u ovoj regiji aktivno građanstvo za navedenu grupu odraslih ne postavlja među prioritete. Ovaj članak se temelji na rezultatima evropskog istraživačkog projekta EduMAP (Horizon 2020) i razmatra učešće nezaposlenih niskokvalificiranih mlađih odraslih osoba (koje uglavnom ranije napuštaju školovanje) u obrazovnim aktivnostima koje ili su usmjerene aktivnom građanstvu u južnoj Evropi (Grčka, Kipar, Malta, Italija, Španija i Portugal) ili ga promovišu. Opisuju se razlozi niske stope učešća ranjivih niskokvalificiranih odraslih osoba u ovoj regiji. U zemljama južne Evrope još uvijek se ne primjećuje postojanje pogodnih uslova za povećanje učešća ove grupe odraslih u takvim programima. Neke od zemalja koje su naročito pogođene ekonomskom depresijom suočavaju se – ne nužno iz istih razloga – sa velikim preprekama u provođenju politika usmjerenih povećanju učešća niskokvalificiranih mlađih odraslih na kursovima orijentisanim aktivnom građanstvu. U članku se izvodi zaključak da jedan od problema u promociji aktivnog građanstva kroz obrazovanje odraslih leži u tome što se programi zastupljeni u ovoj regiji još uvijek ne temelje na kompetencijama. Obrazovanje odraslih

---

<sup>1</sup> George K. Zarifis je profesor na Odsjeku za pedagogiju, Filozofski fakultet, Aristotelov univerzitet u Solunu, Grčka, e-mail: gzarifis@edlit.auth.gr

<sup>2</sup> Uz dozvolu autora, tekst je preuzet iz izvornika: Zarifis G.K. 2021. Active Citizenship Programmes for Unemployed Young Adults with Low Skills in Southern Europe: Participation, Outreach, and Barriers. In: Kersh N., Toiviainen H., Pitkänen P., Zarifis G.K. eds., *Young Adults and Active Citizenship. Lifelong Learning Book Series*, vol 26. Springer, Cham, pp. 19-35. Prijevod s engleskog: Amina Isanović Hadžomerović.

nije visoko pozicionirano u vrijednosnom sistemu, te se stoga čini kako niskokvalificirane odrasle osobe nisu motivisane za sticanje vještina i kompetencija. Ključni izazov stoga jeste pružiti uslugu koja istovremeno ide ususret potrebama odraslih, pruža adekvatan odgovor na potrebe lokalnih društava i stimuliše dalju potražnju.

**Ključne riječi:** mlađe odrasle osobe, niska kvalificiranost, aktivno građanstvo, zapošljivost, socijalna inkluzija.

## Uvod

Evropa je danas, a i u budućnosti će biti, suočena s novim izazovima proizašlim iz demografskih promjena. Uz ostale socio-demografske transformacije, starenje stanovništva neizbježno je za većinu evropskih država kao posljedica trajnijih demografskih trendova. Stoga se socijalne politike sve više usredsređuju na okolnosti i efekte aktivnog društvenog života, u osnovi podržavajući duži radni vijek (Evropska komisija 2012). Postavlja se pitanje: šta sa onim odraslim osobama koje su izložene društveno-ekonomskim neprilikama? Štaviše, da li se ranjivost određenih društvenih grupa, poput trajno nezaposlenih, promijenila usljed socio-ekonomskih transformacija posljednjih decenija u Evropi? Na koji način su promjene politika koje su se uvodile kao odgovor na nove socijalne i ekonomske strukture uticale na socijalnu ranjivost tih grupa, naročito mlađih odraslih osoba sa nedovoljno razvijenim sposobnostima ili niskokvalificiranih osoba koje su odveć dugo izvan rada (i obrazovanja)?

Cjeloživotno učenje i aktivno građanstvo u posljednje vrijeme glavna su preokupacija onih koji se bave kreiranjem politika u Evropskoj uniji. U dokumentima evropske politike (Evropska komisija 1998; 2011), aktivno građanstvo se interpretira kroz specifične vještine, stavove i znanja koja se usvajaju u procesu obrazovanja. Politički cilj je kreirati osjećaj pripadanja, učesća i demokratije kroz društvene aktivnosti i učenje. Čak i kada bi se evropski obrazovni sistem pokazao uspješnim u poboljšanju aktivnog građanstva u smislu učesća u obrazovnim inicijativama i obrazovnom postignuću, i dalje bi ostala određena ranjiva područja. Obećanja i ciljevi "Evropa 2020" imaju dva prioriteta. Prvi je smanjiti procenat osoba koje napuštaju obrazovanje i obuku, a drugi je smanjiti broj osoba u riziku od siromaštva. Prema Evropskoj komisiji (Evropska komisija

2012), kvalitetno obrazovanje i naročito kvalitetno pripremljeni nastavnici u obrazovanju odraslih mogu poboljšati prilike osobama koje su prekinule inicijalno obrazovanje i obuku pri ulasku na tržište rada kroz nadogradnju njihovih vještina i kvalifikacija. Prilike za stabilnu zaradu smanjit će obim populacije u riziku od siromaštva i isključenosti.

Nije da u protekloj deceniji nije bio zapažen razvoj relevantnih politika i inicijativa za mlade niskokvalificirane nezaposlene osobe u južnoj Evropi. Ipak, uprkos postojećim politikama i strategijama, većina zemalja u regiji ne daje prioritet programima aktivnog građanstva za niskokvalificirane osobe. Posljednji rezultati PIAAC istraživanja, visok priliv migranata i izbjeglica u ovo područje, rastuća nezaposlenost, siromaštvo i najviše od svega niske stope učešća u obrazovanju odraslih, naročito među ranjivim socijalnim grupama, smjestili su ovu temu ponovo u središte interesovanja (Zarifis 2019).

Na temelju *ad hoc* analize dostupnosti obrazovanja odraslih kao dijela istraživačkog izvještaja o obrazovanju odraslih u EU za projekat Horizon 2020 EduMAP,<sup>3</sup> ovaj tekst nudi dubinski pogled u socio-ekonomske razloge slabog učešća mlađih odraslih (u dobi 18–30 godina) u programima aktivnog građanstva u južnoj Evropi, s primjerima iz određenih zemalja. Polazište ovoga rada jeste šire istraživanje o obrazovanju odraslih u EU (EduMAP materijal 2. 1. 2017). Naročita pažnja posvećena je ranjivim mlađim odraslim osobama, a u osnovi izvještaj ima za cilj da ukaže na obim u kojem su inicijative obrazovanja odraslih i cjeloživotnog učenja bile učinkovite u angažovanju ranjivih grupa (mladih u nepovoljnom položaju), te olakšavanju njihovog socijalnog uključivanja širom zemalja članica Evropske unije. Koncept aktivnog građanstva koristi se kako bi se ponudilo bolje razumijevanje socijalne uključenosti i učešća ranjivih grupa mladih osoba, pri čemu se aktivno građanstvo posmatra u odnosu na sljedeće dimenzije: društvenu, političku ili ekonomsku.

U ovom radu iznosim stav da uprkos nepovoljnim socio-ekonomskim uslovima i nedostatku državne podrške, mnoge zemlje u regiji pokazuju znakove preporoda. To se ogleda kroz razvijanje inicijativa na lokalnim i regionalnim nivoima uprkos izazovima i komplikacijama koje proizlaze iz niske stope učešća, nedostatka djelotvornih politika obuhvata, kao i postojećih

<sup>3</sup> Više detalja o EDuMAP-u dostupno je putem linka <https://projects.uni.fi/edumap/>. EduMAP (Br. 693388) finansira se iz EU programa za istraživanje i inovaciju u okviru programa Horizon 2020. Mišljenja autora ovog poglavlja ne predstavljaju stavove Evropske komisije niti konzorcija EduMAP.

prepreka pristupu. *Ad hoc* analiza u tom smislu pokazuje se korisnom budući da omogućava propitivanje u bilo kojem trenutku, odabir izvora podataka, te određivanje kako će se podaci predstaviti. U ovom radu je predstavljena potpuno prilagođena forma analize na temelju podataka dobivenih od nacionalnih agencija (ministarstva obrazovanja, ministarstva rada, kao i drugih relevantnih nacionalnih vlasti), nacionalnih, regionalnih i lokalnih ponuđača obrazovanja odraslih, kao i EUROSTAT-a. *Ad hoc* analiza omogućava dublje uranjanje u potrazi za odgovorom na specifično pitanje. U ovom slučaju ona objašnjava neke od varijabli uključenih u nisku stopu učešća niskokvalificiranih mlađih odraslih u programima aktivnog građanstva. Shodno tome, *ad hoc* izvještavanje pruža brzi odgovor, bez čekanja na uobičajene i standardne analize. Ali, ove dvije analize djeluju uzajamno. Svaka od njih ima svoju svrhu, s tim da *ad hoc* izvještavanje pruža drugačiji nivo uvida s ciljem podržavanja procesa donošenja odluka.

### Uticaj socio-političkog stanja u regionu

Tokom protekle decenije desili su se teroristički napadi u većim evropskim gradovima, trajna ekonomska kriza sa ozbiljnim socijalnim posljedicama, priliv velikog broja ratnih izbjeglica i ekonomskih migranata te koristoljubivi rast krajnje desnice, a politička retorika se usmjerila ka potrebi za obrazovanjem koje potiče osnaživanje i emancipaciju. Ova retorika bila je sadržana u terminu “aktivno građanstvo”. Termin je podržan u zajedničkom izvještaju Evropskog vijeća i Evropske komisije o “*Novim prioritetima evropske saradnje u obrazovanju i obuci*” (Official Journal of the European Union 2015), ali i u Pariskoj deklaraciji o “*Promociji građanstva i zajedničkih vrijednosti slobode, tolerancije i nediskriminacije kroz obrazovanje*” (EU ministri obrazovanja 2015). U dokumentima evropske politike, pak, aktivno građanstvo interpretira se kroz specifične vještine, stavove i znanja (tj. mjerljive ishode učenja) koja se mogu usvojiti kroz obrazovanje. Politički cilj Evropske unije jeste kreirati osjećaj pripadanja, učešća i demokratije kroz *društvene aktivnosti i učenje*. Rastuća etnička i religijska raznolikost u Evropi, ipak, donosi i mogućnosti i izazove evropskim donosiocima odluka i društvima. Očekuje se da će ova raznolikost nastaviti rasti. Istovremeno, novije studije (Van Driel et al. 2016) pokazuju porast netolerancije i socijalne isključenosti,

pri čemu se određene grupe migranata osjećaju posebno izopćeno. Ovo vodi pojavi socijalnog nemira. Zapitajmo se, stoga, kako obrazovanje odraslih može pripremiti društva za odgovor na ove pojave?

Članice EU iz južne Evrope iskazale su interes za razvijanje ili širenje relevantnih politika i praksi. Međutim, opći ekonomski i socio-politički pogled u većem dijelu evropskog juga ima trajan, ako ne intenziviran učinak na učešće odraslih u obrazovanju općenito. Ova tendencija je uočljivija među mlađim odraslim nekvalificiranim osobama, tj. onima sa završenim obrazovanjem na ISCED nivoima 0-2. Obrazovanje odraslih te srednje stručno i tehničko obrazovanje u Grčkoj, naprimjer, snažno je pogođeno veoma niskom i smanjenom javnom potrošnjom usljed stroge fiskalne konsolidacije. Učešće odraslih u cjeloživotnom učenju u Grčkoj i dalje je veoma slabo, sa tendencijom stagniranja. U 2014. godini, stopa učešća iznosila je 3,0%, dok je prosjek Evropske unije bio 10,7%. Određene grupe, poput niskokvalificiranih mlađih odraslih (ISCED nivoi 0-2) – sa učešćem od jedva 0,4% u 2014. dok je prosjek Evropske unije 4,4% – starije osobe ili one koje žive u izolovanim, udaljenim ili rijetko naseljenim područjima imaju slabiji pristup obuci (OECD 2016a). Novije zakonodavstvo u sektoru obrazovanja odraslih u Grčkoj ukazuje na namjeru povratka nacionalnoj politici iz perioda prije 2010. godine. I dalje postoji značajan prostor za povećanje efektivnosti i efikasnosti na doslovno svim nivoima obrazovanja odraslih (osnovnom, inicijalnom te naknadnom srednjem stručnom i tehničkom).

Slično tome, krhki oporavak portugalske ekonomije, stopa nezaposlenosti, učešće odraslih osoba u učenju i obrazovno postignuće još uvijek su na niskom nivou, naročito kod niskokvalificiranih mlađih odraslih osoba. Uprkos politikama obrazovanja (odraslih) tokom posljednje decenije, čini se kako su ostvareni rezultati nedostadni da bi se smanjio jaz između Portugala i zemalja Evropske unije (OECD 2016b). Naglasak na ekonomskom razvoju, čak i ukoliko uključuje niskokvalificirane mlađe odrasle, odražava ambivalentnost uloga koje se dodjeljuju obrazovanju odraslih. Od centralnog stuba u određenim političkim diskursima, nečega što bi moglo unaprijediti ekonomski razvoj, ono je spušteno na dno političke, društvene, obrazovne, kulturne i građanske agende. U diskursima i programima politika izričito se navode jedino teme i stope certificiranja i profesionalnih kvalifikacija, što je za obrazovanje veoma kratkoročan segment interesa (Antunes i Guimarães 2015).

Prvi napori Malte u polju obrazovanja odraslih vođeni su *Nacionalnom strategijom cjeloživotnog učenja* usvojenom 2014. godine. U njoj se ističe značaj unapređenja vještina osoba u dobi između 20 i 64 godine, ali i kasnije. U ekonomiji se dogodila promjena od manuelne proizvodnje do uslužno orijentisane privrede. Sada se naročito naglašava rad zasnovan na znanju (Bacchus 2008). Dokument *Nacionalna strategija cjeloživotnog učenja* usmjeren je ostvarivanju ciljeva u obrazovanju postavljenih od strane EU uzimajući u obzir posebne uslove ove male ostrvske države. Ukazuje na značaj “zapošljivosti”, ali se na tome zadržava ne pružajući nikakve smjernice o pristupu obrazovanju za aktivno građanstvo (Mayo 2012).

U Italiji, tržište rada se postepeno oporavlja od produžene recesije. Ipak, visok je rizik od isključivanja iz tržišta rada, naročito kada su u pitanju mladi. Premda je primjetan oporavak, odnos zaposlenih i nezaposlenih i dalje je među najlošijim u zemljama OECD-a. Stopa učešća mlađih odraslih u cjeloživotnom učenju veoma je niska i primjetan je nepravilan napredak. Prema trenutnoj stopi rasta, ET2020 ciljano učešće u cjeloživotnom učenju (15%) moglo bi se ostvariti tek do 2030. godine (ISFOL 2014). Trendovi povećanog učešća uglavnom su povezani sa aktivnostima koje promovišu kompanije ili, nešto općenitije, rezultat su privatnih (komercijalnih ili socijalnih) inicijativa. Učešće u cjeloživotnom učenju uglavnom se odnosi na osobe sa visokokvalificiranim profesionalnim ulogama. Najznačajnija mjera je reforma politika aktivnog tržišta rada. Njena primjena mogla bi poboljšati ulogu službi za zapošljavanje i potaknuti nezaposlene na prekvalifikaciju (MEF 2016). Ipak, intervencije u politike o ovim pitanjima često su najavljivane, ali nikada nisu dokraja provedene.

Na Kipru, obrazovanje odraslih je polje koje je dobilo posebnu pažnju tek posljednjih godina. Uprkos reformama, statistike i dalje pokazuju nizak nivo učešća mlađih dobnih grupa. Istovremeno, istraživanje PIAAC (MoEC 2016) otkrilo je nizak nivo bazičnih vještina kod nižekvalificiranih odraslih osoba (ISCED 0-2); njihovo učešće je i dalje najniže u poređenju sa svim ostalim grupama. Pažnja koju država posvećuje ovom području pokazatelj je značaja uloge koju obrazovanje odraslih treba imati, naročito u pomaganju pri prevazilaženju trenutne finansijske krize. *Nacionalna strategija cjeloživotnog učenja 2014–2020*. predstavlja važan iskorak prema odgovaranju na ključne izazove u polju obrazovanja odraslih i cjeloživotnog učenja, premda provedba planiranih reformi nije uvijek pravovremena (Papaioannou 2016).

Najzad, u španskom kontekstu procenat učešća, obrazovni nivoi, uključivanje niskokvalificiranih odraslih u tržište rada i drugi statistički pokazatelji općenito govore da Španija sporo napreduje prema evropskim ciljevima. U tom smislu, stanje u sistemu obrazovanja odraslih doživjelo je pad tokom proteklih pet godina. Posljednji OECD-ov izvještaj ukazuje na to da se ulaganje u obrazovanje smanjilo sa 9% na 8%, što je znatno ispod prosjeka evropskih zemalja (11%) (OECD 2016c). Daju se opće izjave u vezi sa obrazovanjem i učenjem odraslih, ali nema inicijativa s ciljem ohrabririvanja osoba da pohađaju aktivnosti učenja.

Općenito, socio-politički i ekonomski pogled u većini južноеvropskih zemalja članica EU paralizira funkcionalnost zakonskih mjera, a mogućnost uvođenja novih efikasnijih mjera još uvijek je prilično daleko od realnosti. Ipak, ključne snage u području politike u ovoj regiji Evrope uključuju tradiciju koja povezuje obrazovanje odraslih i učenje sa lokalnim zajednicama, te rad koji obavlja nekoliko nevladinih organizacija naročito sa mladim migrantima i izbjeglicama, ali i sa mladom romskom populacijom. Kada je riječ o slabostima, možemo spomenuti nedostatak kulture učenja, manjak specifično obučene radne snage, te u nekim slučajevima korištenje obrazovanja kao stranačkog pitanja (Zarifis 2012, 2019).

### **Glavni izazovi u provođenju programa i relevantnosti**

Ono što je godinama u ovoj regiji zanemarivano zbog intenzivne zagovaračke retorike osposobljavanja za tržište rada – što je bilo i još uvijek je dominantno – jeste fokus na aktivnom građanstvu. Takvu retoriku uglavnom podržavaju oni koji pristupaju obrazovanju odraslih iz uže perspektive odnosa između strukovnog obrazovanja i osposobljavanja i potreba tržišta rada za vještinama koje isključivo proizlaze iz ljudskog kapitala. Ipak, društvena uloga obrazovanja odraslih koja bi uključivala i strukovno obrazovanje i obuku još nije prevedena u konkretne i stvarne programe i obrazovne prakse, ostavljajući ozbiljan, ali ne i nepremostiv nesrazmjer u ponudi programa. U Grčkoj, naprimjer, od suštinskog značaja je organizovanje trajne tematske agende cjeloživotnog učenja potpuno posvećenog (kao konzistentnog, usredsređenog i strukturiranog) obrazovanja odraslih s ciljem izgradnje socijalnog kapitala (Zarifis 2019). Provođenje potpuno strukturirane agende za trenutne i buduće vještine s ciljem usvajanja prenosivih vještina za lični

i društveni razvoj (poput građanstva, donošenja odluka, rješavanja problema i sl.) od vitalnog je značaja. Promovisanje neprekidnih oblika umrežavanja među postojećim strukturama cjeloživotnog učenja i institucija (uključujući strukture početnog i naknadnog srednjeg stručnog i tehničkog obrazovanja i univerziteta, ali i škole i lokalne zajednice, muzeje i kulturne centre, biblioteke i sportske objekte) doprinijet će širenju ponude relevantnih programa. Bilo koja reforma, ipak, treba da unaprijedi relevantnost obrazovnih politika ponudom programa aktivnog građanstva, ali i poboljša cjeloživotno savjetovanje i vođenje za socijalno ranjive kategorije, poput niskokvalificiranih osoba, migranata i trajno nezaposlenih (Zarifis et al. 2015).

Slične evaluacije u Portugalu zabilježile su da je povezanost politike obrazovanja odraslih i svijeta rada bila najslabija dimenzija ponude. S druge strane, bilo je jasno kako su visoka obrazovna postignuća važna za ekonomski razvoj, te je veći broj međunarodnih i nacionalnih organizacija i istraživača, naročito onih koji promovišu teorije ljudskog kapitala, isticao nastojanje za povećanjem obrazovnog postignuća. Ipak, velika većina preduzeća u Portugalu su mikro, mala ili srednja, u kojima poslodavci ne cijene obrazovanje i obučenost i u kojima su većinom niskokvalificirani i slabo obučeni radnici. Ova situacija se pokušava objasniti razlozima poput onog da se čini kako ni poslodavci niti radnici ne smatraju obrazovanje odraslih nečim što povećava produktivnost ili razvija vještine. Relevantne vještine su ishod školovanja, općenitog su karaktera, nisu specifične, niti su jasno povezane sa profesionalnim zadacima ili nekim poslom (Carneiro 2011). Postojeći *Programa Qualifica* koji je pokrenut u augustu 2016. uključuje samo uski obim mjera za promovisanje politika cjeloživotnog učenja i poboljšanje kvaliteta procesa učenja. Stoga, ove nove politike usmjerene su jačanju postignuća tokom obrazovanja i obuke koji vode kvalifikaciji (školska diploma i stručna kvalifikacija). Ovi putevi počivaju na vrednovanju učenja koje se razvija kroz život, priznavanju prethodnog učenja te usvajanju i razvijanju kompetencija pohađanjem kurseva. Ipak, sve se to čini jasno nedostatnim uzmu li se u obzir kulturni, ekonomski i građanski problemi s kojima se trenutno suočava portugalsko društvo (Cavaco 2016).

U Italiji se akcije usmjerene na razumijevanje i identifikiranje potreba i motiva osoba koje uče uglavnom provode u okviru mjera usmjerenih na individualne planove učenja. Identifikaciju trenutnih i budućih potreba za



vještinama radnika provode razna tijela. Ipak, postoji nedostatak studija srednjoročne i dugoročne prognoze, što bi unaprijedilo razvoj programa koji će odgovoriti na potrebe tržišta rada. Inovacija i fleksibilnost u provođenju učenja reflektira se prije svega na regionalne politike koje su tokom prethodnih 15 godina razvile regionalne sisteme učenja na daljinu i strukturne modele puteva učenja (INDIRE 2013). U teritorijalnim programima obuke, programe promovišu asocijacije ili mreže interesnih grupa. U korporativnim projektima takve akcije također mogu zadobiti veoma bogate forme koje uključuju buduće učesnike u proces planiranja. Javne politike koje su eksplicitno namijenjene podsticanju novih zahtjeva za obukom (npr. odrasli u riziku socijalne isključenosti) baziraju se primarno na mjerama “obavezne obuke”. Ovaj pristup karakteriše sve mjere povezane sa novim politikama fleksigurnosti i “aktivnog uključivanja”, kao i politike čiji je cilj uvođenje novih standarda kvaliteta u produktivne aktivnosti, u poslovni svijet, u profesije (doktori, inženjeri, pravnici i sl.). U ovim slučajevima, dobivanje certifikata i formalna ispunjenost zakonskih odredbi jeste osnovna motivacija za učešće. Ipak, obavezna obuka košta one koji u njoj učestvuju. Besplatna je u slučajevima kada je povezana sa politikama fleksigurnosti i aktivne inkluzije (SPRAR 2016).

Na Malti, prilikom sastavljanja *Nacionalne politike prema mladima za period 2015–2020*, identificirana su tri odvojena, ali međusobno podupiruća stuba koji osiguravaju kontekst za razvoj ove politike (MEDE 2014). Prvi od tih stubova jeste stvarnost života mladih osoba na Malti danas i način kako koherentne politike, koje se efikasno primjenjuju i aktivno podržavaju, mogu pomoći mladima u ispunjenju njihovih želja i aspiracija. Drugi stub jeste razvoj politike mladih tokom prethodnih 20 godina na nacionalnom i na evropskom nivou. Razvoj i implementacija politike prema mladima pružila nam je ne samo ciljeve i zadatke prema kojima bi takva politika trebala biti usmjerena, nego i principe, metodologije, alate te administrativne i finansijske podrške. Treći stub je Vladina politika za veće demokratsko učešće, pravični ekonomski i socijalni napredak za sve i inkluzivna promjena. U većini konvencionalnih prikaza tranzicije mladih, često se smatra da je najkritičniji trenutak prelazak iz redovnog obrazovanja na tržište rada. Uspješna ekonomska tranzicija, smatra se, čini osnovu za dalje sticanje nezavisnosti, zasnivanje vlastitog domaćinstva i/ili porodice. Stoga je razumljivo da bi u krugovima više politike ključni cilj

obrazovnog sistema trebao biti stručna priprema. Obrazovanje, ipak, obuhvata širu misiju osim jednostavnog usklađivanja obrazovnog sistema sa potrebama privrede. Ustvari, takvo usklađivanje nije nimalo jednostavan zadatak jer su zdrave privrede dinamične i u stanju konstantnog gibanja i promjene (NFCH 2013). Mlade osobe, stoga, trebaju biti opremljene nečim što prevazilazi sklopove kompetencija definisanih određenim zanimanjem. Njima su potrebne vještine, kompetencije i stavovi neophodni za prilagodbu promjenjivim ekonomskim i socijalnim uslovima. Usvajanje tih vještina snalaženja sada se treba smatrati ključnim elementom dobrog obrazovanja. Kada je riječ o učešću u obrazovanju, pažnja se usmjerava na problem nepismenosti i stopu napuštanja školovanja (Mayo 2007).

Izazov za obrazovanje odraslih na Kipru leži u potrebi povezivanja svijeta obrazovanja i obuke sa stvarnim svijetom rada. *Nacionalna strategija cjeloživotnog učenja za period 2014–2020* usmjerena je promociji stručnog obrazovanja i obuke naročito mlađih odraslih osoba. Provedeni i planirani razvojni procesi i reforme predstavljaju ozbiljan korak prema borbi protiv nedovoljno razvijenih vještina i nezaposlenosti mladih. Kiparska agencija za razvoj ljudskih resursa (HRDA) promoviše istraživačke aktivnosti (prognoziranje vještina) u svrhu razumijevanja i harmoniziranja ponude vještina sa potrebama ekonomije, bez bilo kakvog osvrta na društvene i građanske vještine (Vlada Kipra 2015). U skladu s time, nema mnogo aktivnosti koje su usmjerene identifikaciji i razumijevanju potreba polaznika. Većina programa ponuđenih u formalnom obrazovanju odraslih, pogotovo onih koji nude obrazovanje druge šanse mlađim odraslim osobama sa niskim nivoom obrazovanja (npr. večernje gimnazije-liceji, večernje tehničke škole), ne koriste alate za procjenu potreba odraslih osoba i prilagođavanja njima. Naprotiv, njihove kurikulume i operativni okvir direktno nameće Ministarstvo obrazovanja i kulture, ostavljajući malo prostora za prilagodbu (Svjetska banka 2014).

Rano napuštanje škole ostaje izazov u Španiji. Godine 2014., oko 39% muškaraca i 28% žena dobi između 25 i 34 godine nisu imali završenu srednju školu stepena IV, što je dvostruko ispod OECD-ovog prosjeka. Ipak, tokom protekle četiri godine dogodilo se značajno smanjenje ranog napuštanja škole, što je posljedica povećanog upisa u stručno obrazovanje i obuku. Značajan procent mladih u Španiji ima slabu pismenost (18%) i slabe numeričke vještine (23%)

(OECD 2016c). Čak i ako mladi u Španiji ostvaruju bolje rezultate u odnosu na grupu od 30 do 54 godine, što predstavlja poboljšanje u odnosu na prethodnu generaciju, oni su još uvijek slabiji u odnosu na ostale zemlje OECD-a. Mladi *netovci*<sup>4</sup> su u riziku trajne zapostavljenosti na tržištu rada. Ovaj rizik je naročito visok za relativno velik dio niskokvalificiranih *netovaca* (tj. onih bez završene srednje škole). Mnogi u ovoj grupi žive u domaćinstvima bez ijedne zaposlene odrasle osobe, što ukazuje na to da su također u riziku od siromaštva (Dolado et al. 2013). Potrebne su učinkovite politike kako bi se članovi ove grupe ponovo povezali sa tržištem rada i unaprijedili svoje karijerne prilike. Dok je dugotrajna nezaposlenost među mladima naglo porasla u mnogim evropskim zemljama tokom krize, veće stope nezaposlenosti i *netovaca* u Španiji u velikoj mjeri ukazuju na veću stopu fluktuacije radnika, a ne na veću zastupljenost dugotrajne nezaposlenosti. Dalje, prelazak iz obrazovanja na prvi stabilniji posao u Španiji traje duže. Visoka incidenca privremenog zaposlenja u Španiji smatra se glavnom odrednicom visoke fluktuacije radnika i nestabilnosti zaposlenja mladih (Scarpetta et al. 2010).

### **Prepreke učešću i potreba za ciljanim mjerama**

Studije o zemljama južne Evrope pokazuju da se strategije koje provodi većina zemalja s ciljem povećanja broja mlađih odraslih osoba u obrazovanju ili obuhvata zanemarenih grupa mladih osoba, naročito niskokvalificiranih, odnose na usklađivanja ponude i zahtjeva cjeloživotnog učenja.

*Tabela 1* pokazuje različite stope učešća u obrazovanju odraslih i programima cjeloživotnog učenja u odabranih šest zemalja južne Evrope među mlađim odraslim osobama. Vidljivo je da većina zemalja o kojima je riječ u ovom tekstu u periodu između 2010. i 2015. bilježe najniže nivoe učešća odraslih u bilo kojem tipu formalnog obrazovanja.

---

<sup>4</sup> U izvorniku: NEET (engl. *Not in Education, Employment and Training*) predstavlja grupu mladih u dobi između 15 i 29 godina koji nisu u sistemu obrazovanja, nisu zaposleni niti pohađaju neku vrstu obuke (*prim. prev.*).

**Tabela 1:** Učešće niskokvalificiranih odraslih osoba (ISCED 0-2) u cjeloživotnom učenju u šest odabranih zemalja jugoistočne Evrope i napredak u odnosu na cilj EU2020 i EU prosjek<sup>5</sup>

Država Godina	Grčka	Kipar	Italija	Španija	Portugal	Malta
2015.	0,4%	1,6%	2%	3,6%	4,2%	2,4%
2014.	0,4%	1,4%	2,2%	3,9%	4,3%	2,9%
2013.	0,4%	1,2%	1,5%	4,6%	4,6%	2,5%
2012.	0,4%	1,3%	1,6%	4,7%	6,1%	2,4%
2011.	0,4%	1,3%	1,2%	4,7%	7,8%	3%
2010.	0,5%	1,1%	1,3%	4,7%	3,6%	3,4%

U većini evropskih zemalja ne primjećuju se povoljni uslovi za povećanje učešća mladih odraslih osoba u učenju (vidjeti Carneiro 2011; Lucio-Villegas 2012; Mayo 2012; Papaioannou 2016; Zarifis 2008). Mnoge od njih suočavaju se s velikim preprekama u provođenju politika povećanja stope učešća odraslih. Ove prepreke, općenito, javljaju se na svim nivoima obrazovanja odraslih, ali su najuticajnije, kako primjećuju Broek i saradnici (2010), institucionalne prepreke.

Ovo je naročito primjetno u Grčkoj, gdje je glavni cilj politike u sistemima obrazovanja odraslih i srednjeg stručnog obrazovanja osigurati mehanizme podrške i unapređenja efikasnosti nacionalne strategije za cjeloživotno učenje, tako da postojeće i planirane intervencije ispunjavaju lokalne potrebe. To nije lako ostvariti, uglavnom zbog toga što su ove potrebe povezane sa potrebama tržišta rada, a nisu usmjerene konkretnim potrebama za građansku odgovornost i suštinsku borbu protiv rizika od društvene ranjivosti određenih grupa. U dostizanju ovog cilja kao glavne prepreke djeluju nedostatak inicijativa za rješavanje pitanja pristupa i povećanja stope učešća odraslih u obrazovanju. Uprkos nastojanjima i određenim relevantnim akcijama na nivou politike od strane Vijeća za cjeloživotno učenje, cilj povećanja učešća u obrazovanju odraslih koje promoviše aktivno građanstvo ne može se ostvariti bez ponovnog pokretanja sistema obrazovanja odraslih unutar jednog strateškog okvira koji gradi stalnu vezu

<sup>5</sup> Izvor: Stopa učešća u obrazovanju i obuci u odnosu na dob, Eurostat trng\_lfsc\_01, posljednja promjena: 26. 4. 2016. Napomena: EU prosjek učešća niskokvalificiranih odraslih osoba u vrijeme EDUMAP istraživanja bio je 4,3%. Ova tabela sadrži stopu učešća u cjeloživotnom učenju odraslih osoba u dobi između 25 i 64 za one sa niskim nivoom kvalifikacije (ISCED nivoi 0-2) u periodu između 2010. i 2015. god.

između obrazovanja odraslih i obuke sa razvojem transverzalnih vještina. Štaviše, Grčka mora riješiti pitanje nejednakosti u pristupu obrazovanju odraslih koje se ogleda u minimalnom učešću mlađih radnika, zanatlija i niskokvalificiranih osoba u poređenju sa visokokvalificiranim, većem učešću stanovnika urbanih područja u odnosu na suburbana i ruralna, kao i u većem učešću mlađih osoba višeg obrazovnog nivoa u odnosu na one sa nižim (Zarifis 2012). Pored toga, intenziviranje izbjegličke krize 2015. godine disproportionalno je zahvatilo Grčku kao tranzitnu zemlju. Ovaj neočekivani priliv izbjeglica i migranata, te očekivani nastavak ili čak eskalacija priliva kao odgovor na trajne geopolitičke tenzije na Bliskom istoku, bez sumnje nose dodatni izazov u smislu obrazovnih prilika za ovu specifičnu grupu. Podaci PIAAC studije<sup>6</sup> također pokazuju da se prioritet treba dati zahtjevu za povećanjem nivoa pismenosti. Najniži nivoi obrazovnog postignuća i kvalifikacije naročito među mlađim odraslim osobama otkrivaju deficit u izgradnji održivog pristupa cjeloživotnom učenju uprkos mjerama koje su predvidjeli relevantni zakoni (Zarifis 2020).

Prepreke učešću na koje nailaze niskokvalificirani mlađi odrasli na Malti također su mnogobrojne. Zemlja se suočava sa visokim procentom ranog napuštanja školovanja (procenat osoba koje su ranije napustile školovanje na Malti se 2013. godine kretao oko 22%) (MEDE 2014). Kao odgovor na to, Malta nudi alternativni program učenja u jednom određenom centru namijenjenom polaznicima u riziku od ranog napuštanja školovanja. Međutim, ovaj centar nije u mogućnosti pružiti daljnje obrazovanje odraslih kako ovim polaznicima tako ni drugima koji nisu obuhvaćeni ovom sigurnosnom mrežom. Drugi izazov jeste premošćavanje digitalnog jaza, gdje su potrebna dalja ulaganja kako bi se podržala adekvatna ponuda obrazovanja odraslih, uključujući podršku lokalnim građanskim inicijativama u ovom polju. Malta treba proširiti i unaprijediti kvalitet svoje ponude multimedijalne biblioteke na različitim lokalitetima budući da se ove biblioteke često smatraju važnim izvorima cjeloživotnog učenja. Ove biblioteke bi trebale biti košnice u kojima će se dešavati aktivnosti učenja što će omogućavati odraslima i mladima da poboljšaju svoju digitalnu pismenost te vještine čitanja, prikupljanja i širenja informacija, koje su važne kako za građansku ulogu tako i za rad. Potrebna su veća ulaganja u sektore interkulturalnog obrazovanja odraslih

<sup>6</sup> Grčka je učestvovala u drugom krugu međunarodnog istraživanja PIAAC koje provodi OECD za period 2012–2016. Potpuni rezultati još uvijek nisu objavljeni, ali opći indikatori pokazuju da odrasli u Grčkoj postižu veoma loše rezultate u IKT vještinama. Puni izvještaj dostupan je putem: <http://www.oecd.org/publications/skills-matter-9789264258051-en.htm>

uzevši u obzir promjenjivu prirodu multietničkog sastava stanovništva i, također, kao što je slučaj sa svim drugim državama svijeta, obrazovanje odraslih za održivi razvoj, pri čemu bi ovo potonje trebalo biti dijelom holističkog pristupa na svim nivoima obrazovanja od kolijevke do groba (Mayo et al. 2008).

U Italiji je donedavno vladala politika hitnog zbrinjavanja ranjivih grupa (npr. migranata, *netovaca*, starijih i sl.) kroz specifične odgovore i trenutne intervencije. Danas je izazov za Italiju definisanje ponude vještina s kojima država treba osigurati svoje učešće u novoj industrijskoj revoluciji koja se odlikuje novim modelima proizvodnje temeljene na ugrađivanju inteligencije u sve objekte industrijske proizvodnje, kao i u životna i radna okruženja. Danas, inovacije i njihova primjena imaju za cilj doprinijeti razvoju ljudskog kapitala, koji će biti opremljen rafiniranijim kvalitetama u odnosu na one koje su se zahtijevale u prethodnim industrijskim erama (UE 2014). Nisu same reforme dovoljne za suočavanje sa ovim izazovom. Italija nema javni sistem učenja odraslih i, kao rezultat toga, učenje odraslih ne ostvaruje standarde kvaliteta i domete drugih država. Potrebna su veća javna ulaganja kako bi se proširila obrazovna ponuda i odgovorilo zahtjevima za obukom i kvalifikacijama šireg stanovništva. Neke od tekućih reformi (politike javne uprave i fleksigurnosti) kreću se u ovom pravcu, ali one nisu dostatne. Hitno se trebaju usvojiti konkretne strategije (od vaučera do obaveznog učenja odraslih), uspostaviti sistemi podrške (od obuke realizatora preko istraživanja, do uvođenja politika pristupa novim tehnologijama, kao i kulturnoj infrastrukturi), usvojiti fiskalne mjere koje daju prednost socijalnoj mobilnosti (porezne olakšice za novopokrenute biznise) i podizati kvalifikacije organizatora obuke (smanjivanje oligopolija, otvaranje konkurencije, ohrabrivanje njihove internacionalizacije kao i kreiranje novih trening *startupova*) (OECD 2016d). Određene prepreke pristupanja obrazovanju i obuci mlađih niskokvalificiranih odraslih osoba u Italiji odnose se na sposobnost da se doprinese poboljšanju rasta i zaposlenosti u okolnostima sve manjih resursa i fiskalne politike kojom se nastoji smanjiti dug. Tačno je da su politike fleksigurnosti i socijalni akt povećale potencijalni zahtjev za obukom kroz koncentraciju javnih resursa na ranjive grupe, ali usvajanje mjera koje podržavaju individualni zahtjev za obukom može pomoći širenju mogućnosti povećanja slobode izbora kod ljudi i prilagođavanju puteva. Ovo bi moglo obogatiti ponudu obuke i unaprijediti osiguranje kvaliteta. Pored toga, ovaj trend mjera kojima se podržava individualni zahtjev

vodio bi oslobađanju javnih resursa i njihovom usmjeravanju prema izgradnji javnog sistema učenja odraslih koje obezbjeđuje svu neophodnu podršku za ispravno funkcionisanje tržišta obrazovanja odraslih. To uključuje: unaprijeđene sisteme priznavanja vještina, trening trenera, diseminaciju informacija i usluge usmjeravanja, uvođenje sredstava kontrole kvaliteta učenja i usvajanje pogodnih poreznih politika (MLPS 2015).

Na Kipru, u ovom trenutku, glavni izazov za obrazovanje odraslih usmjereno na aktivno građanstvo jeste planiranje i implementacija specijalne Administracije obrazovanja odraslih i cjeloživotnog učenja pod okriljem Ministarstva obrazovanja i kulture. Administracija je prilika za kreiranje grupe stručnjaka u obrazovanju odraslih, što će voditi promociji reformi i razvoju pod jednim unificiranim planom. Istovremeno, razvoj će voditi ispunjenju potrebe za kreiranjem baze podataka i literature o obrazovanju odraslih na lokalnom nivou i dalje će promovisati sistematizaciju polja (Papaioannou 2016). Također, reforma će olakšati uspostavljanje mehanizma praćenja koji će osigurati kvalitet programa. Kako bi se odgovorilo potrebi za uspostavljanjem kvalitetnog sistema obrazovanja odraslih, još jedan izazov je uspostavljanje zakonskog okvira koji će definisati i regulisati kadrove u obrazovanju odraslih. Ova reforma bi zakonski regulisala kvalifikacije i potrebnu obučenost kadrova u obrazovanju odraslih (Zarifis 2012).

U Španiji je obrazovanje odraslih tradicionalno bilo povezano sa zajednicom, kroz socijalnu dimenziju ili odnose sa lokalnim proizvodnim sistemom. Premda je jedan dio ove važne tradicije izgubljen, njen uticaj ostaje, kao što se može vidjeti u zajednicama učenja koje djeluju u siromašnim četvrtima kao što je *Polígono Sur*<sup>7</sup> (Južni okrug) u Sevilli, kao i u drugim sličnim inicijativama širom zemlje. Ovakve vrste inicijativa mogu se smatrati snagom jer ljudi u njima nalaze motivaciju za učešće u aktivnosti učenja (Flecha 2015). Postoje, također, pozitivni primjeri snažne saradnje između javnog sektora, radnika i zaposlenika u pružanju obuka koje promovišu građansku odgovornost. Jedan od njih je privatna Tripartitna fondacija za obuku na radu posvećena mladim niskokvalificiranim zaposlenim osobama. Fondaciju vode sindikati, poslodavci i Državna javna služba za zapošljavanje.<sup>8</sup> Tu su također organizacije civilnog društva koje popunjavaju praznine u ponudi učenja i obrazovanja odraslih. Naprimjer, u gradu Sevilli

<sup>7</sup> Vidjeti: <http://www.poligonosursevilla.es/opencms/opencms/>

<sup>8</sup> Vidjeti: <http://www.fundaciontripartita.org/Pages/default.aspx>

značajne aktivnosti u polju pismenost migranata obavljaju *Hermanidades* (Bratstva) (Flecha i Puigvert 2015). Ipak, najveća slabost leži u tome što u zemlji ne postoji jaka kultura učenja. Ovo se može povezati sa relativno niskim nivoom pismenosti. Na osnovu podataka sa popisa stanovništva iz 2011, smatra se da je 31% odrasle populacije u Španiji funkcionalno nepismeno.<sup>9</sup> Drugi podaci pokazuju da 43% odraslih imaju nizak obrazovni nivo.<sup>10</sup> Ostali podaci o ponašanju stanovništva mogu biti korisni ovdje; podaci iz 2014. pokazuju da je samo 33% populacije posjetilo muzej, 62% čitalo knjigu i 23% posjetilo pozorišnu predstavu (Ministarstvo privrede i konkurentnosti 2016). Postoji nedostatak obučenosti iz specifičnih nastavnih metoda u obrazovanju odraslih. Psihologija odrasle dobi ili posebne nastavne metode koje se primjenjuju u učenju odraslih ne smatraju se važnim elementom obrazovanja nastavnika na većini nastavničkih fakulteta. Ne postoji politički konsenzus o fundamentalnim gradivnim elementima obrazovnog sistema u Španiji. To se smatra uzrokom relativno skromnog djelovanja sistema obrazovanja odraslih u Španiji u kojem je onih koji prije vremena napuštaju obrazovanje u 2015. godini bilo oko 20%.<sup>11</sup> Postoje, također, velike varijacije u efikasnosti obrazovnog sistema u različitim teritorijama Španije<sup>12</sup> (Lucio-Villegas 2012).

Ovdje se mora naglasiti da je, imajući u vidu opširnu literaturu o preprekama učenju, važno povezati strukturalne faktore sa percepcijama pojedinaca koji žele učiti o tim barijerama. Kada govorimo o definiranju prepreka učešću mladih niskokvalificiranih osoba u programima obrazovanja odraslih koji se konkretno bave aktivnim građanstvom, strategije koje se osmišljavaju da bi se riješili problemi u povećanju stope učešća trebaju uključivati ciljne instrumente kojima se dodatno rješavaju pitanja obuhvata ciljne grupe. Čini se kako nedostaci nisu u politikama ili volji vlada da mijenjaju postojeće strukture, nego u uslovima koji će u konačnici omogućiti veću saradnju i posvećenost među različitim društvenim partnerima i razvoj održive mreže informiranja u južnoj Evropi koja prevazilazi pitanja finansiranja i pukog marketinga programa (Zarifis 2008).

<sup>9</sup> Vidjeti: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176825&cmenu=resultados&idp=1254735576508](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176825&cmenu=resultados&idp=1254735576508)

<sup>10</sup> Vidjeti: <http://www.elmundo.es/espana/2015/06/12/5579fbc8268e3e26118b459d.html>

<sup>11</sup> Vidjeti: [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020\\_40&plugin=1](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_40&plugin=1)

<sup>12</sup> Vidjeti: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/08/01/madrid/1470070603\\_695615.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/08/01/madrid/1470070603_695615.html)



## Neke preporuke

Nezaposlene, niskokvalificirane mlade odrasle osobe u južnoj Evropi nedovoljno su zastupljene u programima obrazovanja odraslih usmjerenim aktivnom građanstvu. Naglasak na njihovom stručnom obrazovanju potiskuje svjesnost o značaju svakog drugog učenja koje se ne tiče te oblasti. Ipak, na osnovu pretpostavke da socijalna politika ima – kao produktivni faktor – odlučujući uticaj na funkcionisanje državne ekonomije (OECD 2016a), čini se razumnim uključiti više aktera u dizajniranje socijalnih politika koje će se baviti njihovim učešćem u programima aktivnog građanstva. Njihovo učešće u tim programima je veoma slabo i pokazuje nekonzistentan napredak. Jedan aspekt, koji Evropska komisija naročito ističe kao važan element strategije socijalnog investiranja u ovom kontekstu, jeste “socijalna inovacija”, koja se definiše kao razvijanje novih ideja, usluga i modela za bolje bavljenje društvenim pitanjima.<sup>13</sup> Ključno je to što se ovo ne odnosi samo na doprinos javnih aktera nego naročitu pažnju usmjerava na privatne aktere, uključujući civilno društvo, kako bi se unaprijedile društvene usluge: *“Veće učešće javnih organa ključno je za postizanje održivih ishoda inovacija u socijalnim politikama. Također je potrebno promovisati šira partnerstva sa privatnim sektorom, civilnim društvom i dionicima koji djeluju u socijalnoj ekonomiji. Socijalna preduzeća i poduzetništvo ključni su za podsticanje inovativnih ideja i trebali bi dopunjavati javna nastojanja u ispunjavanju ciljeva socijalne politike”* (Evropska komisija 2015: 4).

U svjetlu trenutnih političkih inicijativa u zemljama predstavljanim u ovom poglavlju, podizanje učešća mlađih nezaposlenih odraslih niskokvalificiranih osoba u programima aktivnog građanstva mora, također, uzeti u obzir da djelovanje obrazovanja odraslih u pravcu aktivnog građanstva mora nešto značiti. Konkretno, okruženja obrazovanja odraslih koja gaje čvrste i dinamične veze sa lokalnom zajednicom imaju veliki potencijal za promovisanje kohezije. Ona stvaraju održivu pozitivnu atmosferu, kao i jači osjećaj pripadanja (Boeren et al. 2010). Pored toga, relevantni programi trebaju stvoriti uslove za međuetničku saradnju i jačati toleranciju. Samo okupiti mlade odrasle nezaposlene osobe različitog porijekla nije dovoljno da bi se smanjile predrasude i razvile pozitivne

<sup>13</sup> Prema Phillisu i saradnicima (2008), društvene inovacije su nova rješenja (proizvodi, usluge, modeli, tržišta, procesi itd.) koji istovremeno ispunjavaju društvenu potrebu (efikasnije nego postojeća rješenja) i vode novim ili poboljšanim kapacitetima i odnosima, te boljem iskorištavanju sredstava i resursa.

interkulturalne kompetencije. Štaviše, nastavnicima u obrazovanju odraslih potrebna je izobrazba o raznolikosti. Neophodno je jačati interkulturalne kompetencije edukatora u obrazovanju odraslih u Evropi (Zarifis 2019). Većina nastavnika u obrazovanju odraslih koji su učestvovali u EduMAP istraživanju naveli su kako se i sami osjećaju slabo i ranjivo u okruženjima učenja sa raznolikom publikom. Upotreba efikasnih metoda za kreiranje inkluzivnih programa također je od suštinske važnosti. Većina južnoevropskih zemalja još uvijek je sklona korištenju tradicionalnih nastavnih metoda, iako metode poput projektnog učenja, saradničkog učenja i vršnjačke edukacije postaju sve prihvaćenije. Ove metode su pokazale svoju vrijednost u borbi protiv netolerancije. Naročito to vrijedi za aktivnosti koje uključuju međusobni dijalog učenika i nastavnika. U učionici u kojoj se podstiče dijalog propituju se i razmatraju uvjerenja, pretpostavke, stavovi i perspektive (Zarifis 2020). Na kraju, ali ne i najmanje važno, praksa obrazovanja odraslih mogla bi bolje iskoristiti znanja iz trećeg sektora. Lokalne i međunarodne nevladine organizacije sa svojom specifičnom ekspertizom mogle bi se iskoristiti za unapređenje ekspertize u okruženjima obrazovanja odraslih, ali su nedovoljno iskorištene kako u formalnom tako i u neformalnom obrazovanju odraslih (Quesada et al. 2015).

# Active Citizenship Programmes for Unemployed Young Adults with Low Skills in Southern Europe: Participation, Outreach, and Barriers

**Abstract:** The development of policies and targeted initiatives that promote or support active participatory citizenship for vulnerable young adults with low skills has largely passed unnoticed in Southern Europe in the last decade. Despite the existing lifelong learning (LLL) strategies, most countries in the area do not place active citizenship for low-skilled young adults as a priority. This article is based on the results of the European research project EduMAP (Horizon 2020), and focuses on participation of unemployed young adults with low skills (hence early school-leavers) in educational activities that either focus or promote active citizenship in Southern Europe (Greece, Cyprus, Malta, Italy, Spain and Portugal). More specifically the article explains the reasons behind low participation rates among vulnerable young adults in the region. South European countries are not yet showing any favourable conditions for increasing participation of the low-skilled unemployed young adults in such programmes. Some of the countries that were hit by economic depression in particular, face –not necessarily for the same reasons– major barriers for implementing policies to increase the number of low-skilled young adults in active citizenship oriented courses. The article concludes that one of the problems in promoting active citizenship through adult education activities is that the programmes delivered in the region are still not competence-based. Adult education is not high in the value system, and therefore low skilled young adults do not appear motivated to obtain such skills and competences. A key challenge therefore is to deliver a service that simultaneously meets the needs of the learners, provides sufficient responses to the needs of the local societies, and stimulates further demand.

**Keywords:** young adults, low skills, active citizenship, employability, social inclusion.

## Literatura

- Antunes, F., & Guimarães, P. 2015. An inconsistent policy: Lifelong learning and adult education policy towards competitive advantage. In: G. Zarifis & M. Gravani, eds. *Challenging the European area of lifelong learning. A critical response*. Dordrecht: Springer, pp. 75–86.
- Bacchus, M. K. 2008. The education challenges facing small nation states in the increasingly competitive global economy of the twenty-first century. *Comparative Education*, 44(2), 127–145.
- Boeren, E., Nicaise, I., & Baert, H. 2010. Theoretical models of participation in adult education: The need for an integrated model. *International Journal of Lifelong Education*, 29(1), 45–61.
- Broek, S. D., Buiskool, B. J., & Hake, B. 2010. *Impact of ongoing reforms in education and training on the adult learning sector (2nd phase)* (Završni izvještaj studije finansirane od strane Evropske komisije DG EAC (EAC/15/2009)). Zoetermeer: Research voor Beleid. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/82ebbd8-35aa-4e5a-a815-1e1e0b434e6d>
- Carneiro, R. 2011. *Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning: Lessons learnt from the new opportunities initiative, Portugal*. Braga: UNESCO/MENON/CEPCEP.
- Cavaco, C. 2016. Políticas públicas de educação de adultos em Portugal – a invisibilidade do analfabetismo. *Laplage em Revista*, 2(1), 51–62.
- Vlada Kipra. 2015. *National reform programme 2015*. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015\\_cyprus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_cyprus_en.pdf)
- Dolado, J. J., Jansen, M., Felgueroso, F., Fuentes, A., & Wölfl, A. 2013. *Youth labour market performance in Spain and its determinants: A micro-level perspective* (OECD Economics Department working papers, No 1039). Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/5k487n5bfz5c-en>
- [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/youth-labour-market-performance-in-spain-and-its-determinants\\_5k487n5bfz5c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/youth-labour-market-performance-in-spain-and-its-determinants_5k487n5bfz5c-en)
- EU (European Union)/Ministarstva obrazovanja. 2015. *Declaration on promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education*. Informal meeting of European Union education ministers. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ebbab0bb-ef2f-11e5-852901aa75ed71a1>
- Evropska komisija. 1998. *Education and active citizenship in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b33ea18c-355e-4fa5-bee6-cc07194831ad>

- Evropska komisija. 2011. *Action plan on adult learning: Achievements and results 2008–2010 (Commission staff working paper, SEC(2011) 271 final)*. Brussels: European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22030&langId=en>
- Evropska komisija. 2012. *EU high level group of experts on literacy (Završni izvještaj)*. Brussels: European Commission, DG-EAC. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/96d782cc-7cad-4389-869a-bbc8e15e5aeb/language-en>
- Evropska komisija. 2015. *Social policy innovation. Meeting the social needs of citizens*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13691&langId=en>
- Flecha, R. 2015. Comunidades de aprendizaje: sueños posibles para todas las niñas y los niños. *Aula de Innovación Educativa*, 241, 12–16.
- Flecha, R., & Puigvert, L. 2015. Las Comunidades de Aprendizaje: Una apuesta por la igualdad educativa. *Cultura para la esperanza: instrumento de análisis de la realidad*, 99, 29–35.
- Horizon 2020. *What is Horizon 2020?* <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/what-horizon-2020#Article>
- INDIRE. 2013. *Istruzione degli adulti. Rapporto di monitoraggio*. Firenze: Indire. [http://www.indire.it/lucabas/lkmw\\_file/Ida/Report\\_Monitoraggio%20\\_IDA\\_2011-12.pdf](http://www.indire.it/lucabas/lkmw_file/Ida/Report_Monitoraggio%20_IDA_2011-12.pdf)
- ISFOL. 2014. *PIAAC-OCSE. Rapporto nazionale sulle Competenze degli Adulti PIAACOCSE*. Roma: ISFOL. [http://www.isfol.it/piaac/Rapporto\\_Nazionale\\_Piaac\\_2014.pdf](http://www.isfol.it/piaac/Rapporto_Nazionale_Piaac_2014.pdf)
- Lucio-Villegas, E. 2012. What's going on? An overview of adult education policies in Spain. *Journal of Adult and Continuing Education*, 18(1), 77–89.
- Mayo, P. 2007. *Adult education in Malta*. Bonn: DVV International.
- Mayo, P. 2012. Adult education in Malta: Challenges and prospects. *Journal of Adult Continuing Education*, 18(1), 43–60.
- Mayo, P., Pace, P. J., & Zammit, E. 2008. Adult education in small states: The case of Malta. *Comparative Education*, 44(2), 229–246.
- MEDE. 2014. *Malta national lifelong learning strategy 2020*. Malta: Ministry of Education and Employment.
- MEF-Ministarstvo ekonomije i finansija. 2016. *Documento di Economia e Finanza 2016. Sezione III Programma Nazionale di Riforma*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze. <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/>
- Ministarstvo ekonomije i konkurentnosti. 2016. *Programa Nacional de Reformas. Reino de España 2016*. <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/>

- MLPS. 2015. *XVI Rapporto sulla Formazione continua Annualità 2014–2015*. Roma: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. [http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/Formazione/Documents/XVI\\_Rapporto\\_formazione\\_continua\\_2014\\_2015.pdf](http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/Formazione/Documents/XVI_Rapporto_formazione_continua_2014_2015.pdf)
- MoEC. 2016. *Cyprus research report on PIAAC*. Nicosia: MoEC. [http://www.pi.ac.cy/pi/files/keea/pdf/Research\\_Report\\_PIAAC\\_FINAL\\_2016.pdf](http://www.pi.ac.cy/pi/files/keea/pdf/Research_Report_PIAAC_FINAL_2016.pdf)
- NCFHE. 2013. *Implementation of quality assurance in vocational education & training (VET) institutions*. Malta: National Commission for Further and Higher Education.
- OECD. 2016a. *Skills matter: Further results from the survey of adult skills* (OECD skills studies). Paris: OECD. <http://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Greece.pdf>
- OECD. 2016b. *Society at a glance – How does Portugal compare*. Paris: OECD. <https://www.oecd.org/portugal/SAG2016-portugal.pdf>
- OECD. 2016c. *Society at a glance – How does Spain compare*. Paris: OECD. <https://www.oecd.org/spain/SAG2016-spain.pdf>
- OECD. 2016d. *Employment outlook in Italy, 2016 report*. Paris: OECD. <https://www.oecd.org/italy/Employment-Outlook-Italy-EN.pdf>
- OECD. 2016e. *OECD economic surveys: Greece*. Paris: OECD Publishing. The Executive summary of this report is available online at: [www.oecd.org/eco/surveys/GRC%202016%20Overview%20EN.pdf](http://www.oecd.org/eco/surveys/GRC%202016%20Overview%20EN.pdf)
- Official Journal of the European Union. 2015. 'Joint report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020), new priorities for European cooperation in education and training (2015/C417/04)', C417/25. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015XG1215(02))
- Papaioannou, E. 2016. *Empowerment of adults through second chance education: A case study*. (neobjavljena doktorska disertacija). Nicosia: Open University of Cyprus.
- Phills, J. A., Jr., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. 2008. Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review, Fall 2008*, 33–43.
- Quesada, C., Círasso, A., Pineda, P., & Janer, A. 2015. Training for innovation in Spain. Analysis of its effectiveness from the perspective of transfer of training. In: S. Bohlinger, U. Haake, C. H. Jørgensen, H. Toiviainen, & A. Wallo eds., *Working and learning in times of uncertainty. Challenges to adult, professional and vocational education*. Rotterdam: Sense Publishers, pp. 183–195.
- Scarpetta, S., Sonnet, A., & Manfredi, T. 2010. *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation?* (OECD social, employment and migration working papers no. 106). Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/5kmh79zb2mmven>. [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/rising-youth-unemploymentduring-the-crisis\\_5kmh79zb2mmv-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/rising-youth-unemploymentduring-the-crisis_5kmh79zb2mmv-en)

- SPRAR. 2016. *Rapporto annuale. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*. Roma: Ministero degli Interni. <http://www.sprar.it>
- UE. 2014. *Programma Operativo Nazionale. Per la Scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento*, C(2014)9952 – 17/12/2014 [http://www.istruzione.it/allegati/2014/PON\\_14-20.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/PON_14-20.pdf)
- Van Driel, B., Darmody, M., & Kerzil, J. 2016. *Education policies and practices to foster tolerance, respect for diversity and civic responsibility in children and young people in the EU (NESET II report)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/abe4b8dc-ffa8-11e5-b713-01aa75ed71a1/language-en>
- World Bank. 2014. *Analysis of the function and structure of the ministry of education and culture of the Republic of Cyprus*. <http://enimerosi.moec.gov.cy/archeia/1/ypp156>
- Zarifis, G. K. 2008. Bringing learning closer to home: The value and impact of the Lisbon strategy for strengthening the role of local learning centres and partnerships in southeastern Europe. *International Journal of Lifelong Education*, 27(6), 641–657. <https://doi.org/10.1080/02601370802408308>
- Zarifis, G. K. 2012. Adult participation in education in South-Eastern Europe: An elaboration on the study report for the assessment of the impact of ongoing reforms in education and training on the adult learning sector. *Journal of Adult and Continuing Education*, 18(1), 27–42. <https://doi.org/10.7227/JACE.18.1.4>
- Zarifis, G. K. 2019. Rethinking adult education for active participatory citizenship and resistance in Europe. In L. Tett & M. Hamilton, eds., *Resisting neoliberalism in education-local, national and transnational perspectives*. Bristol: Policy Press/Bristol University Press, pp. 225-238.
- Zarifis, G. K. 2020. Participation in literacy programs for adults with low skills in Southeastern Europe. In: D. Perin, ed., *The Wiley handbook of adult literacy*. New York: Wiley, pp. 361-380.
- Zarifis, G. K., Fotopoulos, N., & Zanola, L. 2015. *Study on the quality and effectiveness of the social dialogue in the area of VET in Greece*. Athens: IME-GSEVEE. <https://imegseevee.gr/wp-content/uploads/2018/04/KOINONIKOS-DIALOGOS-Final.pdf>