

Ana-Maria Rešetar¹,

Anita Zovko²

Komparativna analiza sustava obrazovanja odraslih u Hrvatskoj i Njemačkoj

Sažetak: U aktualnim uvjetima brzih i sveobuhvatnih promjena tržišnih i gospodarskih potreba za znanjem, obrazovanje odraslih predstavlja temelj suvremenog društva. Potencijal obrazovanja odraslih u suvremenim uvjetima uočavaju međunarodne i europske organizacije te skupine eksperata koje zajednički razvijaju strategije, ciljeve i standarde kako bi doprinijeli stvaranju kvalitetnih sustava obrazovanja odraslih diljem svijeta. Pod pretpostavkom da se sustavi obrazovanja odraslih bar djelomice razvijaju prema istim standardima, ovaj se rad temelji na komparaciji sustava obrazovanja odraslih Hrvatske i Njemačke prema kriterijima – zakonska legislativa i upravljanje, pružatelji usluga i programi obrazovanja odraslih, financiranje obrazovanja odraslih, uključenost stanovništva u programe obrazovanja odraslih i prepreke za uključivanje. Podaci su prikupljeni i analizirani kvalitativnim metodološkim pristupom, konkretno metodom analize sadržaja, a cilj je bio uočiti temeljne sličnosti i razlike te donijeti opravdane zaključke i prijedloge za poboljšanje stanja obrazovanja odraslih u odabranim zemljama.

Ključne riječi: cjeloživotno učenje, Hrvatska, komparativna analiza, Njemačka, obrazovanje odraslih

¹ Ana-Maria Rešetar, mag. paed., stručna suradnica za programe u obrazovanju i kulturi, Pučko otvoreno učilište Križevci; e-mail: am.resetar1@gmail.com

² prof. dr. sc. Anita Zovko, redovna profesorica, Filozofski fakultet u Rijeci, Odsjek za pedagogiju; e-mail: anita.zovko@ffri.uniri.hr

Uvod

U suvremenim uvjetima obilježenim globalnim promjenama tržišta rada, demografije, znanosti i tehnologije te drugim gospodarskim, socijalnim i kulturnim zbivanjima dolazi do novih zahtjeva za znanjem i obrazovanjem. Primjeri značajnih trendova koji su obilježili suvremeno obrazovanje su rast količine znanstvenih spoznaja, internacionalizacija i globalizacija, nove komunikacijske mogućnosti, povećana dostupnost informacija te porast značaja znanja, inovacija i kreativnosti za gospodarski razvoj. Kada se navedenim trendovima pridodaju činjenice da su rijetki formalni obrazovni sustavi dovoljno fleksibilni za takve brze promjene, da se javlja potreba za drugačijom obradom, strukturiranjem i primjenom znanja, vještina i sposobnosti, kao i za neprestanim prilagođavanjem promjenjivim uvjetima, cjeloživotno se učenje i obrazovanje odraslih nameće kao racionalno rješenje (ASOO 2013). Uslijed navedenog, posebno raste značaj obrazovanja odraslih kao učinkovitog sredstva koje omogućava stjecanje novih kompetencija te nadopunjavanje postojećih i nakon završetka inicijalnog obrazovanja, zbog čega mu se nerijetko pripisuje potencijal za osnaživanje ekonomskog rasta i socijalne kohezije (Slowey 2017).

Novonastale promjene dovode do težnji zemalja diljem svijeta da osiguraju svoju konkurentnost, inovativnost i prilagodljivost, a pritom se znanje, cjeloživotno učenje i obrazovanje odraslih percipiraju kao glavni pokretači društvenog i gospodarskog života. Iz tog razloga ideja cjeloživotnog učenja pronalazi svoje mjesto u državnim i međunarodnim politikama (Babić i Tomašević 2021). Premda se i dalje smatra da je obrazovanje odraslih snažno povezano s nacionalnim vladama i politikama koje zadržavaju pravo reguliranja sektora, za adekvatno shvaćanje suvremenog obrazovanja odraslih, više ga nije dovoljno promatrati isključivo iz nacionalne perspektive jer obrazovne politike postaju međunarodne te pritom šire zajedničke ciljeve i aktivnosti (Mikulec 2018). Već duži period međunarodne organizacije rade na promoviranju i unapređivanju teorije i prakse obrazovanja odraslih i cjeloživotnog učenja čime se nastoji poticati obrazovanje odraslih i ostvariti njegovi pozitivni aspekti – poput osobnog i profesionalnog razvoja, aktivnog građanstva, zapošljivosti i gospodarskog rasta (Boyadjieva i Ilieva-Trichkova 2018). Utjecaj međunarodnih organizacija na obrazovne politike moguće je promatrati iz različitih perspektiva, no neovisno o podjeli međunarodnih organizacija i njihovim ciljevima,

suvremeno se obrazovanje odraslih više ne može promatrati isključivo u okviru nacionalnih obrazovnih politika jer se u određivanju ciljeva, normi, vrijednosti i prioriteta isprepliću uloge države, tržišta i društva na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Donošenjem standarda, mjerila i indikatora formiraju se zajednički ciljevi provedbe obrazovanja odraslih u državama diljem svijeta na temelju kojih se procjenjuje njihova kvaliteta i efikasnost (ASOO 2009). Ujedno, zajedničke politike predstavljaju referentne okvire za komparativne analize kojima se nastoji utvrditi kvaliteta obrazovanja odraslih u zemljama diljem svijeta. Drugim riječima, postavljanjem standarda olakšana je interpretacija postojećih politika i praksi te donošenje opravdanih prijedloga za poboljšanje.

Metodologija istraživanja

Cilj i istraživačka pitanja

Pod pretpostavkom da se sustavi obrazovanja odraslih razvijaju pod utjecajem sličnih politika i načela, cilj je ovog istraživačkog rada usporediti sustave obrazovanja odraslih u Hrvatskoj i Njemačkoj kako bi se uočile temeljne sličnosti i razlike sustava te donijeli opravdani zaključci i prijedlozi za poboljšanje. Usporedba hrvatskog sustava obrazovanja odraslih vršila se u odnosu na njemački sustav obrazovanja odraslih koji je, prema izvješću UNESCO-vog Instituta za cjeloživotno učenje (UIL), proglašen jednim od najboljih u svijetu (UIL 2020). Pritom se komparacija provodi prema sljedećim kriterijima – zakonska legislativa, pružatelji usluga i programi obrazovanja odraslih, financiranje obrazovanja odraslih, uključenost stanovništva u programe obrazovanja odraslih i prepreke za uključivanje.

S obzirom na navedeni cilj i kriterije komparacije, specifična istraživačka pitanja su sljedeća:

1. Kako je zakonski uređeno obrazovanje odraslih te kako se njime upravlja u Hrvatskoj i Njemačkoj?
2. Koji su pružatelji usluga obrazovanja odraslih i kakve programe nude?
3. Na koji se način financira obrazovanje odraslih u Hrvatskoj i Njemačkoj?
4. Koliko je stanovništvo Hrvatske i Njemačke uključeno u obrazovanje odraslih i koje su prepreke za uključivanje?

Metodološki pristup

U svrhu prikupljanja i komparacije podataka korišten je kvalitativni metodološki pristup, konkretno metoda analize sadržaja. Metoda analize sadržaja fokusira se na pisani jezik ili govor, pri čemu se naglasak stavlja na razumijevanje konteksta, sadržaja i njegove strukture (Renz et al. 2018). Izvori podataka u analizi sadržaja mogu biti različite pisane, auditivne ili vizualne građe, a u svrhu ovog istraživanja to su poglavito knjige, znanstveni i stručni radovi, zakoni, pravilnici i propisi, publikacije internacionalnih organizacija, izvori s interneta te statistički podaci. No, neovisno o vrsti podataka, analiza sadržaja provodi se na način da se podaci analiziraju i sintetiziraju prema kriterijima postavljenima od strane samog istraživača, tako da budu u skladu s ciljevima i svrhom istraživanja (Lamza Posavec 2011). U slučaju ovog istraživanja, odabrani su kriteriji koji predstavljaju svojevrstne temelje sustava obrazovanja te kao takvi čine kriterije za razumijevanje osnovnih značajki i funkcioniranja sustava, zbog čega su lako usporedivi međusobno i naspram međunarodnih smjernica.

Komparativna analiza

Zakonodavni okviri i upravljanje obrazovanjem odraslih

Najprimjetnija razlika između Njemačke i Hrvatske u okviru zakonodavstva i upravljanja obrazovanjem odraslih jest oblik rukovođenja. Njemački je sustav vlasti okarakteriziran kao visoko diferenciran i decentraliziran zato što svaka od šesnaest saveznih pokrajina ima autonomiju nad definiranjem prioriteta i ciljeva obrazovanja odraslih te pravo stvaranja i provođenja obrazovnih legislativa (EAEA 2011). Drugim riječima, u Njemačkoj ne postoji temeljni zakon o obrazovanju odraslih, već pokrajinska ministarstva nadležna za obrazovanje donose vlastite zakone kojima reguliraju kurikulume, kvalifikacije i dostupnost obrazovanja odraslih (KMK 2019). Unatoč tome, središnja vlast ima određene ovlasti i obveze prema sustavu obrazovanja odraslih i to u pitanjima nadregionalne važnosti, odnosno onim aspektima koji se tiču svih pokrajina podjednako. Najčešće se navodi kako središnja vlast upravlja stručnim kontinuiranim obrazovanjem izvan škola, aspektima osnovnog obrazovanja odraslih, nacionalnim politikama tržišta rada i internacionalnim suradnjama, kao i istraživanjem učinkovitosti obrazovanja

odraslih te otvaranjem novih područja aktivnosti kroz eksperimentalne projekte (Nuissl i Pehl 2004; OECD 2021).

S druge strane, iako Ustav Republike Hrvatske razlikuje dva oblika decentralizacije – lokalnu i regionalnu samoupravu, nema mnogo podataka o učinkovitim decentralizacijskim mehanizmima koji bi doveli do obrazovnih poboljšanja u lokalnim okruženjima, odnosno ne provode se analize djelotvornosti rada lokalnih i regionalnih jedinica zaduženih za pitanja obrazovanja (Kovač et al. 2017). Nasuprot decentraliziranom njemačkom sustavu obrazovanja odraslih, hrvatski je sustav uređen Zakonom o obrazovanju odraslih – temeljnim aktom koji propisuje osnovne karakteristike i uvjete provedbe obrazovanja odraslih – a pobliže ga uređuju još četiri pravilnika. Sve navedene zakonske akte donosi središnja vlast te se državne institucije općenito mogu smatrati glavnim akterima odgovornima za reguliranje sustava obrazovanja odraslih (EURYDICE 2021a; Petričević 2012).

Upravo je pitanje decentralizacije jedno od najčešćih u analizama sustava obrazovanja u suvremenim, globalizacijskim uvjetima. Prema istraživanjima OECD-a, uspješnijima se smatraju decentralizirani obrazovni sustavi jer omogućavaju prikladnije korištenje resursa, bolje zadovoljavanje individualnih potreba na lokalnoj razini te, u konačnici, kvalitetnije obrazovanje (Kovač et al. 2017). No, u primjeni decentraliziranog upravljanja središnjim se pitanjem smatra pronalaženje balansa između centralizacije i decentralizacije, odnosno odlučivanje o prirodi odgovornosti pojedinih tijela jer loša koordinacija središnje i lokalne vlasti može dovesti do rascjepkanosti sustava zbog čega se ističe važnost učinkovitih mehanizama suradnje (European Agency for Special Needs and Inclusive Education 2017). Dobar primjer navedene suradnje pronalazi se upravo u području njemačkog obrazovanja odraslih, pri čemu federalna i pokrajinska vlast putem Stalne konferencije ministara obrazovanja i kulturnih poslova pokrajina u Federalnoj Republici Njemačkoj (njem. *Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* – KMK) surađuju na pitanjima nadregionalne važnosti u promicanju znanosti, istraživanja i podučavanja. Iako nemaju legislativnu moć, odluke i preporuke utvrđene na konferencijama služe kao okvir za provođenje obrazovanja odraslih u pokrajinama (OECD 2021), a sve s ciljem postizanja usporedivog i koordiniranog obrazovanja odraslih diljem zemlje.

Nadalje, u obje se zemlje uočava tendencija uređivanja sustava obrazovanja odraslih kroz višerazinske i višesektorske zakone i pravilnike. U Njemačkoj se najčešće spominju „Nadopuna Zakona o pomoći u usavršavanju” (*Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz – AFBG*) kojom se odobravaju financijska sredstva za osposobljavanje i profesionalno napredovanje (KMK 2019: 185), ugovori o radu koji uređuju zaposlenikovo pravo i uvjete sudjelovanja u obrazovanju odraslih (Nussl i Pehl 2004) i *Treći kodeks socijalnog osiguranja (Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung)* kojim je određeno kako je promicanje daljnjeg stručnog obrazovanja odgovornost Federalne agencije za zapošljavanje (*Bundesagentur für Arbeit*) (KMK 2019). Ista se tendencija uočava i u Hrvatskoj te je u samom Zakonu o obrazovanju odraslih navedeno kako sustav oblikuju i „odredbe zakona kojim se uređuje osnivanje i ustrojstvo ustanova, zakona kojim se uređuje djelatnost odgoja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama, zakona kojim se uređuje djelatnost strukovnog obrazovanja, zakona kojim se uređuje tržište rada i drugih propisa” (Zakon o obrazovanju odraslih 2021: čl. 1, st. 8). Trend višesektorske povezanosti pripisuje se, prije svega, činjenici da je suvremeno obrazovanje odraslih izravno povezano s gospodarskim, tržišnim, demografskim i drugim socijalnim promjenama i zahtjevima (Ministarstvo znanosti i obrazovanja 2014).

S obzirom da se već desetljećima uočavaju pozitivni ishodi decentralizacije za poboljšanje dostupnosti i kvalitete obrazovanja, demokratiziranje procesa odlučivanja te postizanje primjerene razine organizacije, financijske i profesionalne autonomije pružatelja obrazovnih usluga (Kovač et al. 2017: 196), postizanje decentraliziranog rukovođenja obrazovnim sustavima zadatak je država diljem svijeta. Iz tog je razloga, u kontekstu komparacije Hrvatske i Njemačke, moguće govoriti o većoj učinkovitosti njemačkog sustava, koji je postigao ne samo decentraliziranost, već i učinkovite mehanizme suradnje središnje i regionalne vlasti. S druge strane, u Hrvatskoj nije postignuta stvarna decentraliziranost te obrazovanje odraslih oblikuju akti središnje vlasti zbog čega je upitna sposobnost obrazovanja odraslih da zadovolji individualne, kao i regionalne gospodarske i ekonomske potrebe.

Financiranje obrazovanja odraslih

Unatoč razlikama u (de)centraliziranosti upravljanja obrazovanjem odraslih, Hrvatska i Njemačka obrazovanje odraslih financiraju iz gotovo identičnih izvora – u Njemačkoj, financiranju obrazovanja odraslih doprinose društveni i ekonomski partneri, pružatelji usluga obrazovanja odraslih, lokalna, pokrajinska i federalna vlast te polaznici ili poslodavci, dok se u Hrvatskoj sredstva za obrazovanje odraslih mogu osigurati iz državnog proračuna, proračuna lokalne ili regionalne samouprave, neposredno od polaznika i poslodavaca ili iz drugih izvora (KMK 2019; Zakon o obrazovanju odraslih 2021).

U oba slučaja javna sredstva označavaju financijske poticaje središnje te regionalne, odnosno lokalne vlasti. Analiza javnih sredstava središnje vlasti ukazuje na to da je njemačkim zakonima regulirano osiguravanje financijske pomoći iz federalnih izvora, prije svega nezaposlenim osobama, osobama u riziku od nezaposlenosti te nisko obrazovnim osobama kojima se izdaju potpore za sudjelovanje u tzv. Drugoj obrazovnoj prilici – programima za stjecanje formalnih svjedodžbi u odrasloj dobi (KMK 2019). Sličan se trend uočava u Hrvatskoj te se iz proračuna središnje vlasti osiguravaju sredstva za izvođenje programa osnovnog obrazovanja odraslih i osposobljavanja za jednostavnije poslove u zanimanjima, a o raspodjeli na godišnjoj razini odlučuje ministar (Zakon o obrazovanju odraslih 2021). Uz navedena sredstva središnje vlasti, obje države imaju razvijene mehanizme financiranja i drugih programa obrazovanja odraslih – Njemačka vaučerskim programima i bespovratnim sredstvima za mlade nadarene ljude (KMK 2019), a Hrvatska vaučerima čija je provedba omogućena donošenjem novog Zakona o obrazovanju odraslih krajem 2021. godine, dok je službena uporaba započela u travnju 2022. (Zakon o obrazovanju odraslih 2021; HGK 2022).

Uspriko teoriji vrlo sličnoj strukturi financiranja obrazovanja odraslih, praksa pokazuje drugačije stanje. Naime, unatoč tome što je ulaganje u obrazovanje odraslih iz javnih sredstava u Hrvatskoj propisano zakonom, ne postoji konsenzus o visini obveznih ulaganja, što rezultira poražavajućom statistikom i vrlo visokim udjelom privatnog financiranja – prema statistici iz 2016. godine 61% polaznik programa obrazovanja odraslih u Hrvatskoj samostalno se financira, drugi najveći izdatak dolazi od strane poslodavaca (18%), dok županije pridonose s 4%, a Ministarstvo znanosti i obrazovanja s 2% (Pavkov 2016). Iako se uvođenjem

vaučera za financiranje obrazovanja odraslih navedeni problem nastoji riješiti te je prema prvim pokazateljima primjena relativno uspješna, značajniji pomaci zahtijevaju period primjene duži od par mjeseci.

S druge strane, iako u Njemačkoj postoji razlika s obzirom na vrstu programa, odnosno stručno obrazovanje odraslih najvećim dijelom financiraju poslodavci i polaznici, i dalje se uočava značajno veći udio ulaganja javnih sredstava. Primjerice, troškovi drugih programa obrazovanja odraslih, tj. s izuzećem stručnog obrazovanja odraslih, iznosili su ukupno 8,5 milijardi eura, od čega je federacija uložila 3,1 milijardu, pokrajine 3 milijarde, lokalne vlasti 1,2, a privatni sektor 1,3 milijarde eura (EURYDICE 2021b). Zanimljivo je napomenuti kako je upravo zbog visine javnih izdataka za obrazovanje odraslih, njemački sustav obrazovanja odraslih, prema UNESCO-u, proglašen jednim od najboljih na svijetu jer se Njemačka nalazi u 19% zemalja koje ulažu više od 4% obrazovnog proračuna na obrazovanje odraslih (UIL 2019).

Interpretacija politika financiranja obrazovanja odraslih vrlo je kompleksna – istodobno se nameće da je udio financiranja iz javnih sredstava važan indikator razvijenosti sustava obrazovanja odraslih, a vlasti diljem svijeta ujedno su pod pritiskom da smanje izdatke iz vlastitog proračuna te da pronađu nove izvore financiranja obrazovanja odraslih (Slowey 2017). Umjesto financiranja iz državnih sredstava, međunarodne organizacije predlažu smanjenje državne uloge u financiranju obrazovanja odraslih npr. iz privatnog sektora, fondova i sl. (UIL 2019). Iako su standardi za financiranje obrazovanja odraslih ponekad i oprečni, samostalno financiranje polaznika ne preporuča se kao primarni izvor osiguravanja sredstava, zbog čega 60% samostalnog financiranja hrvatskih polaznika ukazuje na neadekvatnu razvijenost politika financiranja obrazovanja odraslih. Iako vaučeri za obrazovanje odraslih obećavaju promjenu takve poražavajuće statistike, u primjeni su vrlo kratko i značajniji rezultati će tek biti vidljivi. Dakako, prostor za poboljšanje pronalazi se i u Njemačkoj jer su njemačke financijske inicijative namijenjene uglavnom specifičnim društvenim skupinama što pojedince koji u obrazovanju odraslih žele sudjelovati na vlastitu inicijativu ili u neformalnim oblicima obrazovanja stavlja u nezavidniji položaj (OECD 2021). S obzirom na prilično nesistematičan pristup financiranju obrazovanja odraslih u obje države, neminovno se nameće pitanje otvorenosti sustava i dostupnosti obrazovanja odraslih svim društvenim skupinama.

Pružatelji usluga i programi obrazovanja odraslih

U analizi programa i pružatelja usluga obrazovanja odraslih, u slučaju obje države najprije se uočava raznolikost osnivača ustanova za obrazovanje odraslih što tvori kompleksnu strukturu institucija i programa. U oba slučaja osnivači mogu biti država, regionalna samouprava – pokrajina ili županija, lokalna samouprava – općine i gradovi te druge pravne i fizičke osobe. U slučaju Njemačke, to su uglavnom gradske, vjerske i sindikatske organizacije, industrijske i trgovinske komore, političke stranke, akademije i sveučilišta (KMK 2019), dok u Hrvatskoj „obrazovanje odraslih može obavljati ustanova osnovana isključivo radi obavljanja obrazovanja odraslih, školska ustanova, visoko učilište, kao i ustanova koja uz obrazovanje odraslih obavlja i druge djelatnosti” (Zakon o obrazovanju odraslih 2021: čl. 4). Osim ustanova namijenjenih isključivo obrazovanju odraslih za djelatnost su, u slučaju obje zemlje, relevantne i one institucije koje izvode neformalno ili informalno obrazovanje odraslih. S obzirom na kompleksnu strukturu osnivača, ne iznenađuje broj registriranih ustanova za obrazovanje odraslih – u Njemačkoj oko 18 000, a u Hrvatskoj oko 640, što je, uzvši u obzir površinu i broj stanovnika, u oba slučaja velik broj institucija (OECD 2021; EURYDICE 2021a).

Analizom statističkih podataka o zastupljenosti ustanova za obrazovanje odraslih, uočava se kako u Njemačkoj veliku većinu (40%) čine privatne institucije, u koje se ubrajaju komercijalne (23%) i neprofitne (17%) organizacije. Nakon toga slijede institucije koje sponzoriraju veće društvene grupe, poput crkvi, sindikata, udruženja i klubova (18%) te Visoke narodne škole (VHS) koje zauzimaju 16% (BIBB 2020). S druge strane, prema istraživanju ASOO-a navodi se kako većinu ustanova za obrazovanje odraslih u Hrvatskoj čini kategorija *drugi tipovi ustanova za obrazovanje odraslih* (79,1%), što u najvećem dijelu (16,7%) uključuje pučka otvorena učilišta, dok drugi najveći udio zauzimaju srednje strukovne škole (18%) (ASOO 2020). Važno je istaknuti kako u slučaju Hrvatske velik broj ustanova ne znači i veću dostupnost obrazovanja odraslih jer se uočava neravnomjerna regionalna zastupljenost – čak 35% ustanova za obrazovanje odraslih nalazi se u dvije regije – Grad Zagreb i Splitsko-dalmatinska županija (Vinković et al. 2016).

Upravo zbog kompleksne strukture pružatelja usluga obrazovanja odraslih, broj i vrste programa klasificiraju se prema različitim kriterijima. Ipak, kao i u većini zemalja, uslijed razvoja obrazovnih politika u skladu s koncepcijom cjeloživotnog učenja, najčešća podjela programa veže se uz stupanj strukturiranosti te se dijele na formalne i neformalne. Iako tipična podjela uključuje i informalno obrazovanje, ono ne podrazumijeva strukturirane programe ni određeno vrijeme, već učenje iz svakodnevnih iskustava što se ne veže ni uz jednu instituciju, niti formalnu obrazovnu situaciju.

Nasuprot informalnom obrazovanju, formalno obrazovanje odraslih u oba slučaja označava stjecanje formalnih kvalifikacija i strukturirano izvođenje programa. U slučaju Njemačke to su programi za stjecanje svjedodžbe o završenom srednjoškolskom obrazovanju, stjecanje sveučilišnih kvalifikacija ili kvalifikacija za određena zanimanja u odrasloj dobi (Nuissl i Pehl 2004). U Hrvatskoj formalno obrazovanje odraslih podrazumijeva izvođenje odobrenih programa „radi stjecanja i unapređivanja kompetencija za osobne, društvene i profesionalne potrebe te potrebe tržišta rada, a najčešće uključuje osposobljavanja, usavršavanja, prekvalifikacije, osnovnoškolsko obrazovanje odraslih i programe vrednovanja skupova ishoda učenja” (Zakon o obrazovanju odraslih 2021: čl. 2). Sukladno navedenom, u oba se slučaja radi o programima za stjecanje osnovnih ili novih vještina i/ili nadograđivanju postojećih u odrasloj dobi. S druge strane, neformalno obrazovanje odraslih označava tečajeve i programe kojima se ne stječu formalne kvalifikacije, ali se unapređuju profesionalne, socijalne i druge kompetencije koje pridonose osobnom razvoju pojedinca (Tjedan cjeloživotnog učenja n.d.). Neformalno je obrazovanje odraslih u oba slučaja vrlo raznoliko područje koje se sastoji od velikog broja pružatelja usluga i programa. Programe neformalnog obrazovanja, osim institucija za obrazovanje odraslih, u oba slučaja izvode i škole, tvrtke, privatne organizacije, udruge, knjižnice, muzeji i brojne druge ustanove (Kušić et al. 2016; OECD 2021).

Visok stupanj raznolikosti ponude direktno je povezan sa konstantnim, globalnim promjenama koje stvaraju nove potrebe za vještinama, odnosno stjecanje i razvoj tih vještina kroz cijeli život (Slowey 2017), no sama brojnost pružatelja usluga i obrazovnih programa ne jamči uspjeh. Primjerice, iako u Njemačkoj raste popularnost kraćih tečajeva, istraživanja pokazuju kako programi dužeg trajanja imaju bolje tržišne ishode (zaposlenje, napredovanje, povećanje

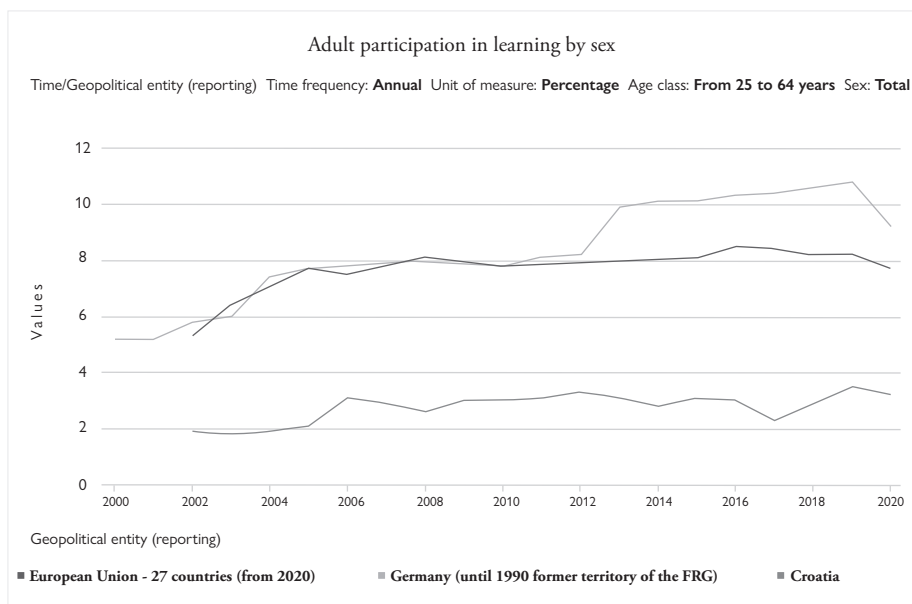
plaće) nego oni kraćeg trajanja (OECD 2021). S druge strane, u Hrvatskoj se kao poseban problem ističe činjenica da rješenje za izvođenje programa ima neograničeno trajanje, što je u neskladu sa suvremenim, promjenjivim uvjetima, odnosno takva praksa ne potiče ažuriranje programa sukladno novonastalim promjenama i potrebama (Vinković et al. 2016). Upravo zato što je obrazovanje odraslih snažno povezano s društvenim, tržišnim i kulturnim zbivanjima, države moraju težiti kvaliteti, a ne kvantiteti programa obrazovanja odraslih. Odnosno, fokus je potrebno prebaciti na stvaranje fleksibilnog sustava obrazovanja odraslih koji spremno odgovara na potrebe i nedostatke sustava.

Participacija stanovništva u obrazovanju odraslih i prepreke za sudjelovanje

Zbog različitih praksi i kvalitete prikupljanja podataka o broju i strukturi polaznika obrazovanja odraslih uključenost i prepreke za sudjelovanje u obrazovanju odraslih jednostavnije je pratiti putem međunarodnih istraživanja koja imaju razrađene kriterije, strukturu i vremenski period prikupljanja podataka. Time podaci postaju lakše usporedivi između zemalja i naspram ciljeva postavljenih u obrazovnim politikama. U kontekstu participacije i prepreka za sudjelovanje u obrazovanju odraslih u Njemačkoj i Hrvatskoj relevantna su dva istraživanja – *Adult Education Survey* (AES) i *Labour Force Survey* (LFS). AES prikuplja podatke o sudjelovanju u formalnom, neformalnom i informalnom obrazovanju unazad 12 mjeseci, na uzorku ljudi u dobi od 25 do 64 godine, dok LFS uključuje sve osobe starije od 15 godina, a ispituje, između ostalog, sudjelovanje u formalnom i neformalnom obrazovanju odraslih unazad četiri tjedna (OECD 2021).

Labour Force Survey (LFS) provodi se na godišnjoj razini te ispituje sudjelovanje u formalnim i neformalnim oblicima obrazovanja odraslih unazad četiri tjedna od provedbe istraživanja. Slika 1. prikazuje stope sudjelovanja hrvatskog i njemačkog stanovništva te prosjek EU u periodu od 2000., odnosno 2002., do 2020. godine. Prije svega, uočljivo je kako se prosjek Hrvatske u cijelom promatranom periodu nalazi značajno ispod prosjeka Njemačke i Europske unije. Također, vidljivo je kako se participacija njemačkog stanovništva u obrazovanju odraslih razvija gotovo usporedno s prosjekom EU sve do 2013. godine kada prosjek EU naglo raste i postiže stopu od gotovo 10% uključenog stanovništva (9,9%). LFS nudi podatke za gotovo dva desetljeća, na temelju kojih se uočava

kako Njemačka najprije ostvaruje rast uključenosti u obrazovanje odraslih, dok od 2010. godine bilježi gotovo konstantnu razinu uključenosti – od najmanjih 7,7% do najviših 8,5% (2016. godine) (EUROSTAT 2021a). Blaga stagnacija uočava se i u Hrvatskoj, pri čemu se participacija nije značajnije mijenjala u periodu od osamnaest godina, a u razdoblju od 2013. do 2020., odnosno od kada je Hrvatska postala punopravna članica Europske unije, postoci se kreću od 2,3% do 3,5%, što je nizak udio te se unatoč europskim smjernicama razvoja ne uočava bitniji napredak.



Slika 1. Sudjelovanje u obrazovanju odraslih, LFS - Hrvatska, Njemačka i EU (EUROSTAT 2021b)

Za analizu aktualnog stanja uključenosti stanovništva u obrazovanje odraslih relevantan je „Strateški okvir za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja” (ET 2020). Strateškim je okvirom, između ostalog, postavljen cilj postizanja sudjelovanja bar 15% odraslih u dobi od 25 do 64 godine u obrazovnim aktivnostima i cjeloživotnom učenju. Međutim, prosjek Europske unije 2020. godine, prema istraživanju LFS, iznosio je 9,2%, što je 1,6% manje nego 2019. godine. Takav se rezultat pripisuje pandemiji

COVID-19 zbog koje su brojni obrazovni događaji i aktivnosti bili značajno izmijenjeni ili otkazani. Vrlo niska stopa sudjelovanja uočava se i u Hrvatskoj, gdje je zabilježeno sudjelovanje 3,2% odraslih, od toga više žena (3,8%) nego muškaraca (2,6%), dok se u Njemačkoj bilježe nešto bolji rezultati – sudjelovanje 7,7% populacije, od toga 7,8% muškaraca te 7,6% žena (EUROSTAT 2021b). Ipak, navedeni su rezultati, u oba slučaja, značajno ispod prosjeka EU, kao i postavljenog cilja od 15%.

Nadalje, *Adult Education Survey* (AES) ispituje sudjelovanje odraslog stanovništva u formalnim, neformalnim i informalnim oblicima obrazovanja u periodu od 12 mjeseci. U Hrvatskoj je puno veći udio stanovništva (29,8%) sudjelovao u neformalnim oblicima obrazovanja nego formalnim (8%). Od tog ukupnog postotka (31,8%), veći je udio muškaraca (32,5%) nego žena (31,1%), mlađih osoba (44%) nego starijih (15,7%) te osoba sa završenim tercijarnim stupnjem obrazovanja (61,3%) nego osoba sa nižim sekundarnim stupnjem ili manje (ISCED 0-2) (7,4%) (EUROSTAT 2021b). Nasuprot tome, u Njemačkoj je u formalno i neformalno obrazovanje odraslih bilo uključeno 52% populacije, također većinskim dijelom u neformalnim oblicima (50,2%) u odnosu na formalne (3,5%). S obzirom na sociodemografske varijable, prema spolu se uočava podjednako sudjelovanje muškaraca (51,8%) i žena (52,2%). No, viši je postotak mlađeg stanovništva (57,4%) nego starijeg (43,9%), kao i osoba sa završenim tercijarnim stupnjem obrazovanja (ISCED 5-8) (68,6%) nasuprot osoba sa nižim sekundarnim stupnjem ili manje (ISCED 0-2) (27,4%) (EUROSTAT 2021b). Usporedbe radi, prosjek EU iznosio je 43,7%, što Njemačku stavlja značajno iznad, a Hrvatsku ispod prosjeka.

Uočene niske stope sudjelovanja stanovništva u obrazovanju odraslih te razlike s obzirom na socioekonomske karakteristike nameću pitanje o preprekama za sudjelovanje u obrazovanju odraslih, pri čemu se preprekom smatra bilo koja pojava ili uvjet koji sprječava osobu da sudjeluje u obrazovanju odraslih (Hovdhaugen i Opheim 2018). Najčešće korištena tipologija dijeli prepreke za sudjelovanje u obrazovanju odraslih na dispozicijske, situacijske i institucionalne. Dispozicijske su prepreke jedina grupa unutarnjih prepreka, i vezane su uz samopercepciju i vjerovanja (Hovdhaugen i Opheim 2018). One su utemeljene u crtama ličnosti i/ili prethodnom iskustvu s obrazovanjem, a uključuju stavove, osobine ličnosti i očekivanja. Primjeri su nedostatak interesa, zabrinutost oko

vlastite sposobnosti, percepcija da je osoba već naučila dovoljno, da je prestara za obrazovanje i slično (OECD 2021). U slučaju Njemačke, podaci pokazuju kako većina niskokvalificiranih odraslih ne sudjeluje niti želi sudjelovati u obrazovanju, a značajno manji udio od 11% ne sudjeluje, ali bi htjeli sudjelovati. Razlozi nesudjelovanja niskokvalificiranih odraslih često se objašnjavaju tzv. zamkom niskih vještina, gdje zbog straha i loših iskustava s formalnim obrazovanjem ostaju na nižim, manje plaćenim pozicijama i teže dolaze do prilika za razvojem koje bi ih dovele do boljeg socioekonomskog stanja (OECD 2021).

Situacijske su prepreke vezane uz individuu, a odnose se na osobne ili obiteljske situacije poput financijskog stanja, odgovornosti za skrb i nedostatka vremena. S druge strane, institucionalne prepreke nastaju zbog radnih uvjeta ili politika obrazovanja te označavaju (ne)dostupnost obrazovnih prilika (Hovdhaugen i Opheim 2018). Takve se prepreke očituju u nedostatku fleksibilnosti oko mjesta i vremena učenja, kao i nedostatku relevantnih obrazovnih prilika kojima bi se zadovoljile specifične potrebe. U slučaju Hrvatske, većina prepreka otkrivenih istraživanjem ASOO-a iz 2017. upravo je takvog karaktera. Točnije, za nesudjelovanje u obrazovanju odraslih najčešće se navode sljedeći razlozi – visoka cijena, pojava drugih životnih prioriteta, obveze na poslu, obiteljske obveze, nedovoljne informacije o programu, odvijanje programa predaleko od kuće i problemi sa zdravljem (ASOO 2017). U Njemačkoj je uočeno kako su 57% osoba s niskim vještinama žene koje preuzimaju brigu oko djece što im onemogućava sudjelovanje u obrazovanju odraslih. Također, kao i u Hrvatskoj, vrlo česti razlozi nesudjelovanja su nedostatak vremena i obiteljski razlozi, a na sudjelovanje u obrazovanju odraslih utječe i radno okruženje u kojem se osobe nalaze jer broj i vrste obrazovnih prilika ovise o sektoru, zanimanju i veličini poduzeća, pri čemu veća poduzeća statistički dokazano češće omogućavaju prilike za usavršavanje i daljnji razvoj kompetencija, a time i sudjelovanje u obrazovanju odraslih (OECD 2021).

Razumijevanje stanja uključenosti stanovništva u obrazovanje odraslih, kao i prepreka za sudjelovanje ima jednu od ključnih uloga u svrhu promjene trenutnog stanja i razvoja novih obrazovnih politika (OECD 2021), kao i poticanja pozitivnih ishoda koje donosi obrazovanje odraslih. O važnosti sudjelovanja u obrazovanju odraslih govori i to što osim razvoja novih kompetencija, obrazovanje odraslih polaznicima donosi i osjećaj sreće, zdravlja, motivacije, čime poboljšavaju

ne samo profesionalne i osobne vještine, već i opću osobnu dobrobit i kvalitetu života (DVV International 2021).

Zaključak

Unatoč postojanju zajedničkih standarda kvalitete i smjernica razvoja, države postižu različite ishode, a uzrok nedostizanja zadanih ciljeva nije uvijek jednostavan. Upravo zato što je u hrvatskom sustavu obrazovanja odraslih uočen prostor za daljnja poboljšanja, cilj je ovog rada bio usporediti domaći sustav sa sustavom koji je proglašen jednim od najboljih u svijetu. Pritom su podaci bili prikupljeni analizom sadržaja, a komparativna je analiza provedena prema odabranim kriterijima koji tvore sliku obrazovanja odraslih i na temelju kojih se izvode sljedeći zaključci:

U zakonskom uređenju sustava obrazovanja odraslih najveću razliku tvori (de)centraliziranost sustava zbog koje Njemačka nema jedinstveni zakon o obrazovanju odraslih, dok Hrvatska ima. Utjecaj (de)centralizacije očituje se i pri analizi nadležnih tijela, pri čemu u Hrvatskoj sva nadležna tijela predstavljaju institucije središnje vlasti, dok u Njemačkoj svaka od šesnaest pokrajina ima vlastita ministarstva nadležna za obrazovanje, a ministarstvo središnje vlasti obavlja isključivo pitanja nadregionalne važnosti. Ako je decentraliziranost sustava obrazovanja shvaćena kao ideal kojem je potrebno težiti, uz uvjet razvijenih instrumenata suradnje središnje i regionalne vlasti, onda se Njemačka nalazi u povoljnijem položaju naspram Hrvatske.

Financiranje obrazovanja odraslih vrlo je slično za obje zemlje – financira se iz različitih izvora, od središnje, regionalne i lokalne vlasti, poslodavaca, pružatelja usluga obrazovanja, ekonomskih i društvenih partnera te od samih polaznika. Iako se u Njemačkoj uočava nešto veći postotak ulaganja javnih sredstava, polaznici pohađanje programa uglavnom financiraju samostalno ili uz pomoć poslodavaca. Navedeno dovodi do zaključka da u obje zemlje postoji potreba za razvijanjem kvalitetnijih, preglednijih i inkluzivnijih shema financiranja obrazovanja odraslih.

Mreža pružatelja usluga i programa obrazovanja odraslih u obje je zemlje vrlo kompleksna te osnivači ustanova za obrazovanje odraslih mogu biti središnja ili regionalna, odnosno lokalna vlast, društvene i vjerske organizacije te druge pravne i fizičke osobe. Osim toga, u obje zemlje muzeji, knjižnice i slične kulturne

ustanove obrazovanje odraslih provode kao sekundarnu aktivnost. Kompleksna struktura pružatelja usluga neminovno proizvodi velik broj programa obrazovanja odraslih. Ipak, sama brojnost programa i ustanova ne jamči i kvalitetu izvođenja te je analizom prikupljenih podataka zaključeno da obje zemlje trebaju staviti fokus na kvalitetu, a ne kvantitetu programa.

Svi prethodno navedeni aspekti analize obrazovanja odraslih imaju gotovo direktan utjecaj na uključenost stanovništva u programe obrazovanja odraslih, kao i na prepreke za sudjelovanje. Sukladno rezultatima međunarodnih istraživanja, uglavnom se uočava ispodprosječno sudjelovanje hrvatskog i njemačkog stanovništva u obrazovanju odraslih. Povezano s time, posebno je zabrinjavajuća niska stopa sudjelovanja određenih skupina – poput niskoobrazovanih, nezaposlenih i siromašnijih. Iz tog je razloga razumijevanje uključenosti stanovništva te prepreka koje to sudjelovanje onemogućuju važno zbog promjene uočenog stanja i formiranja novih obrazovnih politika koje će sustave obrazovanja odraslih učiniti otvorenijima, dostupnijima i kvalitetnijima.

Komparativnom analizom je utvrđena samo nekolicina razlika između hrvatskog i njemačkog sustava obrazovanja odraslih, a rješenja uočenih nedostataka najjasnija su u analizi prepreka za uključivanje. Razumijevanje prepreka za uključivanje stanovništva u obrazovanje odraslih ključno je za ispravno formiranje ostalih elemenata sustava – zakona, politika, programa i financiranja jer da bi obrazovanje odraslih doista bilo u službi osnaživanja ekonomskog rasta i socijalne kohezije, ono mora biti prilagođeno i dostupno građanima. Uz to, ostaje otvoreno pitanje utjecaja društveno-kulturnih i ekonomskih faktora na strukturno vrlo slične sustave obrazovanja odraslih, što se nameće kao potencijalan odgovor na razloge veće participacije njemačkog stanovništva te boljeg statusa njemačkog sustava obrazovanja odraslih općenito.

Comparative Analysis of Adult Education Systems in Croatia and Germany

Abstract: In the current conditions of rapid and comprehensive changes in market and economic needs for knowledge and competencies, adult education is the foundation of modern society. The potential of adult education in modern conditions is noticed by international and European organizations and groups of experts who jointly develop strategies, goals and standards and create quality and effective adult education systems. Assuming that adult education systems are at least partially developed according to the same standards, this paper is based on a comparison of Croatian and German adult education systems according to criteria - legislation, adult education providers and programs, adult education funding, population involvement in programs of adult education and barriers to inclusion. The data were collected and analyzed using a qualitative methodological approach, specifically the method of content analysis, and the aim was to identify fundamental similarities and differences and to make justified conclusions and proposals for improving the state of adult education in selected countries.

Keywords: adult education, comparative analysis, Croatia, Germany, lifelong learning

Literatura

- Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih. 2009. *Međunarodne organizacije u obrazovanju odraslih. Prvi dio*. Zagreb: Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih.
- Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih. 2013. *Cjeloživotno učenje i obrazovanje odraslih – za javnu raspravu*. Zagreb: Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih. Dostupno na: https://www.asoo.hr/UserDocsImages/TCU%20NSB/2013/Integralno%20CU%20i%20OO_za%20javnu%20raspravu.pdf [30.12.2020].
- Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih. 2017. *Obrazovanje odraslih u Hrvatskoj 2017. Rezultati istraživanja*. Zagreb: Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih.
- Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih. 2020. *Prosječne cijene programa za obrazovanje odraslih, za potrebe projekta EPALE. Anketiranje ustanova za obrazovanje odraslih na području Republike Hrvatske*. Zagreb: Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih.
- Babić, Z. i Tomašević, M. 2021. Komparativna analiza politika i participacije u cjeloživotnom učenju izabranih zemalja Europske unije i Republike Hrvatske. *Napredak*. 162 (1-2), str. 137-166.
- BIBB. 2020. *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020: Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).
- Boydjjeva, P.; Ilieva-Trichkova, P. 2018. Adult education as a common good: conceptualisation and measurement. *International Journal of Lifelong Education*. 37(3), str. 345-358.
- DVV International. 2021. *Public Financing of Popular Adult Learning and Education (ALE)*. Bonn: Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes e.V. (DVV).
- EAEA. 2011. *Country report on Adult Education in Germany*. Dostupno na: <https://countryreport.eaea.org/germany>. [20.7.2021].
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education. 2017. *Decentralisation in education systems: Seminar Report*. Dostupno na: https://www.europeanagency.org/sites/default/files/Decentralisation%20in%20Education%20Systems_0.pdf [14.8.2021].
- EUROSTAT. 2021a. *Adult learning statistics*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Adult_learning_statistics [6.8.2021].
- EUROSTAT. 2021b. *Data browser: Adult participation in learning by sex*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_04_60/default/table?lang=en [9.8.2021].

- EURYDICE 2021a. *Glavni pružatelji obrazovnih usluga*. Dostupno na: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/main-providers13_hr [3.8.2021].
- EURYDICE. 2021b. *Germany: Funding in Education*. Dostupno na: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/funding-education31_en [4.8.2020].
- Hovdhaugen, E.; Opheim, V. 2018. Participation in adult education and training in countries with high and low participation rates: demand and barriers. *International Journal of Lifelong Education*. 37(5), str. 560-577.
- Hrvatska gospodarska komora (HGK). 2022. *300 milijuna kuna vaučera za obrazovanje odraslih*. Dostupno na: <https://www.hgk.hr/300-milijuna-kuna-vaucera-za-obrazovanje-odraslih-najava> [8.5.2022.]
- Kovač, V.; Rukavina Kovačević, K.; Rafajac, B. 2017. Učinkovito upravljanje školama na lokalnoj razini. *Croatian Journal of Education*. 19 (1), str. 175-207.
- Kultusministerkonferenz (KMK). 2019. *The Education System in the Federal Republic of Germany 2017/2018*. Berlin: Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (KMK).
- Kušić, S.; Vrcelj, S.; Zovko, A. 2016. *Didaktičke odrednice obrazovanja andragoga – komparativni pristup*. Rijeka: Filozofski fakultet.
- Lamza Posavec, V. 2011. *Kvantitativne metode sadržaja: anketa i analiza sadržaja*. Zagreb: Hrvatski studiji Sveučilišta u Zagrebu.
- Mikulec, B. 2018. Normative presumptions of the European Union's adult education policy. *Studies in the Education of Adults*. 50(2), str. 133-151.
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja (MZO). 2014. *Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije*. Zagreb: Ministarstvo znanosti i obrazovanja.
- Nuissl, E.; Pehl, K. 2004. *Portrait of Continuing Education Germany*. 3rd revised edition. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- OECD. 2021. *Continuing Education and Training in Germany, Getting Skills Right*. Paris: OECD Publishing.
- Pavkov, M. 2016. *Pregled sustava obrazovanja odraslih u Republici Hrvatskoj*. Dostupno na: https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/pregled_sustava_obrazovanja_odraslih_u_republici_hrvatskoj_marija_pavkov.pdf [10.01.2021].
- Petričević, D. 2012. *Obrazovanje odraslih*. Zagreb: Iproz.
- Renz, S.; Carrington, J.; Badger, T. 2018. Two Strategies for Qualitative Content Analysis: An Intramethod Approach to Triangulation. *Qualitative Health Research*. 28 (5), str. 824-831.
- Slowey, M. 2017. *Comparative Adult Education and Learning: authors and texts*. Firenze: Firenze University Press. Dostupno na: <https://www.torrossa.com/en/resources/an/4287982> [15.8.2021].

- Tjedan cjeloživotnog učenja. *Pojmovnik: Neformalno učenje*. Dostupno na: <http://www.cjelozivotno-ucenje.hr/pojmovnik/> [10.5.2022].
- UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL). 2019. *Fourth Global Report on Adult Learning and Education*. Dostupno na: https://uil.unesco.org/system/files/grale_4_final.pdf [16.8.2021].
- UNESCO Institute for Lifelong Learning (UIL). 2020. *Annual Report 2019 — UNESCO Institute for Lifelong Learning, Hamburg*: UIL. Dostupno na: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373529?posInSet=1&queryId=32e7be_b8-5a98-447c-a1b2-671f64752944 [04.01.2021].
- Vinković, A.; Vučić, M.; Živčić, M. 2016. *Prepreke i izazovi obrazovanja odraslih u Republici Hrvatskoj*. U: Brčić Kuljiš, M.; Koludrović, M. (Ur.). Zbornik radova znanstveno – stručnog kolokvija „Stanje i perspektive obrazovanja odraslih u Republici Hrvatskoj” (str. 26 – 41). Split: Filozofski fakultet.
- Zakon o obrazovanju odraslih. *Narodne novine*. 144/21.