

Emina Škorić<sup>1</sup>

# Komparativna analiza sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini i zemljama jugoistočne Evrope

**Sažetak:** Obrazovanje odraslih je danas priznato kao sastavni dio obrazovnog sistema. Uzimajući u obzir njegov značaj i relativno slabu zainteresiranost vlasti u Bosni i Hercegovini za unapređenje ove oblasti odlučili smo se provesti ovo istraživanje koje komparira prednosti i nedostatke rješenja u državama jugoistočne Evrope koje su bile dijelom bivše Jugoslavije (Crna Gora, Hrvatska, Sjeverna Makedonija, Slovenija, Srbija). U članku je prikazano stanje u zakonodavstvu, nadležnosti institucija, modeli finansiranja i status andragoške profesije. Krajnja namjera ovog rada je opisati kompleksnost sistema obrazovanja unutar Bosne i Hercegovine, te identifikirati uspješna rješenja razvijena u državama u okruženju. Osnovna korištena metoda je komparativna, uz pomoć koje se vršila usporedba sistema Bosne i Hercegovine i zemalja regiona. Tehnikom analize sadržaja izdvojeni su potrebni podaci iz relevantnih dokumenata. Članak se završava preporukama za unapređenje sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi:** sistem obrazovanja odraslih, zakoni o obrazovanju odraslih, decentralizacija, finansiranje obrazovanja odraslih, programi obrazovanja, andragoška profesija

---

<sup>1</sup> Emina Škorić, MA, Univerzitet u Sarajevu/University of Sarajevo, Fakultet političkih nauka/Faculty of Political Sciences; e-mail: emina13cekro@gmail.com

## Uvod

Obrazovanje odraslih ima važnu ulogu u privikavanju čovjeka na promjene. Učenje je jedna od osobina ljudskog društva i sastavni dio njegovog postojanja od najranijih civilizacija do danas. Od svog postanka, pa do smrti, čovjek stalno uči unapređujući svoja znanja i vještine u okviru ličnog, građanskog, društvenog i profesionalnog razvoja i ta pojava se jednim imenom naziva cjeloživotno učenje. Prema *Memorandumu o cjeloživotnom učenju* Evropske komisije iz 2000. godine, cjeloživotno učenje se definira kao „sve vrste učenja tijekom odrasle dobi s ciljem unaprjeđenja znanja, vještina i kompetencija u okviru osobnog, građanskog, društvenog ili profesionalnog djelovanja pojedinca” (Vizek Vidović, Vlahović Štetić 2007: 284). Važnost cjeloživotnog učenja je naglašena i u dva ranija evropska dokumenta; prvi su *Preporuke Komiteta ministara državama članicama* Vijeća Evrope donesene 2001. godine, a drugi čine *Zaključci Vijeća Evrope* od 12. maja 2009. godine o strateškom okviru za evropsku saradnju u obrazovanju i obuci. Dokumenti naglašavaju važnost cjeloživotnog učenja, mobilnosti te promocije pravednosti, socijalne kohezije i aktivnog građanstva u obrazovanju (Ledić, Miočić, Turk 2016).

Koncept cjeloživotnog učenja razvio se u šezdesetim godinama prošlog stoljeća, kao odgovor na neusklađenost obrazovanja mladih i odraslih. U jednoj od definicija, obrazovanje odraslih se određuje kao vrste nestrukovnog obrazovanja kroz formalne, neformalne i informalne aktivnosti (Puljiz, Živčić 2009: 129). Kulić i Despotović (2005) navode kako samo planiranje i programiranje procesa obrazovanja odraslih podrazumijeva primjenu sistemskog pristupa koji je strukturiran iz sadržaja, ciljeva, organizacije, zadatka metode i na kraju – evaluacije. Obrazovanje odraslih dovodi do sticanja znanja i vještina koje koristimo u svakodnevnom i profesionalnom djelovanju, te tako doprinosi poboljšanju kvaliteta privatnog i društvenog života. U ovom radu primarno ćemo govoriti o obrazovanju odraslih u Bosni i Hercegovini, poredeći ga sa Crnom Gorom, Hrvatskom, Sjevernom Makedonijom, Slovenijom i Srbijom. U radu ćemo predstaviti institucije nadležne za obrazovanje odraslih u svim navedenim zemljama.

U okviru istraživanja koristit ćemo se komparativnom analizom relevantnih izvještaja i zakonskih dokumenata iz ove oblasti. Obrazovanje

odraslih je višedimenzionalan proces koji se prilagođava potrebama pojedinaca i društva. Također, sam proces učenja odraslih je autentičan za svakog čovjeka posebno, jer svako ima sopstveni način usvajanja znanja i vještina. Obrazovna politika u zemljama jugoistočne Evrope u prošlosti je bila uglavnom orijentisana na obrazovanje mladih, ali se taj fokus danas proširuje, te zahvata i obrazovanje odraslih. Zbog ovoga se javlja potreba za adekvatnim institucijama, njihovim razvojem i reformom u skladu s potrebama pojedinca i društvene zajednice.

### **Metodološki okvir rada**

Predmet ovog istraživanja jeste kompleksnost sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini. U okviru ovog istraživanja obradili smo dvije grupe ciljeva – naučne i društvene. Naučni ciljevi odnose se na usporedbu sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini te u zemljama regiona, koja treba pokazati da li postoje institucionalni kapaciteti u zemljama regiona koji bi bili primjenjivi u Bosni i Hercegovini. Društveni ciljevi ovog rada ogledaju se u prijedlozima za unapređenje ovog važnog sistema. U skladu sa postavljenim ciljevima formuliran je sistem hipoteza koji se sastojao od generalne hipoteze i posebnih hipoteza.

#### *Hipoteze*

Generalna hipoteza glasi: Decentralizacija sistema obrazovanja odraslih ima negativan utjecaj na kvalitet obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini.

Pomoćne hipoteze su navedene kako slijedi:

- Postojeći način finansiranja decentraliziranog sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini suočava se sa brojnim preprekama.
- Načini finansiranja institucija za obrazovanje odraslih u svim kompariranim zemljama nisu dovoljno održivi.
- Politike obrazovanja odraslih nekih od kompariranih zemalja primjenjive su u Bosni i Hercegovini.
- U zakonodavnom i institucionalnom smislu, područje obrazovanja odraslih nekih od kompariranih zemalja je u prednosti u odnosu na Bosnu i Hercegovinu.
- Neke od kompariranih zemalja iziskuju zakonodavnu reformu za funkcionalniji sistem obrazovanja odraslih.

- Postoje razlike u statusu andragoške profesije i kadrova u zemljama regije.
- Zemlje regiona imaju raznovrsniju ponudu programa neformalnog obrazovanja odraslih u odnosu na Bosnu i Hercegovinu.
- Članstvo u Evropskoj uniji direktno utječe na kvalitet obrazovanja odraslih.

## **Rezultati komparativne analize sistemâ obrazovanja odraslih**

### *Finansiranje sistema institucionalnog obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini*

U pogledu finansiranja obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini uočljive su tri grupe problema:

1. nedovoljna vidljivost sistema obrazovanja odraslih u statističkim izvještajima. Naime, u izvještajima Agencije za statistiku uočljiva su četiri nivoa obrazovanja u Bosni i Hercegovini, uz peti koji je predstavljen kao neraspoređena kategorija (Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine 2020: 2)
2. razlika u troškovima između entiteta, odnosno različit procenat koji se izdvaja za ovu kategoriju na nivou svakog od entiteta (Isanović Hadžiomerović et al. 2021: 47)
3. nedostatak strateškog koncepta u planiranju troškova za oblast obrazovanja odraslih, jer iz izvještaja koje smo analizirali nismo mogli naći stavku obrazovanja odraslih kao zasebnu
4. nepostojanje javnih poziva za nepovratna sredstva za finansiranje ove kategorije
5. nepreglednost ili nepotpuni nedostatak finansijskih izvještaja za proteklo vremensko razdoblje gdje nije prikazano ili nije moguće protumačiti koliki je iznos koji se uzima za određeno polje.

Sve navedeno govori o tome da je potrebna bolja i jasnija strategija u oblasti finansiranja obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini.

*Načini finansiranja obrazovanja odraslih u zemljama regije jugoistočne Evrope*

Sve zemlje regije u manjoj ili većoj mjeri finansiraju se iz istih izvora, ali je razlika u udjelu koji se izdvaja iz javnih sredstava, privatnog sektora ili od pojedinaca. U Bosni i Hercegovini obrazovanje odraslih se finansira iz prihoda poslodavaca, javnih prihoda, od strane samih učesnika, te pomoću različitih grantova i donacija. Prema podacima Agencije za statistiku, uvidamo da unutar budžeta ne postoji posebna kategorija koja se odnosi na finansiranje obrazovanja odraslih (Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine 2020).

U Hrvatskoj je finansiranje obrazovanja odraslih propisano zakonima o obrazovanju odraslih (iz 2007. i 2021. godine) čime se reguliše da dio državnog budžeta bude namijenjen praćenju, unapređenju i razvoju obrazovanja odraslih. Većinom su izvori finansiranja državni budžet, EU fondovi te lokalne i regionalne institucije. Prema podacima Agencije za srednje strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (ASOO), 18% obrazovanja odraslih se finansira od strane poslodavaca, 4% iz županijskih fondova, 61% se odnosi na samostalno finansiranje te 2% od strane Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta (Pavkov 2016: 4). Zbog nepostojanja precizne strategije finansiranja, neka rješenja su ponuđena u Zakonu o obrazovanju odraslih iz 2021. godine. U ovom Zakonu je definisano finansiranje putem vaučera, što bi trebalo rezultirati olakšicama za polaznike (Član 30, „Narodne novine”, br. 144/21).

Finansiranje obrazovanja odraslih u Crnoj Gori vrši se iz budžeta organizacije ili od novca samih polaznika. U Crnoj Gori ne postoje posebna sredstva namijenjena isključivo finansiranju obrazovanja odraslih. Postojeći sistem finansiranja negativno se reflektira na broj učesnika u programima obrazovanja, što je rezultat ekonomskog stanja ove zemlje. U Srbiji se obrazovanje odraslih finansira iz državnog budžeta, autonomnih pokrajina, lokalne samouprave te od samih polaznika. U Sjevernoj Makedoniji izvori finansiranja su isti kao i u prethodno navedenim zemljama. Institucije za obrazovanje odraslih u Sloveniji finansiraju se iz državnog budžeta, od lokalnih organizacija, poslodavaca i samih učesnika te pomoću grantova i donacija.

Primjetno je da u svim državama obuhvaćenim analizom veći udio finansiranja obrazovanja odraslih odnosi se na pojedince, što govori o manjku javnog interesa za ulaganjem u ovu oblast. Pored toga, finansiranje od strane polaznika djeluje na stopu učešća u obrazovanju odraslih, te se svaka od navedenih

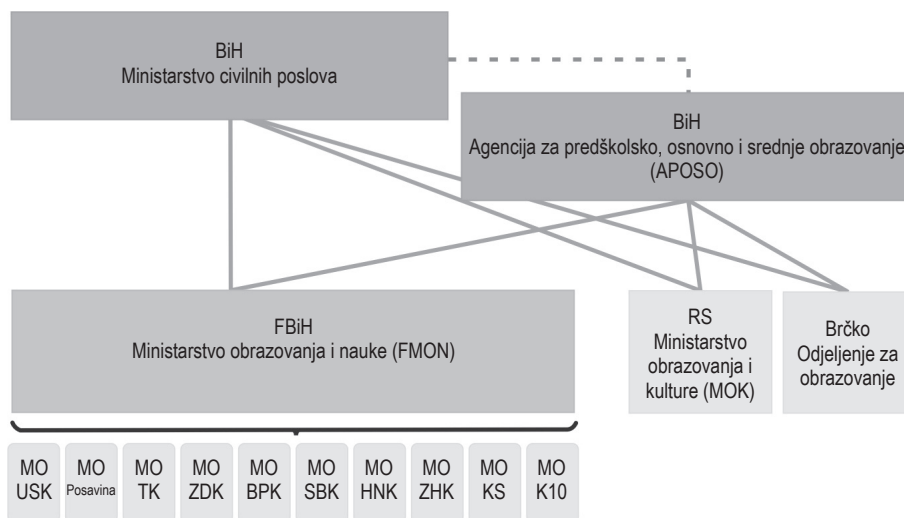
država suočava sa izazovom osiguranja održivog sistema finansiranja obrazovanja odraslih.

*Mogućnost transferiranja rješenja iz regije u Bosnu i Hercegovinu*

Na osnovu analize politika obrazovanja odraslih svake od kompariranih zemalja uviđamo da u svakoj postoji zakonodavni okvir kojim se reguliše obrazovanje odraslih, s tim da je on uspostavljen na različitim nivoima vlasti. Glavni nedostatak se uočava u prevelikoj usmjerenosti zakona na formalno obrazovanje i nepostojanju zakonskih odredbi u pogledu neformalnog obrazovanja. Postoje elementi obrazovnih politika država regije koji bi mogli biti primjenjivi i korisni za razvoj i unapređenje politike obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini, ali treba uzeti u obzir administrativno uređenje države i mogućnosti praktične provedbe tih rješenja. Zbog toga možemo reći da je treća pothipoteza odbačena. Administrativno uređenje države za sobom povlači i veliki broj faktora od kojih je jedan zakonska regulativa koja nije jednaka na nivou cijele države. Prvi korak ka primjeni bilo koje od politika kompariranih zemalja u Bosni i Hercegovini bio bi donošenje okvirnog zakona o obrazovanju odraslih na nivou cijele države.

*Zakonodavna i institucionalna prednost država regiona u odnosu na Bosnu i Hercegovinu*

U Bosni i Hercegovini se upravljanje institucijama vrši po dva modela u zavisnosti od toga da li institucije pripadaju jednom od entiteta ili distriktu, pa se tako u Republici Srpskoj i Brčko distriktu odvija po centralizovanom modelu, dok je u Federaciji Bosne i Hercegovine na snazi decentralizirani model zbog administrativnog uređenja ovog entiteta. Prema ovakvoj administrativnoj uspostavi, potpunu nadležnost u oblasti obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini imaju Republika Srpska, deset kantona Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko distrikt. Na Shemi 1 je predstavljena institucionalna struktura upravljanja u sektoru obrazovanja u Bosni i Hercegovini.



**Shema 1.** Struktura upravljanja u sektoru obrazovanja u Bosni i Hercegovini (Isanović Hadžiomerović, Pfanzelt, Pfanzelt 2021)

Na državnom nivou, institucije relevantne za obrazovanje odraslih uključuju: Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine, Agenciju za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, Agenciju za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete, Centar za informiranje i priznavanje dokumenata u oblasti visokog obrazovanja (Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 2014: 6).

Ministarstvo civilnih poslova je institucija izvršne vlasti koja svoje aktivnosti provodi pomoću najvišeg savjetodavnog tijela za koordinacijske aktivnosti iz oblasti obrazovanja, a to je Konferencija ministara obrazovanja. Ministarstvo civilnih poslova odgovorno je za učešće Bosne i Hercegovine u međunarodnim programima i sporazumima kao što su PISA, Erasmus+ i sl., dok se direktno ne bavi pitanjima uređenja obrazovanja na nižim nivoima vlasti. Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje (APOSO) provodi aktivnosti usmjerene uspostavi standarda znanja te ocjenjivanja postignutih rezultata, kao i razvoju nastavnih planova i programa iz oblasti predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja. Ona također prati kvalitet srednjeg stručnog obrazovanja koje uključuje i obrazovanje odraslih. Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete utvrđuje kriterije za akreditaciju visokoškolskih ustanova.

Centar za informiranje i priznavanje dokumenata u oblasti visokog obrazovanja ima nadležnost za priznavanje visokoškolskih kvalifikacija u Bosni i Hercegovini po standardima Lisabonske konvencije.

Kao što smo već prethodno spomenuli, u Republici Srpskoj obrazovanjem se upravlja po centralizovanom modelu. Glavna institucija u ovom entitetu je Ministarstvo prosvjete, kulture i sporta Republike Srpske, čije su nadležnosti jasno definisane Zakonom o republičkoj upravi Republike Srpske. Na osnovu ovog zakona na teritoriji Republike Srpske oformljen je Zavod za obrazovanje odraslih, koji je ujedno i jedina institucija ove vrste u cijeloj Bosni i Hercegovini. Njegovi zadaci pripadaju oblasti razvoja programa obrazovanja odraslih, njihovog provođenja te praćenja, vrednovanja i uspostave kriterija za ocjenu kvaliteta programa.

U Brčko distriktu za obrazovanje odraslih nadležan je Odjel za obrazovanje Vlade Brčko distrikta, u čijem se sastavu nalazi Pedagoška institucija, koja provodi stručni nadzor i unapređenje odgojno-obrazovnih djelatnosti na nivou Brčko distrikta. Unutar Federacije je, kao što smo prethodno naveli, uspostavljen decentralizovani model u kojem nadležnost pripada svakom od deset kantona. Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke vrši aktivnosti administrativnog karaktera te aktivnosti propisane Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave. Svaki od kantona ima svoje kantonalno/županijsko ministarstvo obrazovanja u čijoj su nadležnosti sva pitanja uređenja obrazovanja odraslih.

U Hrvatskoj je sistem obrazovanja odraslih uređen po centralizovanom modelu. Ministarstvo znanosti i obrazovanja provodi aktivnosti upravnog i inspekcijskog karaktera nad ustanovama koje provode obrazovanje odraslih. Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (ASOO) odgovorna je za definisanje metodologije donošenja obrazovnih programa, ocjenu ispunjenosti uslova obrazovnih ustanova, uspostavu sistema upravljanja kvalitetom, donošenje programa obrazovanja odraslih, te drugih stručnih i kurikulumskih pitanja. Posebno praćenje i razvoj sistema obrazovanja odraslih u Hrvatskoj provodi savjetodavno tijelo koje imenuje ministar radi „osiguranja horizontalne koordinacije između ključnih dionika sustava obrazovanja odraslih” (Član 32. „Narodne novine”, br. 144/21). U radu savjetodavnog tijela, pored predstavnika Ministarstva znanosti i obrazovanja te Agencije za strukovno obrazovanje i



obrazovanje odraslih učestvuju predstavnici Hrvatske gospodarske komore, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje te Hrvatske obrtničke komore.

Crna Gora ima centralizovan model uređenja obrazovanja odraslih i ono je dio jedinstvenog obrazovnog sistema. Glavno tijelo u Crnoj Gori nadležno za implementaciju, razvoj i unapređenje obrazovne politike je Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija. Druge važne institucije su: Centar za stručno obrazovanje, čiji je zadatak realizacija aktivnosti namijenjenih razvoju oblasti obrazovanja odraslih, te Zavod za školstvo i Ispitni centar. Zavod radi na promociji i razvoju obrazovanja odraslih, dok je Ispitni centar zadužen za provjeru i ocjenjivanje vještina odraslih u cilju sticanja stručnih kvalifikacija. Na osnovu Zakona iz 2011. godine u Crnoj Gori su oformljeni Nacionalni savjet za obrazovanje (sačinjen od predstavnika javnog i civilnog sektora) i Savjet za kvalifikacije. Na području Crne Gore ne postoji naučno-istraživačka institucija koja se bavi isključivo obrazovanjem odraslih.

Glavnu ulogu u razvoju i sprovođenju politika obrazovanja odraslih u Srbiji ima Ministarstvo prosvjete, nauke i tehnološkog razvoja. Od strane Vlade Republike Srbije uspostavljena su dva tijela: Nacionalni savjet i Savjet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih čiji su zadaci nadzor i praćenje te koordinacija obrazovanja (Član 12 „Sl. glasnik RS”, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019, 6/2020 – dr. zakoni, 11/2021). Važnu ulogu također imaju i Zavod za vrednovanje kvaliteta obrazovanja te Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja.

Na području Sjeverne Makedonije nalazi se nacionalni institut za razvoj i obrazovanje pod nazivom Institut za razvoj zajednice.<sup>2</sup> Njegov rad je usmjeren ka obrazovanju odraslih i promociji cjeloživotnog učenja. Tu su još Mreža cjeloživotnog učenja i Centar za obrazovanje odraslih sa sjedištem u Skoplju. Mreža predstavlja skup pružalaca usluga iz oblasti obrazovanja odraslih, dok je Centar oformila Vlada Sjeverne Makedonije sa ciljem promocije, unapređenja obrazovanja odraslih i razvoja bolje društvene zajednice. Osim pomenutih, relevantne institucije za obrazovanje odraslih u Sjevernoj Makedoniji su: Ministarstvo za obrazovanje i nauku, Ministarstvo rada i socijalne politike, privrede i lokalne samouprave, sindikati, udruženja jedinica lokalne samouprave, univerziteti, državni zavod za statistiku, pružaoci usluga obrazovanja odraslih

---

<sup>2</sup> <https://cdi.mk/>

te međunarodne institucije i organizacije u oblasti obrazovanja i nevladine organizacije.

Sistem obrazovanja odraslih u Sloveniji čine Ministarstvo obrazovanja, nauke i sporta, univerziteti, centri namijenjeni obrazovanju odraslih u preduzećima te osnovne i srednje škole. Veoma važnu ulogu zauzimaju Gospodarska komora Slovenije, Andragoški centar Slovenije te *ljudske univerze* (narodni univerziteti).<sup>3</sup> Razvoju obrazovanja odraslih također doprinose i nevladine organizacije, sindikati, vjerske, političke, kao i veliki broj organizacija čije su aktivnosti usmjerene neformalnim oblicima obrazovanja.

Na osnovu obavljene analize, može se reći da se prednost država regije u odnosu na Bosnu i Hercegovinu ogleda u postojanju centralizovanog institucionalnog modela, postojanju državnog zakona o obrazovanju odraslih te nacionalnog kvalifikacijskog okvira.

#### *Potreba za zakonodavnom reformom u oblasti obrazovanja odraslih*

Prvi važan korak u uspostavljanju zakonske regulative u obrazovanju odraslih u Bosni i Hercegovini desio se 2009. godine usvajanjem Zakona o obrazovanju odraslih u Republici Srpskoj, koji je dvanaest godina kasnije zamijenjen potpuno novim. U Federaciji Bosne i Hercegovine ne postoji entitetski zakon o obrazovanju odraslih, ali je svaki kanton u periodu od 2013. do 2019. godine donio svoj zakon. U Brčko distriktu obrazovanje odraslih je regulisano Zakonom o obrazovanju odraslih donesenim 2018. godine.

Obrazovanje odraslih u Hrvatskoj regulisano je dokumentima koji se indirektno i direktno tiču ove djelatnosti. U prvu grupu dokumenata spadaju: Zakon o strukovnom obrazovanju iz 2009. godine, Zakon o Hrvatskom kvalifikacionom okviru iz 2013. godine, Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije iz 2014. godine, Strategija o razvoju Republike Hrvatske, Plan razvoja sustava odgoja i obrazovanja za period 2005. – 2010, Zakon o radu te Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu. Zakoni koji se direktno odnose na obrazovanje odraslih jesu Zakon o obrazovanju odraslih (iz 2007. i 2021. godine) te Zakon o pučkim otvorenim učilištima. Podzakonski akti u ovoj oblasti uključuju: Pravilnik o evidencijama u obrazovanju odraslih, Pravilnik o javnim

<sup>3</sup> <https://www.zlus.si/o-nas/>

ispravama u obrazovanju odraslih, Pravilnik o sadržaju, obliku te načinu vođenja i čuvanja andragoške dokumentacije, Pravilnik o standardima i normativima te načinu i postupku utvrđivanja ispunjenosti uvjeta u ustanovama za obrazovanje odraslih.<sup>4</sup>

Ključni dokumenti na osnovu kojih se razvija obrazovanje odraslih u Crnoj Gori su: Strategija obrazovanja odraslih za period od 2015. do 2025. godine, prema kojoj je potrebno: „unapređivanje postupaka priznavanja neformalno i informalno stečenih znanja i vještina, provjera za sticanje nacionalnih stručnih kvalifikacija i ključnih vještina, vođenje andragoške evidencije i dokumentacije, andragoško osposobljavanje i licenciranje nastavnog kadra” (Ministarstvo prosvjete 2014: 16). Dokumenti koji su u prethodnom periodu regulisali oblast obrazovanja odraslih uključuju: Strategiju razvoja stručnog obrazovanja u Crnoj Gori za period 2015–2020. godine, Strategiju za cjeloživotno poduzetničko učenje za period 2014–2018. godine, Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2016–2020. godine te Plan obrazovanja odraslih za period 2015–2019. godine.

Dokumenti koji se tiču obrazovanja odraslih u Srbiji uključuju: Strateške pravce razvoja obrazovanja odraslih iz 2001. godine, koji su bili uvertira za nastanak Akcionog plana za sprovođenje strategije razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji za period 2009–2010. godine. Godine 2006. usvojena je Strategija razvoja obrazovanja odraslih u Republici Srbiji. Sljedeća važna strategija je ona iz 2012. – Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine. Zakon o obrazovanju odraslih donesen je 2013. godine. Osim navedenih zakona i strategija važni su i pravilnici: Pravilnik o bližim uslovima u pogledu programa, kadra, prostora, opreme i nastavnih sredstava za sticanje statusa javno priznatog organizatora aktivnosti obrazovanja odraslih (iz 2013. i 2015. godine), Pravilnik o nastavnom planu i programu osnovnog obrazovanja odraslih iz 2013. godine, Pravilnik o vrsti, nazivu i sadržaju obrazaca i načinu vođenja evidencija i nazivu, sadržaju i izgledu obrazaca javnih isprava i uverenja u obrazovanju odraslih (iz 2015. godine).

Dokumenti kojima je regulisano obrazovanje odraslih u Sjevernoj Makedoniji su: Zakon o obrazovanju odraslih iz 2008. godine, Zakon o otvorenim građanskim univerzitetima za cjeloživotno učenje (bivši radnički univerziteti)

---

<sup>4</sup> Izvor: <http://asoo.hr>

iz 2011. godine, Strategija obrazovanja odraslih za period 2010–2015. godine, Konceptni dokument o osnovnom obrazovanju odraslih 2015. godine i Koncept o neformalnom obrazovanju i informalnom učenju u Sjevernoj Makedoniji 2015. godine.

Dokumenti koji uređuju obrazovanje odraslih u Sloveniji su: Zakon o obrazovanju odraslih Republike Slovenije, Rezolucija o Nacionalnom programu obrazovanja odraslih Republike Slovenije za period 2013–2020, Zakon o organizaciji i finansiranju obrazovanja i osposobljavanja iz 2003. godine, Zakon o strukovnom i stručnom obrazovanju iz 2006. godine i Zakon o visokom obrazovanju iz 2006. godine. Slovenija djeluje na priznavanju i certificiranju neformalno stečenih znanja, kompetencija i vještina, što predstavlja veliki izazov za ovu državu (Čekro 2023).

U Bosni i Hercegovini zakonski okviri postoje, ali je problem u njihovoj implementaciji. Iz analize je primjetno da su zakoni u nekim državama doneseni prije više od 15 godina, što otvara prostor za njihovu ozbiljnu reviziju i usklađivanje sa aktuelnim evropskim trendovima u obrazovanju odraslih. Pored toga, zakoni o obrazovanju odraslih u Bosni i Hercegovini su također bili podložni izmjenama – u nekim kantonima su donesene izmjene zakona, dok su u drugim doneseni sasvim novi zakoni. Sve to upućuje na zaključak da obrazovanje odraslih na prostoru regije jugoistočne Evrope, a naročito u Bosni i Hercegovini još uvijek traga za adekvatnim zakonskim okvirom koji će ići ukorak sa evropskim i svjetskim trendovima.

### *Profesionalne asocijacije i andragoški kadrovi*

Za sticanje potpunije slike o institucionaliziranom obrazovanju odraslih u Bosni i Hercegovini u odnosu na zemlje regije važno je spomenuti status andragoške profesije. Naime, u Bosni i Hercegovini se andragogija izučava jednim dijelom u sklopu pedagoških ili političkih nauka, jer samostalni studij andragogije nije pokrenut. Najveći napor za njegov razvoj ulaže Univerzitet u Sarajevu, no za realizaciju ovog koraka potrebno je ispuniti više uslova, među kojima su najizraženiji oni kadrovske prirode (Isanović Hadžiomerović 2023). Zbog nedostatka adekvatnih programa i nezrelog razumijevanja andragoške profesije od strane donosilaca odluka nije omogućeno adekvatno stručno obrazovanje nastavnika u oblasti obrazovanja odraslih, no važno je napomenuti da su se u

posljednjem periodu ipak desili značajni pomaci provedbom programa Osnovne andragoške obuke, javno važećeg u sedam administrativnih jedinica.<sup>5</sup> Za razvoj svijesti o važnosti andragogije znatan doprinos daje časopis *Obrazovanje odraslih* koji omogućava prostor autorima da objave radove iz ove društveno veoma važne oblasti. Međutim, nivo profesionalizacije u području andragogije u Bosni i Hercegovini daleko je od potrebnog (Mavrak 2018). U Hrvatskoj također nije postojao studij andragogije, što se nastoji riješiti uspostavljanjem studijskog programa andragogije na Filozofskom fakultetu u Rijeci.<sup>6</sup> U strukovnom smislu važno je spomenuti Hrvatsko andragoško društvo i Zajednicu ustanova za obrazovanje odraslih. Hrvatsko andragoško društvo predstavlja zajednicu stručnjaka iz oblasti obrazovanja odraslih, čiji je glavni fokus na unapređenju formalnog i neformalnog oblika obrazovanja, te afirmiranje andragoške profesije. Zajednica ustanova za obrazovanje odraslih je institucija čiji je glavni cilj povezivanje ustanova kako na nivou Hrvatske, tako i šire.

U Crnoj Gori je 2006. godine usvojen Program andragoškog osposobljavanja nastavnog kadra, a način i postupak osposobljavanja preciziran je Zakonom o obrazovanju odraslih Crne Gore. U Srbiji je 2010. godine osnovano Društvo andragoga Srbije, koje je donijelo Kodeks profesionalne etike andragoga Srbije. U ovom dokumentu se navodi da on promoviše: „lojalnost i posvećenost svojoj profesiji, svesnost o socijalnoj dimenziji obrazovanja i učenja odraslih i efektima koje ima na razvoj društva, spremnost na preuzimanje odgovornosti za dalji razvoj i unapređenje svoje profesije i sektora u kojem radi, odgovornost u pogledu efekata koje proces učenja ima na razvoj pojedinca, pouzdanost, doslednost, poverenje, empatiju i uvažavanje različitosti u odnosu s klijentima i kolegama, otvorenost i spremnost na promenu, kreiranje novih rešenja i zainteresovanost za sopstveni profesionalni razvoj, samokritičnost, vrednovanje i preispitivanje sopstvene profesionalne prakse, samopouzdanost i kreativnost u korišćenju različitih andragoških metoda i tehnika rada, praćenje razvojnih tendencija u toj oblasti i njihovo selektivno i kritičko preuzimanje i primenu” (Društvo andragoga Srbije 2011: 2).<sup>7</sup> Andragoški centar Slovenije predstavlja glavnu profesionalnu

<sup>5</sup> Unsko-sanski kanton, Brčko Distrikt, Zapadnohercegovački kanton, Bosansko-podrinjski kanton Goražde, Kanton Sarajevo, Tuzlanski kanton i Zeničko-dobojski kanton.

<sup>6</sup> <https://kisobran.uniri.hr/2022/03/21/završen-je-projekt-kafk-a-na-filozofskom-fakultetu-u-rijeci/>

<sup>7</sup> <https://andragog.org/wp-content/uploads/2018/06/kodeks-profesionalne-etike-andragoga-srbije.pdf>

organizaciju u oblasti obrazovanja odraslih u toj državi. Poput Srbije, i u Sloveniji postoji studij andragogije na kojem se obrazuju andragoški kadrovi za rad u različitim profesionalnim domenama.

### *Ponuda programa obrazovanja odraslih*

Ponuda programa obrazovanja odraslih sagledava se kroz formalne i neformalne programe. Formalni programi uključuju: osnovno obrazovanje odraslih, srednje obrazovanje; sticanje prve kvalifikacije, dokvalifikacija i prekvalifikacija te programe osposobljavanja. Neformalni programi se nude u različitim oblicima; kroz kraće ili duže obuke, seminare, radionice, predavanja i sl.

Neformalno obrazovanje je važna komponenta obrazovanja odraslih čija se uloga ogleda u omogućavanju sticanja kompetencija za rad u praksi. Naime, formalno obrazovanje većim dijelom slijedi teorijski pristup zanemarujući praktični dio. Primjer za ovo su društvene nauke, gdje su neformalni oblici obrazovanja u vidu seminara ili radionica ponekad jedini oblik sticanja kompetencija za rad u praksi. Sličan slučaj je sa kursovima jezika i informacijskih tehnologija koji su danas potrebni na tržištu rada, a većinom se stiču također kroz neformalne oblike obrazovanja. Da bi obrazovanje bilo kvalitetno, potrebna je međusobna usklađenost i komplementarnost formalnog i neformalnog oblika obrazovanja. Neformalno obrazovanje u Bosni i Hercegovini suočava se sa problemom nedovoljne priznatosti, nedostatkom finansiranja i validiranjem kompetencija stečenih kroz neformalno obrazovanje. Ovo se nastoji premostiti zakonskim odredbama o javno važećim programima i upisom ponuđača u registar organizatora obrazovanja odraslih, koji se formira pri nadležnim ministarstvima.

U Hrvatskoj je neformalno obrazovanje priznato još Zakonom o obrazovanju odraslih iz 2007. godine, ali ne postoji poseban zakon koji ga zasebno reguliše. Glavni problem glede neformalnog obrazovanja u Crnoj Gori jeste regionalna neujednačenost ponude, nepostojanje standarda niti kontrole kvaliteta kada je riječ o obukama, seminarima, radionicama i programima koje realizuje NVO i poslovni sektor (Bošković et al. 2018: 11). Programi neformalnog obrazovanja u Srbiji obuhvataju: program rada u struci, program preduzetništva i rukovođenja, program iz poznavanja nauke i tehnologije, programe obuke za rad na računaru, programe stranih jezika, programe zaštite okoline i ekologije, programe razvoja i očuvanja bezbjednih i zdravih uslova rada, programe kreativnog i umetničkog izražavanja, programe sticanja ili dopunjavanja drugih znanja,

vještina, sposobnosti i stavova te programe koji nastaju u skladu sa zahtjevima i potrebama tržišta rada („Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 88/2017 – dr. zakon, 24/2018 – dr. zakon i 6/2020). Srbija, kao ni prethodno spomenute države, nema poseban zakon kojim je regulisano neformalno obrazovanje.

#### *Članstvo u Evropskoj uniji i kvalitet obrazovanja odraslih*

Na osnovu provedene analize vidljivo je da Evropska unija može omogućiti finansijsku podršku, no ona nema direktan uticaj na kvalitet obrazovanja zato što to zavisi od same zemlje, njenih razvojnih prioriteta, zakonodavstva, institucija i niza drugih faktora koji su pitanje unutrašnjeg uređenja država. Primjer za ovo su Hrvatska i Slovenija koje jesu članice Evropske unije, no i dalje se suočavaju sa problemima na području obrazovanja odraslih na koje članstvo u Evropskoj uniji nema direktan uticaj.

#### *Decentraliziranost sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini*

Administrativno uređenje Bosne i Hercegovine negativno se odražava na upravljanje sistemom obrazovanja odraslih, što dovodi do toga da se pojedini dijelovi države brže razvijaju u odnosu na cjelinu. To potvrđuje činjenica da su zakoni o obrazovanju odraslih u državi doneseni u rasponu od deset godina. Zakon o obrazovanju odraslih u Republici Srpskoj donesen je 2009. godine, dok su u ostalim administrativnim jedinicama donošeni u različitim vremenskim intervalima, sa posljednjim Zakonom o obrazovanju odraslih u Posavskom kantonu iz 2019. godine. Situaciju usložnjava i ekonomski status zemlje koji uzrokuje veliki broj nezaposlenih osoba, što se negativno reflektira na stopu učešća odraslih u programima koje moraju sami finansirati.

Na osnovu svega prethodno elaboriranog i sagledavanja obrazovnog sistema odraslih u Bosni i Hercegovini sa zakonskog i institucionalnog aspekta zaključujemo da decentralizacija sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini ima niz negativnih posljedica. Među njima su: dugačak vremenski interval donošenja zakona u svim administrativnim jedinicama te posljedična neusklađenost među njima, nedostatak jedinstvenog kvalifikacionog okvira u Bosni i Hercegovini, nedostatak strateškog okvira finansiranja obrazovanja odraslih, nepostojanje potpunog registra organizacija za obrazovanje odraslih na nivou države, te nerazvijene procedure priznavanja informalno i neformalno

stečenih kompetencija. Sve ovo dovodi do neujednačenosti pristupa unutar države, što se odražava na status obrazovanja odraslih, osiguranje kvaliteta i stopu učešća u obrazovnim programima.

### Zaključak i preporuke

Na osnovu provedenog istraživanja možemo zaključiti da se kompleksnost sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini ogleda u decentralizaciji i nedostatku institucija direktno nadležnih za ovu oblast na nivou države. Obrazovne politike kompariranih zemalja regije pokazuju određene prednosti, ali rješenja u njima nisu direktno transferabilna na Bosnu i Hercegovinu zbog njenog specifičnog administrativnog uređenja. Razlika među zemljama je vidljiva najviše u zakonodavnom smislu; komparirane zemlje regiona imaju zakone o obrazovanju odraslih na državnom nivou, dok u Bosni i Hercegovini još uvijek nije donesen okvirni zakon o obrazovanju odraslih. U svim analiziranim zemljama zastupljeni su formalni i neformalni oblik obrazovanja, pri čemu je neformalno obrazovanje relativno nedovoljno afirmisano.

Među kompariranim zemljama odstupa Slovenija po svojoj raznovrsnijoj ponudi programa obrazovanja odraslih, te je zajedno sa Srbijom u prednosti i na polju razvoja andragoške profesije. Na kraju, sve nedostatke decentraliziranog obrazovnog sistema koje vidimo na primjeru Bosne i Hercegovine možemo sumirati kroz nepostojanje adekvatne strategije finansiranja, nepostojanje okvirnog zakona, nepotpun registar formalnih i neformalnih organizacija za izvođenje obrazovnog programa te nepriznavanje prethodnog obrazovanja kandidatima koji prolaze obuke obrazovanja odraslih.

Iz dobivenih rezultata istraživanja moguće je izvesti prijedloge za poboljšanje sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini. To uključuje:

- unapređenje zakonske regulative iz oblasti obrazovanja u administrativnim jedinicama kako bi se što bolje uskladile s *Principima i standardima obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini*
- uspostavu jedinstvenog kvalifikacionog okvira na nivou Bosne i Hercegovine
- promociju obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini, kako bi se građani zainteresovali za učešće u programima



- omogućavanje više besplatnih programa za polaznike, kako bi bili dostupni osobama slabijeg socio-ekonomskog statusa
- uvođenje andragoške discipline kao studijskog programa na univerzitetima u Bosni i Hercegovini
- uspostavljanje ozbiljnijeg pristupa neformalnom obrazovanju i regulaciji njegovog statusa
- regulisanje priznavanja prethodnog učenja i obrazovanja
- formiranje jedinstvenog registra organizatora programa formalnog i neformalnog obrazovanja
- veću uključenost države Bosne i Hercegovine u međunarodne projekte, kreiranje i pokretanje projekata usmjerenih ka razvoju obrazovanja odraslih.

Dalji razvoj obrazovanja odraslih i mjerenje razvojnih inicijativa neće biti moguće bez uređenog sistema statističkog praćenja i izvještavanja, a to je osnova za usklađivanje obrazovne ponude s potrebama tržišta rada.

# Comparative Analysis of Adult Education System in Bosnia and Herzegovina and Southeast European Countries

**Abstract:** Adult education is now recognized as an integral part of the educational system. Considering its importance and the relatively weak interest of authorities in Bosnia and Herzegovina in improving this area, we decided to conduct this research that compares the advantages and disadvantages of solutions in Southeast European countries that were part of the former Yugoslavia (Montenegro, Croatia, North Macedonia, Slovenia, Serbia). The article presents the state of legislation, institutional competencies, funding models, and the status of the adult education profession. The ultimate purpose of this paper is to describe the complexity of the education system within Bosnia and Herzegovina and identify successful solutions developed in neighboring countries. The primary method used is the comparative one, comparing the system of Bosnia and Herzegovina with that of the regional countries. The content analysis technique was employed to extract necessary data from relevant documents. The article concludes with recommendations for improving the adult education system in Bosnia and Herzegovina.

**Keywords:** adult education system, laws on adult education, decentralization, financing of adult education, education programs, andragogic profession

## Literatura

- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine. 2020. *Demografija i socijalne statistike*. Finansijska statistika obrazovanja, Sarajevo.  
[https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Saopštenja/2020/EDU\\_06\\_2018\\_Y1\\_0\\_BS.pdf](https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Saopštenja/2020/EDU_06_2018_Y1_0_BS.pdf), pristup 10. 12. 2023.
- Bošković, G. et al. 2018. *Obrazovanje odraslih u Crnoj Gori, Izvještaj Radne grupe za 2018. godinu*. Podgorica: Ministarstvo prosvjete Crne Gore, Podgorica  
<https://crnvo.me/wp-content/uploads/2021/02/Izvjestaj-Radne-grupe-o-obrazovanju-odraslih-za-2018.-godinu.pdf>, pristup 27. 11. 2023.
- Čekro, E. 2023. Komparativna analiza institucionalnog sistema obrazovanja odraslih u Bosni i Hercegovini i zemljama regiona. Magistarski rad. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.  
Dostupno na: <https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2023/02/KOMPARATIVNA-ANALIZA-INSTITUCIONALNOG-SISTEMA-OBRAZOVANJA-ODRASLIH-U-BOSNI-I-HERCEGOVINI-I-ZEMIJAMA-REGIONA-EMINA-CEKRO.pdf>, pristup 1. 11. 2023.

- Društvo andragoga Srbije. 2011. *Kodeks profesionalne etike andragoga Srbije*.  
<http://andragog.org/wp-content/uploads/2018/06/kodeks-profesionalne-etike-andragoga-srbije.pdf>, pristup 20. 12. 2023.
- Isanović Hadžimerović, A. 2023. Questioning Assumptions About Developing an Andragogy Study Program in Bosnia and Herzegovina. *Studies in Adult Education and Learning*, 1-20
- Isanović Hadžimerović, A., Pfanzelt, A., Pfanzelt, H. 2021. *Studija o učenju i obrazovanju odraslih u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: DVV International.
- Kulić, R., Despotović, M. 2005. *Uvod u andragogiju*. Zenica: Dom štampe.
- Ledić, J., Miočić, I., Turk, M. 2016. *Europska dimenzija u obrazovanju: pristupi i izazovi*. Rijeka: Filozofski fakultet Rijeka.
- Mavrak, M. 2018. *Socijalizacija s pravom: Andragoški priručnik*. Sarajevo: PH International.
- Ministarstvo prosvjete Crne Gore. 2014. *Strategija obrazovanja odraslih Crne Gore, 2015-2025*. Dostupno putem: <https://nasedoba.me/wp-content/uploads/2016/02/5-Strategija-obrazovanja-odraslih-1.pdf>, pristup 10. 11. 2023.
- Pavkov, M. 2016. Pregled sustava obrazovanja odraslih u Republici Hrvatskoj. *EPALE Hrvatska*  
[https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/pregled\\_sustava\\_obrazovanja\\_odraslih\\_u\\_republici\\_hrvatskoj\\_marija\\_pavkov.pdf](https://epale.ec.europa.eu/sites/default/files/pregled_sustava_obrazovanja_odraslih_u_republici_hrvatskoj_marija_pavkov.pdf), pristup 1. 11. 2023.
- Puljiz, I., Živčić, M. ur. 2009. *Međunarodne organizacije u obrazovanju odraslih I*. Zagreb: Agencija za obrazovanje odraslih.
- Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. 2014. *Strateška platforma razvoja obrazovanja odraslih u kontekstu cjeloživotnog učenja u Bosni i Hercegovini 2014 – 2020*. „Službeni glasnik BiH”, 2014/96.  
 Dostupno na: <https://aposo.gov.ba/sadrzaj/uploads/Strate%C5%A1ka-platforma-razvoja-obrazovanja-odraslih-u-kontekstu-cjelo%C5%BEivotnog-u%C4%8Denja-ubih-za-razdoblje-2014.-2020..pdf>, pristup 1. 11. 2023.
- Vidović Vizek, V., Vlahović Štetić, V. 2007. Modeli učenja odraslih i profesionalni razvoj. *Ljetopis socijalnog rada*, Vol. 14, No 2, 2007. god, str. 283-310.
- Zakon o Agenciji za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, „NN24/10, Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/281/Zakon-o-Agenciji-za-strukovno-obrazovanje-i-obrazovanje-odraslih>, pristup 1. 11. 2023.
- Zakon o obrazovanju odraslih Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 17/2007 [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_02\\_17\\_668.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_02_17_668.html), pristup 1. 11. 2023.
- Zakon o obrazovanju odraslih Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 144/21 [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021\\_12\\_144\\_2460.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_12_144_2460.html), pristup 1. 11. 2023.
- Zakon o obrazovanju odraslih Kantona Sarajevo, „Službene novine Kantona Sarajevo”, br. 1/96, 2/96 – ispravka, 3/96 – ispravka, 16/97, 14/00, 4/01, 28/04 i 6/13
- Zakon o obrazovanju odraslih Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 88/2017 – dr. zakon, 24/2018 – dr. zakon i 6/2020 – dr. zakon <https://www.znrfaq.ni.ac.rs/SERBIAN/008-DOKUMENTI/ZAKONI/Republika%20Srbija/Zakoni%20%202020/Zakon%20o%20obrazovanju%20odraslih.pdf>, pristup 1. 11. 2023.