

КАРАКТЕРИСТИКЕ НАЦИОНАЛНОГ ОКВИРА КВАЛИФИКАЦИЈА У СРБИЈИ

А. Увод

1. Документ (2)¹ о Националном оквиру квалификација наводи да би Национални оквир квалификација у Србији требало да се фокусира на систем средњег стручног образовања, укључујући и обуке за одрасле и иницијалне обуке у средњим школама. Овај документ покушава да у главним цртама прикаже одређене карактеристике Националног оквира квалификација и да их доведе у везу са ситуацијом у Србији, са намером (колико је то могуће) да се не захтева нека суштинска промена постојеће праксе, осим уколико то није крајње неопходно за успостављање Националног оквира квалификација*. Овај документ посебно наводи области у којима би ове карактеристике требало да буду сличне у компонентама иницијалног образовања и образовања одраслих, као и области у којима би оне могле бити прилично различите. На основу коментара радне групе даљи рад ће се спроводити са циљем да се прераде и прилагоде предложене карактеристике.

2. Посебан документ (Национални оквир квалификација (2)³) се бави питањем нивоа унутар оквира квалификација. Карактеристике које треба размотрити у овом документу су:

- Надлежност. Ко би требало да доноси одлуке о томе да ли би нека квалификација требало да буде укључена у Национални оквир квалификација и који би били јасни услови да би се то урадило?
- Организација. Како би требало класификовати квалификације у погледу сектора? Да ли постоји нека спецификација о минималној 'величини' квалификације?
- Стандарди. Које захтеве би оквир квалификација требало да постави у погледу природе и изражавања стандарда?
- Оцењивање. Да ли би Национални оквир квалификација требало да постави специфичне захтеве у погледу оцењивања и да ли би ови захтеви требало да буду заједнички за цео оквир квалификација?
- Акредитација и сертификација. Ко је овлашћен да издаје сертификате и које би услове требало да испуњавају они који су овлашћени да то раде?
- Осигурање квалитета. Ко би требало да се бави осигурањем квалитета? Да ли постоје минимални захтеви за оквир квалификација који се разликују од горе поменутих ставки?
- Каква је улога сарадње између послодаваца и радних организација? (социјално партнерство).

Б. Надлежност

3. Потребно је да Национални оквир квалификација има неку врсту контролног механизма. Потребно је да се одреди, бар минимално, које квалификације припадају ком нивоу, као и да ли је квалификација задовољавајућег квалитета да би се могла укључити у оквир квалификација. Као што ћемо и видети, ово не значи да овај

* Могло би се закључити да би нови Национални оквир квалификација требало да успостави нови модел квалификација и нове институције које би њиме управљале. Ако се узму у обзир спорост и потешкоће у спровођењу институционалних промена у Србији, чини се да би овакав приступ вероватно имао за резултат застој у смислу да би сваки корак зависио од усаглашавања и имплементације претходног.

централни механизам треба да спроводи праћење, да одређује мере за оцењивање или да развија наставне планове, мада може да ради и ове ствари.

4. У ситуацији у Србији чини се да би најважнија ствар била да се пронађе механизам који се лако уклапа у остале структуре и који без потребе не ремети успостављене одговорности. У Белом папиру се говорило о “успостављању специјалног тела или институције одговорне за управљање развојем Националног оквира квалификација” (Део 5.3), мада је прилично мало речено о природи овог тела, као и да ли би требало доделити рад на Националном оквиру квалификација неком постојећем телу.

5. Постоји велики број могућности:

а) оснивање специјалне организације, потпуно нове, која ће имати велику моћ да ауторизује квалификације и за иницијално образовање и за обуке за одрасле и да стимулише њихов развој и унапређивање. Ово је модел који постоји у Енглеској, где Надлежно тело за квалификације и наставне планове врши ове функције*. Трбало би ипак рећи да је ово релативно нова творевина. До 1997. године одвојена тела су руководила школским квалификацијама и квалификацијама за одрасле и за почетнике (оне који уче занате), тако да је једно тело извештаје подносило Министарству просвете, а друго Министарству рада;

б) да се да одговорност за структуру и стандарде квалификација (али не и за детаљну контролу наставних планова и испита) или Министарству просвете или Министарству економије и регионалног развоја (или њиховим специјализованим организацијама, као што су Завод за унапређивање образовања и васпитања или Национална служба за запошљавање). У великом броју земаља (Данска, Немачка) ову одговорност преузима Министарство просвете, док у другим земљама (Румунија, Словенија) ово ради Министарство рада. У оба случаја је социјално партнерство веома добро развијено кроз комисије које сазива одговорно министарство;

в) да се задрже одговорности српског Министарства економије и регионалног развоја и Министарства просвете за шеме сертификације унутар њихових сфера (требало би даље развити шему Министарства економије и регионалног развоја /Националне службе за запошљавање). Хармонизација у погледу нивоа би могла да се обезбеди:

- директно кроз законодавство које би одредило дефиниције нивоа које би свако министарство морало да поштује;
- кроз малу техничку комисију, уз евентуално укључивање социјалних партнера, кроз саветодавну улогу за оба министарства у погледу хармонизације нивоа†;
- свако министарство би требало да укључи исте социјалне partnere приликом одређивања карактеристика система, а на тај начин би се стимулисала конвергенција и стандардизација између њих без формалног захтева да се то уради.

6. Несумљиво постоје различите варијанте у вези ових алтернатива на којима се даље може радити, а следећи коментари би могли бити релевантни:

- Опција (а) би захтевала потпуно нову структуру. Она би такође подразумевала одузимање моћи постојећим министарствима, што би без сумње било тешко и захтевало би да се свако министарство придржава правила које би поставило ново тело које не би било политички усмеравано. Ово би био добар рецепт за конфликт. Ако се узме у обзир искуство из

* Слична правила постоје и у Шкотској.

† Ово може изгледати чудно, али вреди запамтити да целокупном шемом Интернет локатора извора података (URL) управља невладина техничка комисија без икаквих формалних моћи (ICANN).

прошлости, мора се испитати да ли ће се предузети нека акција која би довела до формирања једног таквог тела;

- Опција (б) би подразумевала доношење чврсте одлуке о томе које би министарство било одговорно за структуру јединственог система квалификација. Постоје аргументи и за једно и за друго. У свим земљама, укључујући и Србију, је иницијално средње стручно образовање много развијеније у погледу квалификација у односу на образовање одраслих. Уколико би се контрола стандарда и сертификација средњег стручног образовања доделила Министрству економије и регионалног развоја, или неком телу повезаном са њим, то би могло да доведе до упрошћавања корисних веза између иницијалног стручног образовања и општег образовања (нпр. система матуре). Са друге стране, у многим земљама, укључујући можда и Србију, Министарство економије и регионалног развоја је у ближој вези са тржиштем рада и социјалним партнерима него Министарство просвете, и има контролу над важним прописима који утичу на квалификације, попут номенклатуре. Такви фактори су, без сумње, довели до тога да Румунија и Словенија доделе ову одговорност Министрству рада. Које год министарство да има целокупну одговорност за Национални оквир квалификација, потребно би било усагласити се око узајамне сфере контроле (нпр. да прописи о школским наставним плановима и осигурању квалитета школа остану у домену Министарства просвете док би Министарство економије и регионалног развоја било одговорно за Национални оквир квалификација; или да контрола номенклатуре и осигурања квалитета обука за незапослене остане у Министрству економије и регионалног развоја, а да Министарство просвете буде одговорно за Национални оквир квалификација);
- Опција (в) изгледа прилично слабо, али би могла бити одговарајућа уколико се ни једна од ове две опције не покаже прикладном. Сигурно је да постоје примери земаља где је формирање Националног оквира квалификација почело на овај начин. То даје простора за добровљну сарадњу, без крајњих одлука о одговорности. Такав вид сарадње би могао да прерасте у много формалније институције и одговорности сразмерно повећању капацитета и поверења.

В. Организација

7. Да ли би требало да Национални оквир квалификација у Србији има неку одређену форму организације квалификација поред организације по нивоима? Разматрају се две димензије: секторска организација и организација у смислу модуларне структуре.

Секторска организација

8. Вероватно би било од користи да се инкорпорира секторска структура у Национални оквир за средње стручно образовање. Ово се дешава због великог броја разлога:

- Наставни планови за средње стручне школе су већ организовани у секторске кластере. Ово је шема на коју су људи навикли;
- Прогресија на тржишту рада се уопштено дешава унутар секторских групација. Идеја о нивоима је често много разумљивија када се примени на одређени сектор;
- Информације са тржишта рада се приказују кроз секторе;
- Уколико се социјално партнерство развије тако да прати Национални оквир квалификација онда ће оно вероватно бити организовано по секторима (можда у виду стручних група – комисија за идентификацију потреба за занимањима у секторима које су помогле код развоја нових школских наставних планова).

Секторска структура код Националног оквира квалификација ће помоћи да се назначи које су комисије одговорне за саветовање за одређене квалификације.

9. Уколико се ово прихвати, биће потребно да се предложи секторске категорије. Ово ће вероватно бити 'најбоље уклапање' између садашњих образовних категорија, класификација коришћених у статистичким анализама и установљених индустријских организација. Шеме које користе друге земље могу бити од помоћи. Грубо речено, могло би се очекивати да између 15-30 секторских квалификација буде од користи.

Величина

10. Идеја 'величине' за квалификације је проблематична. Како би требало да меримо величину?

- a. Дужином времена које је потребно да се проведе у учењу за стицање квалификације?
- b. Обимом садржаја у једној квалификацији?
- v. Очекиваним исходима за особу која стиче квалификацију?

11. Дужина потребног времена (а) је традиционалан приступ за иницијалне и универзитетске квалификације. Међутим, овај приступ има велики број недостатака:

- Неки људи уче брже од других. Да ли сви треба да посвете минимално време учењу? – Ово је свакако неделотворно.
- Да ли се неформални приступи учењу – отворено учење, радно искуство, независно (самостално) учење – рачунају по истој скали као формално образовање? Да ли се 10 сати радног искуства рачуна исто као и 10 сати учења у учионици, и уколико се не рачуна тако, како се онда рачуна то време?

12. Дефинисање 'величине' садржаја је очигледно тешко и има тенденцију да се увек враћа на одређивање времена учења (а). Међутим, неки параметри садржаја се могу користити да би се дала нека одређена 'тежина' квалификацији – нпр. да се укључе назначене кључне вештине.

13. Мало другачији приступ је онај по коме се величина квалификација дефинише на потпуно другачији начин у зависности од тога чему она води. Нпр, у земљама код којих постоји дуални/двојни систем, или систем Националних стручних квалификација у Енглеској, дефиниција онога шта чини 'комплетну' квалификацију је да она треба да да компетенције потребне за признато занимање. Дужина обуке је онда, на неки начин, неважна – уколико неко испуни стандарде брже од осталих, на крају ће као и остали да добије сертификат. На сличан начин се могу дефинисати и квалификације општег образовања, тако што ће се односити на следећи ступањ образовања ка коме воде (нпр. квалификације које дају приступ универзитету).

14. Међутим, овај приступ са собом носи одређене недостатке:

- Он се не може применити на квалификације које не воде до добро дефинисаних екстерних исхода (нпр, сертификати за здравство и безбедност, стране језике или рачунарске вештине);
- Стручни програми у школском окружењу не могу увек у потпуности да испуне захтеве једног занимања;
- Да ли је праведно третирати на исти начин квалификације за чије је стицање потребна различита количина времена и труда (упоредити са системом у Енглеској где је за учење инжињеринга на Нивоу 3 потребно два пута више времена него за пословну администрацију)?

15. Ове потешкоће су реалне; било би тешко издвојити земљу која је ове потешкоће разрешила на потпуно рационалан начин. Чини се да у пракси постоје три алтернативе:

- i. Да се не постављају захтеви о величини квалификација, што би можда уштедело неки временски минимум да се искључе веома кратки програми;
- ii. Да се користе различите мере у различитим образовним секторима (*нпр.* обуке које се одвијају у школама би требало да усвоје временску скалу, док би обуке за одрасле и обуке на раду требало да усвоје скалу занимања);
- iii. Да се усвоји заједнички 'систем превођења обука' којим би се један тип обуке преводио у други. Један од приступа је да се користи идеја 'обима рада / учења' – времена које је потребно да просечан ученик савлада одређену активност. Ово је приступ који користи Европски систем акумулације и преноса бодова за више/високо образовање (ECTS), али је евидентно да се он још увек заснива на категорији времена. Потпуно другачији приступ је онај који је изгледа коришћен у раду на Европском систему акумулације и преноса бодова за стручно образовање и обуке (ECVET) који узима све профиле занимања као стандардни број 'бодова', а затим их изражава кроз мање програме који су им сразмерни. Овај рад, који тек треба у потпуности систематизовати или објаснити кроз примере, је очигледно наишао на потешкоће (касни већ годину дана).

16. Опасност до које може да дође уколико се не поставе никакви захтеви за величину (i) је да може да дође до повећања броја малих програма са веома малим оптицајем на тржишту рада и образовања, што може довести до опште конфузије и недостатка кредибилитета. Израда заједничког система превођења обука (iii) може бити и амбициозна (мали број земаља користи овај приступ ван универзитета) и збуњујућа за ученике. Зато се за сада предлаже да се прати 'дуални/двојни' приступ из дела (iii). Да би нека квалификација постала у потпуности призната требало би или да представља програм који временски минимално траје или да води ка неком занимању. Уколико се уведе систем акумулације и преноса бодова за стручно образовање и обуке, онда би и Србија требала да размотри овај систем.

Г. Стандарди

17. Квалификације у стручном образовању теже да развију способности код ученика које ће им дати предност на тржишту рада. Зато је потребно да постоји нека врста усклађености између захтева тржишта рада и циљева неког програма стручног образовања. Ова усклађеност можда неће бити савршена – постоје ствари које обуке, поготово у школском окружењу, не могу једноставно или финансијски (рентабилно) да покрију (као примери за ово би могли да послуже довођење ученика у стање потпуне спремности за комплетно обављање посла, искуство на најмодернијој опреми, *итд.*).

18. Међутим, заиста би требало да постоји могућност за неку врсту *дијалога* између тржишта рада и наставника/инструктора како би усклађеност између наставних планова и потреба тржишта рада била што је могуће боља. Како иначе другачије можемо да одредимо да ли је потребно да се осавремени неки наставни план? Метод који је коришћен је исказивање наставних планова кроз *стандарде* – спецификацију способности које курсеви теже да развију код ученика који их завршавају. Онда се они могу упоређивати, или формално кроз анализу, или неформално кроз дијалог са тржиштем рада.

19. Стога је и потребно бити јасан у вези циљева (или *исхода*) квалификација за средње стручно образовање и обуке. Без јасне слике о исходима биће тешко:

- одредити ниво за квалификацију у оквиру Националног оквира квалификација (или у оквиру Европског оквира квалификација);

- започети било какву дискусију о томе да ли квалификације одговарају тржишту рада и уколико не одговарају – како се оне могу побољшати.

20. Требало би констатовати и то да захтев да се квалификације у средњем стручном образовању и обукама исказују кроз исходе не значи аутоматски да би требало да постоји прецизно уклапање са захтевима тржишта рада, да би требало да се користи нека одређена методологија (*упоредити* изражавање стандарда занимања) или да би ученике требало оцењивати за сваки појединачни исход.

21. У време када се врши увођење Националног оквира квалификација, логично је да сви наставни планови неће бити исказани кроз исходе. Стога на самом почетку овај услов неће бити испуњен. Један од предлога би могао бити да се да неки одређени временски рок (рецимо, три године) за састављање исхода наставног плана. Са друге стране, то би могао бити и захтев да се исходи изражавају у складу са ревидирањем наставних планова.

Д. Оцењивање ученика

22. Постоје многи различити облици оцењивања ученика: писмени испити, практични тестови, оцењивање пројеката, посматрање рада, *итд.* Неки су прикладнији за одређене врсте знања и вештине у односу на друге. Идеално би било користити комбинацију метода за оцењивање, али се чини да није реално да Национални оквир квалификација означи неку одређену врсту метода или њихову комбинацију које би се примењивале на све квалификације.

23. Међутим, барем се чини разумним да би свака квалификација требало да обухвата одреднице за начине на које би требало оцењивати ученике. Ово поново даје простор за дијалог о методама оцењивања.

24. Неки људи сматрају да би оцењивање требало да буде *екстерно*, нпр, испити које оцењују особе које нису предавале одређеној групи ученика, или да нека трећа страна буде укључена у процену практичног рада. Неки системи квалификација имају захтеве ове врсте, или траже да контролу рада ученика на основу приложених узорак изврше особе који нису из дате установе. Треба размотрити да ли такве захтеве треба имати у случају Националног оквира у Србији.

Ђ. Акредитација и сертификација

25. Чини се да је минимум захтева за било коју квалификацију укључену у Национални оквир квалификација следећи:

- Потребно је да се наведу организације (нпр. школе) акредитоване да издају сертификате, са могућношћу да се опозове њихова акредитација;
- Треба да постоји одређена сигурност да сви ученици који успешно заврше квалификацију имају право на сертификат;
- Потребно је да се води евиденција за сваког ученика који је добио сертификат, како би се омогућило да ученик добије дупликат уколико је изгубио или оштетио сертификат који је добио;
- Ученик треба да има могућност да се жали акредитованој организацији уколико сматра да из неоправданих разлога није добио сертификат, као и да ће таква жалба бити разматрана на прави начин.

Е. Осигурање квалитета

26. Претходни делови овог документа се углавном баве квалитетом. Поред ових ставки требало би да се осврнемо и на следеће тачке које су укључене у *Заједничке принципе за осигурање квалитета* у нацрту Европског оквира квалификација:

- Осигурање квалитета би требало да буде саставни део интерног менаџмента образовања и институција које се баве обукама;
- Осигурање квалитета би требало да обухвати редовну евалуацију институција или програма коју би вршила екстерна тела или агенција за праћење;
- Екстерна тела или агенције за праћење осигурања квалитета би морале да буду предмет редовне ревизије.

27. Очигледно је да ће одлуке о одговорности у погледу ових аспеката зависити од целокупне одговорности за систем (Део Б горе).

Ж. Социјално партнерство

28. Европски оквир квалификација не поставља захтеве у смислу учешћа социјалних партнера у националне оквире квалификација у неком одређеном облику. Ове мере се значајно разликују широм Европе, са социјалним партнерима који се укључују у различите фазе израде квалификација, вредновање и осигуравање квалитета. У Енглеској су социјални партнери укључени у израду квалификација и изражавање стандарда, али немају никакву формалну улогу у њиховој акредитацији или сертификацији. У Данској секторска тела одређују форму испита. У Француској је улога социјалних партнера у формирању стручног образовања које се реализује у школама само консултативна.

29. Предлаже се да би главни фокус за укључивање социјалних партнера у Национални оквир квалификација у Србији могао бити кроз секторске комисије које би давале савете о структури квалификација (*mj.* степен до ког би образовни профили требало да иду у ширину или колико би требало да буду специфични) и које би разматрале релевантне стандарде. Уколико би се систем ове врсте успешно развио, можда би било прикладно да се овим комисијама да далеко више надлежности (нпр. у акредитацији организација које се баве обукама одраслих и вредновањем квалификација).

Резиме

- Потребно је донети одлуке које се тичу институција које су одговорне за Национални оквир квалификација, а алтернативе би могле бити и фокусирање на потпуно ново тело, одабир једног од постојећих министарстава (или њихових агенција) или међусобна подела одговорности са одређеним механизмом сарадње;
- Национални оквир квалификација у Србији би вероватно требало организовати на бази сектора;
- Требало би да постоје минималне величине квалификација, исказане или кроз време трајања програма који води до њих, или кроз занимања до којих воде;
- Све прихватљиве квалификације би требало да садрже јасне исходе учења, да омогуће да се доносе закључци о релевантности за тржиште рада. Ово би се требало уводити постепено;
- Све прихватљиве квалификације би требало да назначе начин на који би требало спроводити оцењивање ученика;
- Потребно је да у погледу сваке квалификације мора да буде јасно коме би требало дозволити да издаје сертификате, да се води евиденција о издатим сертификатима, као и на које начине би требало поступати са жалбама ученика;

- Организације које акредитују квалификације би требало да имају јасну политику праћења и ревидирања праксе оних који издају сертификате у њихово име. Одговорности у овој области ће зависити од одлука о свеобухватним одговорностима у Националном оквиру квалификација;
- Социјално партнерство би најпре требало да се фокусира на сарадњу на секторском нивоу.